

økonomi & politik

Tom Elkær Hansen og

Torben Møller Pedersen: Samlet beskatning, skattestruktur og skattetryk 1947-1983

Eigil Waagstein: Kommunalt selvstyre eller centralisering

Mogens Jensen: Overskudsdeling og udviklingen i lønmodtagernes andel af virksomhedernes egenkapital

Hans Rask Jensen: Alternative producent/forbrugerparadigmers relevans for beskrivelsen af forbrugernes forskelligartede problemer samt for studiet af forbrugerpolitik i Danmark

Peter Thomsen: En politisk-økonomisk analyse af kommunernes folkebiblioteksudgifter

Niels Chr. Sidenius: Hvem definerer de industrielle strategier i Danmark?

Franz Jessen: Principielle synspunkter på bidrag til politiske partier

58. årgang 1984

nr. 2

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 finansiel støtte fra:

Den Danske Bank

Forenede Kreditforeninger

Handelsbanken

Nationalbanken

Privatbanken

Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd

Tuborgfondet

Indholdsfortegnelse

<i>Tom Elkær-Hansen og Torben Møller Pedersen:</i>	Samlet beskatning, skattestruktur og skattetryk 1947-1983.	Side 114
<i>Eigil Waagstein:</i>	Kommunalt selvstyre eller centralisering	Side 148
<i>Mogens Jensen:</i>	Overskudsdeling og udviklingen i lønmodtager- nes andel af virksomhedernes egenkapital.	Side 155
<i>Hans Rask Jensen:</i>	Alternative producent/forbrugerparadigmers relevans for beskrivelsen af forbrugernes for- skelligartede problemer samt for studiet af for- brugerpolitik i Danmark.	Side 165
<i>Peter Thomsen:</i>	En politisk-økonomisk analyse af kommuner- nes folkebiblioteksudgifter	Side 178
<i>Niels Chr. Sidenius:</i>	Hvem definerer de industrielle strategier i Dan- mark?	Side 194
<i>Franz Jessen:</i>	Principielle synspunkter på bidrag til politiske partier.	Side 204

Da det ordinære årsmøde i Selskabet for historie og samfundsøkonomi ikke var beslutningsdygtigt, indkaldes herved til medlemsmøde onsdag d. 21. november 1984 kl. 16.30 på Institut for Samfunds-fag, Rosenborggade 15, København.

Dagsorden er følgende:

- 1) Beretninger for selskabet og tidsskriftet.
- 2) Godkendelse af regnskab.
- 3) Drøftelse af budget og regnskabsplaner.
- 4) Evt. indvalg af nye medlemmer.
- 5) Valg af bestyrelse.
- 6) Eventuelt.

Samlet beskatning, skattestruktur og skattetryk 1947-1983

I midten af 1970'erne påbegyndtes etableringen af det kompleks af sammenhængende statistikker vedrørende det offentlige økonomi, som senere er blevet kendt som det generelle statistiksystem for de offentlige finanser¹⁾. En af de første opgaver, måske den første, bestod i at definere og kortlægge det samlede skatte- og afgiftsområde. Resultatet blev et beskatningsinventarium, som løbende er blevet vedligeholdt siden. Dernæst skulle der tilvejebringes konsistente, »sammenlæggelige« oplysninger for dette. I første omgang dækkedes perioden fra 1966 og frem²⁾, hvorefter det er lykkedes at føre statistikken tilbage til 1947³⁾.

Grundlaget for nærværende artikel er resultater og erfaringer fra det betydelige forberedende og kontrollerende arbejde⁴⁾, der nødvendigvis har måttet ledsage et så omfattende projekt, som opbygningen af denne *generelle* skattestatistik⁵⁾ har været.

Den samlede beskatning

Der er i Danmarks Statistik en lang og solid tradition for udarbejdelse af *specifik* skattestatistik⁶⁾, men først med den omtalte generelle statistik er enkeltelementerne i beskatningen blevet sammenfattet til en helhed i en opgørelse, der forener tota-

litet og detalje - dvs. i en statistik, som i vidt omfang dokumenterer sig selv⁷⁾.

I den generelle statistik er det samlede skatte- og afgiftsområde defineret til at omfatte »obligatoriske ydelser, som udskrives til den offentlige sektor, uden at der erlægges nogen specielt dertil svarende modydelse«⁸⁾. Definitionen afviger kun marginalt fra de andetsteds⁹⁾ givne, men såvel nærværende som de øvrige definitioner er også så bredt formulerede, at deres hensigtsmæssighed kun kan bedømmes gennem den praktiske implementering af dem.

Under opbygningen af den generelle skattestatistik har målsætningen været at gennemføre en praktisk afgrænsning af skatte- og afgiftsområdet, der så vidt muligt både var:

- i overensstemmelse med den almindelige opfattelse af begrebet skatter og:

- resistent over for institutionelle, herunder regnskabsmæssige ændringer af rent formel karakter

samt:

- konsistent - internt og med de øvrige dele af det generelle statistiksystem for de offentlige finanser, der igen, jf. ovenfor, skal være konsistent med nationalregnskabet¹⁰⁾.

Som regel har disse tre krav kunnet forenes. Der er således erfaring for, at hvis konsistensen tilgodeses som det primære, hvad der normalt har været tilfældet, så vil der ganske ofte også være skabt en løsning, der viser sig at være rimelig re-

*Fuldmægtig i Danmarks Statistik
hhv. stud. polit.*

sistent i det lange løb, og som endvidere harmonerer med det gængse syn på, hvad der falder inden for skatte- og afgiftsområdet, og hvad der ikke gør det.

Konsistenskravet har i øvrigt lige så meget været en hjælp som et krav ved udarbejdelsen af den generelle skattestatistik. Eksempelvis kræver en udelukkelse af en transaktion fra skatte- og afgiftsområdet en eksplicit stillingtagen til, hvor den pågældende transaktion så skal placeres. Skal den betragtes som en salgsindtægt, en erhvervs- eller formueindtægt eller eventuelt som en helt frivillig overførsel til den offentlige sektor, eller skal den måske indgå som en rent finansieringsmæssig formuetransaktion? Denne udvidede problemstilling letter ofte overvejelserne, og ved den modsatte proces af ovennævnte »fanges« mange småskatter og -afgifter. Den negative afgrænsning kan siges at være næsten lige så værdifuld i praksis som den positive. Dette er netop en af fordelene ved at arbejde inden for et totalt og sammenhængende statistisk system, der »lukker sig selv«¹¹⁾.

Sondringen mellem skatterne og afgifterne på den ene side og de øvrige indtægtskategorier på den anden, ja såmænd også visse udgifter¹²⁾, har efterladt en række grænsetilfælde¹³⁾, hvor hovedproblemet har været en eventuel modydelses ækvivalens og/eller graden af det obligatoriske element. I de mest tvivlsomme af disse tilfælde er afgørelsen sket pr. konvention¹⁴⁾.

Spørgsmålet om, hvornår en eventuel modydelse kan anses for ækvivalent eller ej er mest elegant, omend indirekte besvaret af OECD: »Taxes are unrequited in the sense that benefits provided by government to taxpayers are not normally in proportion to their payments«¹⁵⁾.

Hvis en ydelse til det offentlige med en ikke klart ækvivalent modydelse skal ind-

gå under skatte- og afgiftsområdet, er det det obligatoriske element sammenholdt med modydelsens karakter, der afgør placeringen. Der kan være tale om enten obligatoriske bidrag til sociale ordninger eller obligatoriske gebyrer. De førstes placering er afgjort af ordningernes art, jf. nedenfor. De sidste definerer SNA således: »Compulsory fees are payments to public authorities... in respect of services the primary purpose of which is to serve as an instrument of the government and which are obligatory but unavoidable in the only circumstances in which they are useful«¹⁶⁾.

Et specielt konsistensproblem rejser spørgsmålet om periodiseringen. Den generelle skattestatistik har, som antydnet ovenfor, måttet trække på en lang række forskellige og skiftende kilder. Opgaven har været at gøre disses uensartede oplysninger »sammenlæggelige« og samtidigt følge den periodisering af transaktionerne, der i øvrigt anvendes i nationalregnskabet. I dette henføres skatterne og afgifterne til det såkaldte optjeningstidspunkt¹⁷⁾, der sjældent benyttes i kilderne. De anvender normalt enten tilsvartidspunktet¹⁸⁾, bogføringstidspunktet¹⁹⁾ eller indbetalingstidspunktet²⁰⁾. Det er derfor nødvendigt at foretage en lang række omperiodiseringer af de foreliggende oplysninger, når tallene til den generelle skattestatistik skal opgøres.

Af helt central betydning både i relation til konsistens- og resistenskravet er afgrænsningen af den offentlige sektor. Denne defineres som bestående af »enheder, hvis hovedformål er at producere offentlige ydelser, dvs. ikke-markedsbestemte varer og tjenester, som primært er beregnet til offentligt konsum²¹⁾, samt at gennemføre de indkomstfordelinger, der dels er nødvendige herfor, dels er ønskede som led i den økonomiske politik i

almindelighed og fordelingspolitikken i særdeleshed. Hovedparten af disse enheder er formelt offentlige og integrerede i de samlede offentlige regnskaber dvs. statsregnskabet på det centrale niveau og amts- og primærkommuneregnskaberne på det lokale niveau. En del af enhederne er dog ikke-integrerede institutioner med individuelle regnskaber²²⁾... De ikke-integrerede institutioner i den offentlige sektor kan endvidere være formelt private²³⁾. Kriteriet for, at disse er blevet inkluderet, er, at de for den overvejende dels vedkommende er finansieret ved hjælp af offentlige midler²⁴⁾. Sådanne institutioner betegnes quasi-offentlige i modsætning til de egentlige offentlige - integrerede og ikke-integrerede - institutioner omtalt ovenfor²⁵⁾. Også denne definition kan siges at være for bred til at kunne bedømmes umiddelbart. Dens værdi afhænger helt af, hvordan dens retningslinjer konkret er blevet realiseret²⁶⁾.

Ved implementeringen har det bl.a. været afgørende at indrette den praktiske afgrænsning således, at det forhindres, at rent regnskabsmæssige omplaceringer f.eks. flytninger uden reelt indhold fra det ikke-integrerede til det integrerede område, som der har været ganske mange af i den betragtede periode, eller vice versa, påvirker omfanget af den offentlige sektor²⁷⁾.

Tvangsopsparing er et illustrativt eksempel, når de ovenfor omtalte grænsetilfælde skal sammenfattes. Det obligatoriske element er tilstede, som det også skal være, før overvejelserne om placering inden for skatte- og afgiftsområdet overhovedet påbegyndes. Imidlertid foreligger der en modydelse - nemlig en finansiell fordring²⁸⁾. Denne kan dog ikke anses for ækvivalent alene på grund af det dispositionstab, der følger af det obligatoriske element²⁹⁾. Det afgørende bliver herefter

om provenuet tilfalder det offentlige eller placeres uden for den offentlige sektor f.eks. i et pengeinstitut som bunden opsparing. Kun i det første tilfælde er der, jf. den indledningsvis givne definition, tale om en skat³⁰⁾.

Udviklingen i den samlede beskatning fremgår af hosstående tabels sidste linje, der imidlertid i sig selv ikke er særlig informativ.

Skattestrukturen

Strukturen i beskatningen belyses traditionelt³¹⁾ gennem en fordeling på modtager og efter skatteart.

I det generelle statistiksystem for de offentlige finanser dvs. også i skattestatistikken opereres med en firdeling af den offentlige sektor, hvilket er en variant, tilpasset de specielle danske forhold, af den internationalt benyttede niveaudeling:

International opdeling:	Danmarks Statistiks opdeling:
1. Det supranationale niveau ³²⁾	1. Den statslige sektor ³³⁾
2. Det centrale niveau	2. De sociale kasser og fonde ³⁴⁾
3. De sociale kasser og fonde	3. Den amtskommunale sektor
4. Det lokale niveau ³⁵⁾	4. Den primærkommunale sektor
	Den kommunale sektor

De sociale kasser og fonde afgrænses, som antyd det ovenfor, ved hjælp af deres formål og finansiering, mens den øvrige offentlige sektor opdeles i den statslige og den kommunale del efter enhedernes tilknytning til henholdsvis statsregnskabet og amts- og primærkommuneregnskaberne³⁶⁾. Dette er den praktiske implementering af det generelle princip, hvorefter de enkelte områder inden for den offentlige sektor klassificeres som centrale (statslige) eller lokale (kommunale) efter den geografiske udstrækning af deres kompetence. Er kompetencen udstrakt til hele landet, henføres det pågældende område til den statslige sektor. Er kompetencen lokalt begrænset, henføres området til den kommunale sektor³⁷⁾.

En skat eller afgift placeres hos den of-

fentlige delsektor, der modtager den specifikt i relation til beskatningen - dvs. som en indtægt med de ovenfor omtalte skattemæssige attributter og med et eller flere af de kendte skattetekniske karakteristika³⁸⁾. Overførte skatte- eller afgiftsprovenuier bliver m.a.o. kun at betragte som skattemæssige indtægter hos modtagerne, »when under provisions of the tax law they automatically and unconditionally receive a given percentage of the tax collected or arising in their territory... leaving no discretion to the collecting government«³⁹⁾. Hermed udelukkes skatteprovenuier, der deles efter andre kriterier end de rent skattetekniske og overføres mellem delsektorerne, fra at kunne betragtes som skattemæssige indtægter hos modtagerne⁴⁰⁾. Den samlede skat placeres statistisk hos den opkrævende sektor, der så videreforder provenuet til de endelige modtagere som interne offentlige overførsler⁴¹⁾. Dette er et af de forhold, der gør det tvivlsomt at se isoleret på specielle transaktionstyper som f.eks. skatterne og afgifterne og især inden for enkelte dele af den offentlige sektor. De omfordelende, internt offentlige transaktioner kan ikke lades ude af betragtning, jf. nedenfor.

Skatternes og afgifternes fordeling efter modtager er vist direkte i omstående tabels første afsnit og mere indirekte i figur 1, der imidlertid er nok så illustrativ. Betragtes hele perioden, iagttages en udvikling i retning af, at en større del af beskatningen oppebæres af kommunerne, men der er langt fra tale om en jævn udvikling. Ændringen i modtagerstrukturen fandt i al væsentlighed sted i perioden fra slutningen af 1960'erne til først i 1970'erne og er helt entydigt knyttet til det reformkompleks⁴²⁾, der gennemførtes i samme periode. Bortset fra skattelempelserne i 1949 og 1950, der var rent statslige,

og som derfor resulterede i en større kommunal andel af beskatningen, var strukturen stort set uændret op til sidste halvdel af 1950'erne. Herefter og frem til den omtalte strukturændring kan der konstateres et vis fald i kommunernes andel, dels fordi en række kommunale ejendoms-skatte fikseredes i denne periode, dels pga. den skærpelse, der skete i forbrugsbeskatning - dvs. i de statslige skatter. De sociale kasser og fonde har aldrig spillet nogen væsentlig skattemæssig rolle i Danmark i modsætning til i andre lande⁴³⁾. Størst var deres andel af beskatningen i midten i 1960'erne i kraft af indførelsen af ATP. Et minimum nåedes i 1974, efter at sygekasserne året før var blevet erstattet af sygesikringsordningen.

Som antydnet ovenfor afspejler skatternes og afgifternes fordeling på modtagere ikke de offentlige delsektors indbyrdes størrelsesforhold. De interne offentlige overførsler er af så stor betydning, at de helt ændrer billedet. Blot for at markere dette forhold er de *indtægter*, som de offentlige delsektorer har tilbage efter den *interne omfordeling*⁴⁴⁾, afbildet på samme måde⁴⁵⁾ som skatterne i figur 1. Her ved fremkommer helt andre niveauer og en betydelig mere »dramatisk« udvikling end den, der fremgår når skatterne og afgifterne betragtes isoleret⁴⁶⁾.

Med skatteartsfordeling tænkes på en klassifikation af skatterne og afgifterne efter deres udskrivningsgrundlag el.lign. Dette er et rimeligt entydigt kriterium at arbejde efter og derfor også det, der har kunnet opnås international enighed om⁴⁷⁾. Indholdsmæssigt følger den generelle skattestatistik temmeligt nøje de internationale retningslinjer⁴⁸⁾. Der opereres med følgende grupper af skatter og afgifter:

1. Indkomstskatter⁴⁹⁾
2. Obligatoriske gebyrer og bøder m.v.⁵⁰⁾
3. Obligatoriske bidrag til sociale ordninger⁵¹⁾
4. Skatter på antal ansatte eller lønsum⁵²⁾
5. Skatter af formue, ejendom og besiddelse⁵³⁾
6. Afgifter af varer og tjenester⁵⁴⁾
7. Andre produktionsskatter⁵⁵⁾

Skatteartsfordelingen er vist i ovenstående tabels midterste afsnit. Det fremgår, at indkomstbeskatningen specielt de personlige indkomstskatter har været dominerende i hele den betragtede periode. Den næststørste gruppe, afgifterne af varer og tjenester, betød relativt mest i 1960'erne, hvor først oms'en indførtes i 1962 og senere erstattedes af moms'en i 1967. Samme år gjordes imidlertid forarbejdet, i form af skattefradragsrettens

Den samlede beskatning 1947-1983 fordelt efter modtager og skatteart samt på nationalregnskabsgrupper.

	1947	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1983*
	pct.								
<i>Fordeling efter modtager:</i>									
1. Den statslige sektor	73,2	72,2	73,6	74,6	76,3	73,4	68,7	68,4	67,0
Heraf: Indirekte skatter	39,0	40,2	38,6	40,6	41,6	38,3	33,9	37,6	34,0
Direkte skatter	29,2	28,2	33,3	31,9	33,2	34,3	34,0	29,6	31,2
Andre skatter	5,0	3,8	1,7	2,1	1,5	0,8	0,8	1,2	1,8
2. De sociale kasser og fonde.....	4,9	4,6	4,3	3,7	5,0	3,8	1,2	1,4	2,7
3. Den kommunale sektor i alt	21,9	23,2	22,1	21,7	18,7	22,8	30,1	30,2	30,3
Heraf: Indirekte skatter	5,7	6,1	5,6	6,4	4,0	4,1	4,1	3,2	3,0
Direkte skatter	16,1	17,0	16,5	15,3	14,7	18,7	26,0	27,0	27,3
Andre skatter	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Fordeling efter skatteart:</i>									
1. Indkomstskatter	42,5	42,7	47,4	44,8	45,5	51,3	58,3	54,9	54,7
Heraf: Personlige indkomstskatter	37,6	37,8	41,6	40,1	41,1	48,7	55,0	51,6	51,7
Selskabsskatter	4,9	4,9	5,8	4,7	4,4	2,6	3,2	3,2	3,0
2. Obligatoriske gebyrer og bøder m.v. ...	3,3	2,4	0,7	0,7	0,6	0,3	0,3	0,3	0,3
3. Obligatoriske bidrag til sociale ordn. .	5,8	5,3	4,7	4,5	5,3	3,9	1,3	1,8	4,3
4. Skat af formue, ejendom og besid.	11,8	11,8	10,9	11,6	9,1	7,0	6,7	6,0	5,2
Heraf: Ejendomsskatter	7,5	7,8	6,9	7,5	4,8	4,1	4,0	3,3	2,2
5. Afgifter af varer og tjenester	36,3	37,4	35,9	38,0	39,3	37,3	33,1	36,8	35,2
Heraf: Oms og moms.....	—	—	—	—	9,9	18,6	17,1	22,1	21,0
Told o.lign.	2,8	3,3	3,1	4,1	2,6	1,5	1,0	0,7	0,6
Punktafgifter	33,5	34,0	32,8	33,9	26,8	17,2	15,0	14,0	13,6
6. Andre produktionsskatter	0,3	0,4	0,4	0,4	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2
<i>Fordeling på nationalregnskabsgrupper:</i>									
1. Indirekte skatter	44,7	46,3	44,2	47,0	45,6	42,4	38,0	40,8	37,0
2. Direkte skatter	45,3	45,2	49,8	47,2	47,9	53,0	60,0	56,6	58,5
3. Andre løbende skatter	9,1	7,7	5,4	5,2	5,9	4,2	1,6	0,6	2,9
4. Kapitalskatter	0,9	0,8	0,6	0,6	0,6	0,4	0,4	2,0	1,6
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	mia.kr.								
Samlet beskatning	3,7	4,3	6,9	10,6	21,5	48,2	88,3	170,3	239,2

*: Skøn, december 1983. Oplysninger opgjort på et sikrere grundlag kan findes i 1984-udgaven af Danmarks Statistik: *Skatter og afgifter* (1976-1984). Se også Danmarks Statistik: »Den offentlige sektors udgifter og indtægter 1979-1983. April-version 1984« (1984:11).

Kilde: Danmarks Statistiks skatte- og afgiftsbank.

ophævelse m.v., til den eksplosion i den personlige indkomstbeskatning, der skulle komme med kildeskattereformen i 1970, og hvorefter skattestrukturen varigt ændredes. De fire øvrige artsgrupper har generelt været af faldende betydning gennem den betragtede periode, bortset fra at bidragene til sociale ordninger har fået en renæssance fra 1983.

Som antydnet ovenfor, er artsfordelingen forholdsvis enkel at arbejde med, men den negligerer til gengæld væsentlige forhold ved beskatningen f.eks. den forskel, der er fra skat til skat mht. påvirkningen af samfundsøkonomien. Nu er der ikke en, men et utal af meninger om, hvad der er »sandheden« i denne forbindelse. Det er derfor helt bevidst, når statistikken stort set har valgt at afholde sig fra at gennemføre alternative, »analyseorienterede« grupperinger og i stedet koncentreret sig om detaljerne i den entydige, »lette« skatteartsfordeling. Ved dette valg er der nemlig søgt en bredere løsning, idet det herigennem har været muligt at præsentere en totalopgørelse med en så stor specificationsgrad, at selv den mest »kræsne« statistikbrugers klassifikationsbehov skulle kunne imødekommes gennem en rearrangering af materialet.

En alternativ gruppering gennemføres der dog. Det er den såkaldte nationalregnskabsfordeling af skatterne og afgifterne, hvor det afgørende er disses indplacering på de forskellige nationalregnskabskonti. Hermed bliver der tale om en fremstilling, der er specielt orienteret mod de typer af analyse, som nationalregnskabet lægger op til. I nationalregnskabsgrupperingen sondres der mellem:

- | | |
|---|--------------------------------------|
| 1. Indirekte skatter ⁵⁶⁾ | |
| 2. Direkte skatter ⁵⁷⁾ | |
| 3. Obligatoriske gebyrer og bøder m.v. | Andre løbende skatter ⁵⁸⁾ |
| 4. Obligatoriske bidrag til sociale ordninger | |
| 5. Kapitalskatte ⁵⁹⁾ | |

Nationalregnskabsgrupperingen fremgår af tabellens sidste afsnit samt indirekte af figur 3 nedenfor. Der iagttages samme udvikling som ifølge skatteartsfordelingen, jf. også definitionen af nationalregnskabsgrupperne ovenfor. Når der ses bort fra de midlertidige »løft« i de direkte skatters andel i 1950'erne og i sidste del af 1960'erne har de direkte og indirekte skatter stort set udgjort samme andel af beskatningen indtil kildeskattereformen. Herefter ændredes strukturen varigt. Kapitalskatte har haft en relativt større betydning end vanligt i de to sidst viste år i tabellen, hvilket skyldes den statslige eengangsgrundskyld af landbrugsejendomme i 1980 og den midlertidige formueafgift af pensionskapitaler i 1983. I øvrigt er såvel nationalregnskabs- som artsfordelingen omtalt nærmere i de næstfølgende afsnit.

Skattetrykket

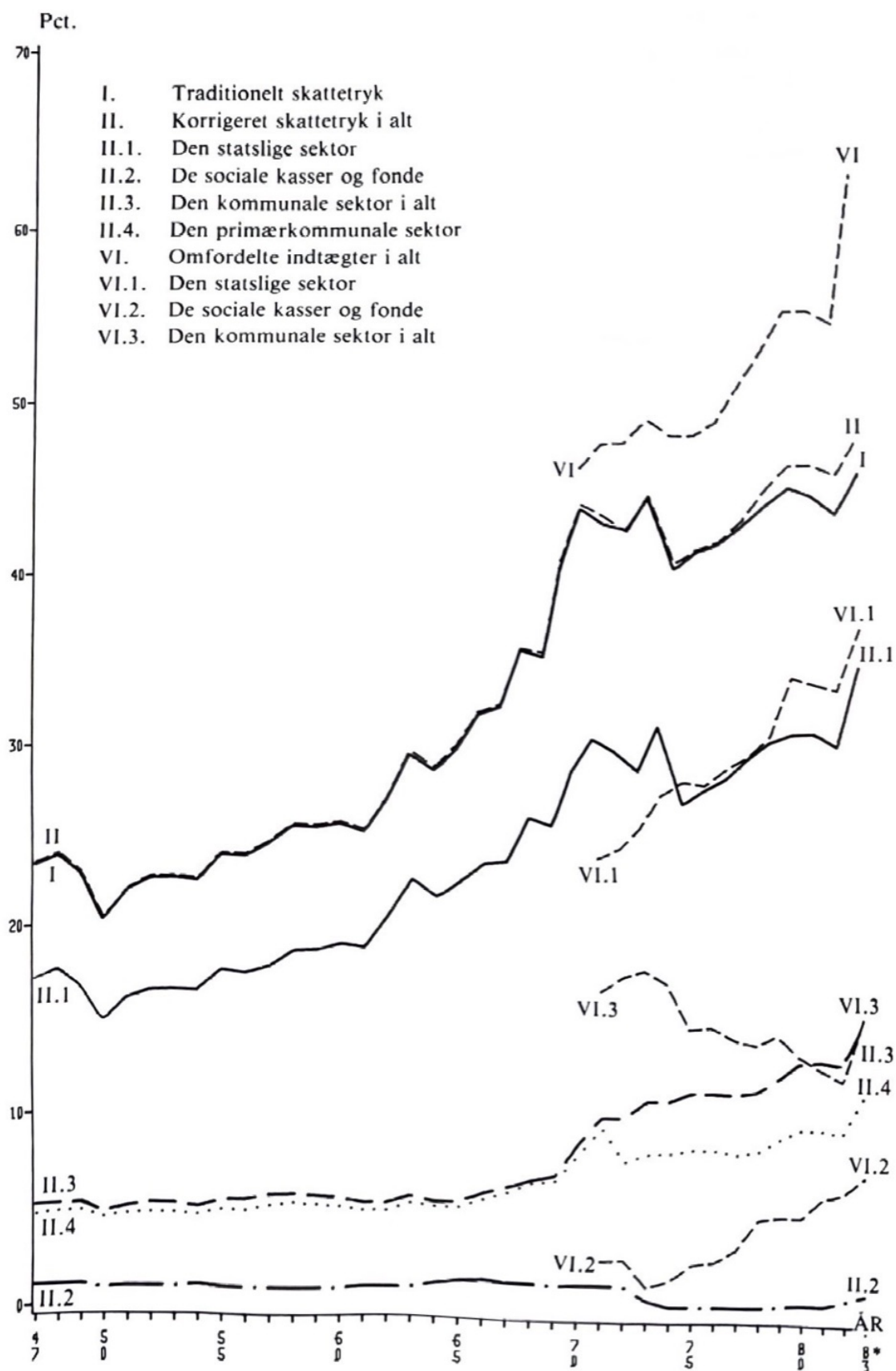
Beskatningsniveauet, skattebyrden eller skattetrykket, betegnelserne har været mange, er efterhånden - ikke mindst i den allerseneste tid - blevet en næsten lige så strategisk størrelse i den økonomisk-politiske debat som betalingsbalanceunderskuddet, underskuddet på statsfinanser og antallet af arbejdsløse eller arbejdsløshedsprocenten. Trods dette diskuteres indholdet af skattetryksbegrebet sjældent i bredere kredse, selv om der er et rigt udvalg af forskellige opgørelsesmetoder at vælge imellem⁶⁰⁾.

På *makroniveau* opgøres skattetrykket traditionelt og efterhånden pr. international konvention⁶¹⁾ som:

$$(I) \frac{\text{Samlede skatter og afgifter}}{\text{Bruttonationalprodukt i markedspriser}} \times 100.$$

Udviklingen i det således beregnede - *traditionelle* - skattetryk er vist i alle tre figurer. Udtrykket er let at kritisere, men når

Figur 1. Skattetryk m.v. 1947-1983 fordelt efter modtager.



Anm.: Vedrørende opgørelsesmetode, se teksten.

*: Skøn, december 1983. Se noten til tabellen.

Kilder: Danmarks Statistiks skatte- og afgiftsbank og databank for de offentlige finanser, nationalregnskab og ADAM's databank samt egne beregninger.

dette lejlighedsvis er gjort, har der som regel været tale om en temmelig ufrugtbar gennemgang af, hvordan let ændrede tællere og specielt nævnere ville kunne give forskellige forløb. Søges udtrykket imidlertid nærmere fortolket, træder dets svaghed tydeligt frem. Et fortolkningsforsøg vil afsløre en konsistensbrist, og med dette som udgangspunkt kan der gennemføres en mere frugtbar diskussion.

Bruttonationalproduktet angiver markedsværdien af den produktive indsats i løbet af en periode dvs. henhører på nationalregnskabet's produktionsside⁶²⁾. Skatterne og afgifterne som en samlet størrelse vedrører derimod indkomstsiden⁶³⁾. Kun en vis del af beskatningen - nemlig de indirekte skatter - kan som udgift henføres til produktionssiden⁶⁴⁾. Ønskes den samlede beskatning fastholdt i tælleren i skattetryksudtrykket, må der derfor - af hensyn til konsistensen - vælges en indkomststørrelse som nævner. Her tilbyder sig bruttonationalindkomsten⁶⁵⁾ eller måske mere konsekvent den disponible bruttonationalindkomst⁶⁶⁾. Den sidste størrelse er anvendt som nævner i alle tre figurer, hvor størrelsen:

$$(II) \frac{\text{Samlede skatter og afgifter}}{\text{Disponibel bruttonationalindkomst i markedspriser}} \times 100$$

er indtegnet som en korrektion til det traditionelle skattetryk. Dette *korrigerede* udtryk er i kraft af sin konsistens let at fortolke. Det angiver, hvor stor en del af samfundets disponible indkomst det offentlige beslaglægger gennem beskatningen. Det korrigerede skattetryk viser helt samme udvikling som det traditionelle, bortset fra at niveauet efter 1978 gradvis løftes i takt med de stigende renter på den voksende udlandsgæld.

Nu er det ikke slet så selvfølgelig, som det kan synes af det forudgående, at skatterne og afgifterne skal fastholdes som

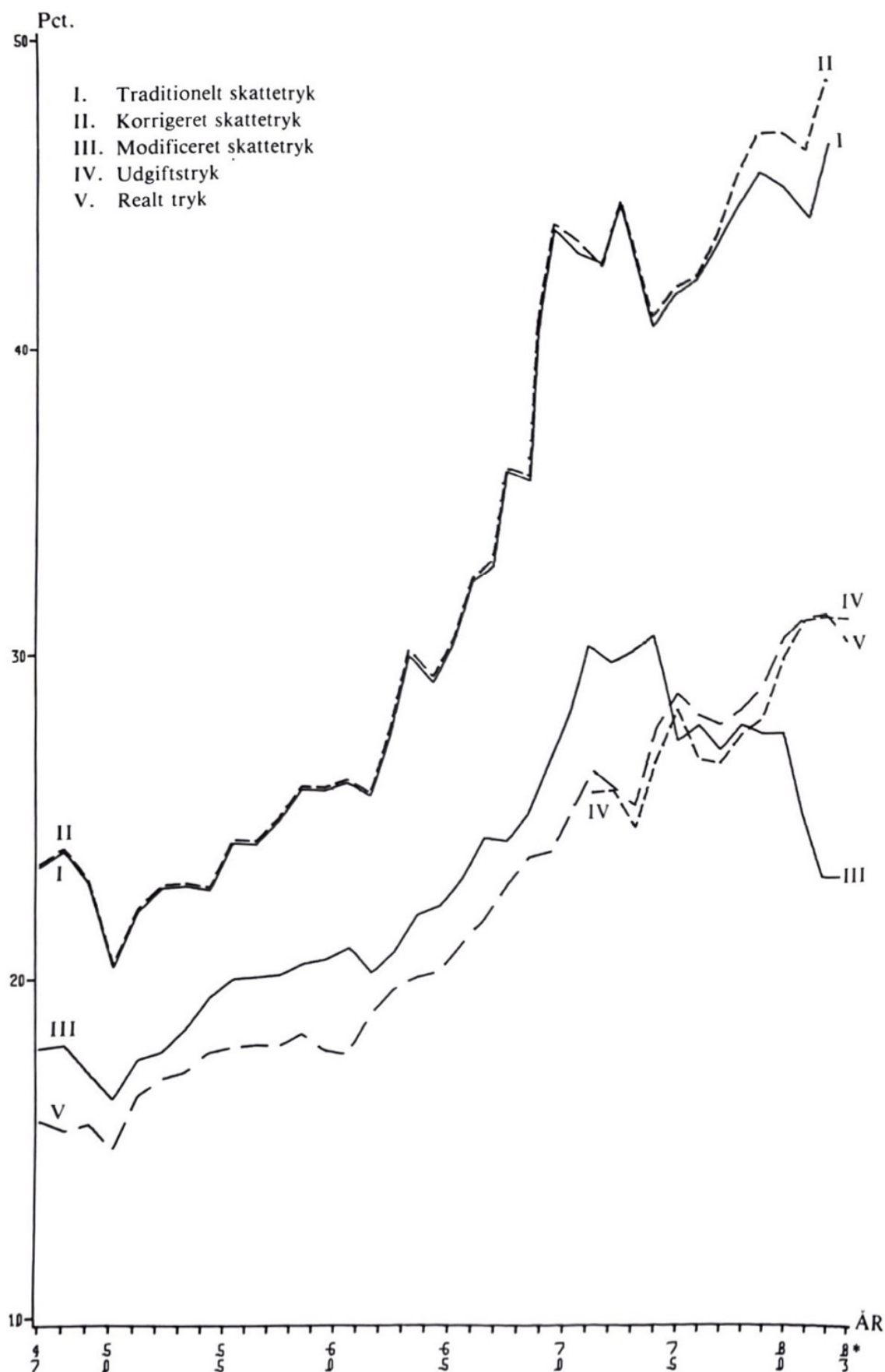
isoleret størrelse i tælleren. Modsvarende de indirekte skatter på produktionen subsidierer det offentlige denne gennem pristilskud m.v.⁶⁷⁾, og modsat de direkte skatter overføres⁶⁸⁾ betydelige beløb fra den offentlige sektor til den private. Tages samtlige omfordelende indkomsttransaktioner i betragtning, fremkommer det offentliges disponible indkomst⁶⁹⁾. Denne er i figur 2 brugt som tæller ved betegning af en alternativ skattetryksstørrelse:

$$(III) \frac{\text{Disponibel offentlig bruttoindkomst}}{\text{Disponibel bruttonationalindkomst i markedspriser}} \times 100,$$

der passende kan betegnes det *modificerede* skattetryk⁷⁰⁾. Udtrykket er konsistent⁷¹⁾ og derfor let fortolkeligt. Det angiver det offentliges andel af samfundets disponible indkomst. Det mest markante træk ved denne størrelses udvikling er den faldende trend fra 1975 og frem - dvs. over samme periode, som er kendetegnet ved - stigende - underskud for den samlede offentlige sektor.

Offentlige underskud betyder, at en del af udgifterne lånefinansieres. Populært udtrykt råder den offentlige sektor over mere end sin disponible indkomst, når sektorens ikke-omfordelende udgifter skal dækkes. Dette gør det naturligt at have udgiftssiden in mente, når det relative omfang af den offentlige sektor skal belyses i situationer, hvor der ikke er balance på de offentlige finanser. Forskellen mellem den disponible indkomst og det beløb, der medgår til endelig anvendelse i den offentlige sektor, er ud over den p.t. dominerende låntagning⁷²⁾ kapitalsskatterne og andre kapitaloverførsler til og især fra den offentlige sektor. Korrigeres der for denne forskel, fremkommer det offentliges rådighedsbeløb⁷³⁾. Skal dette anvendes som tæller i et mål for »trykket« af den offentlige sektor, må der vælges en

Figur 2. Forskellige skatte- og udgiftstryk 1947-1983.



Anm.: Vedrørende opgørelsesmetode, se teksten.

*: Skøn, december 1983. Se noten til tabellen.

Kilder: Danmarks Statistiks skatte- og afgiftsbank og databank for de offentlige finanser, nationalregnskab og ADAM's databank samt egne beregninger.

nævner, der er konsistent hermed. Den rette størrelse er samfundets samlede rådhedsbeløb⁷⁴⁾. Herefter kan den offentlige sektors *udgiftstryk*⁷⁵⁾ beregnes således:

$$(IV) \frac{\text{Offentligt rådighedsbeløb}}{\text{Samlet rådighedsbeløb}} \times 100.$$

Også dette udtryk er qua sin konsistens enkelt at fortolke. Det angiver det offentliges andel af den endelige anvendelse.

Det offentlige rådighedsbeløb, som her opgjort, anvendes til offentligt konsum⁷⁶⁾ og den offentlige sektors egen kapitalakkumulation⁷⁷⁾ samt til kapitaltilførsel til de integrerede offentlige virksomheder⁷⁸⁾. Opgøres disse reale udgifter fra anvendelses- eller varesiden vil det være mest naturligt eller konsistent at sætte dem i forhold til bruttonationalproduktet⁷⁹⁾. Herved fremkommer, hvad der kunne kaldes det offentliges *reale tryk*:

$$(V) \frac{\text{Offentlige reale udgifter}}{\text{Bruttonationalproduktet i markedspriser}} \times 100.$$

Udtrykket angiver det offentliges andel af nationalproduktets varer og tjenester. Når der tages højde for de ovenfor omtalte forskelle mht. tæller og nævner⁸⁰⁾, følger det fuldstændigt udviklingen i udgiftstrykket, hvad det definatorisk jo også skal.

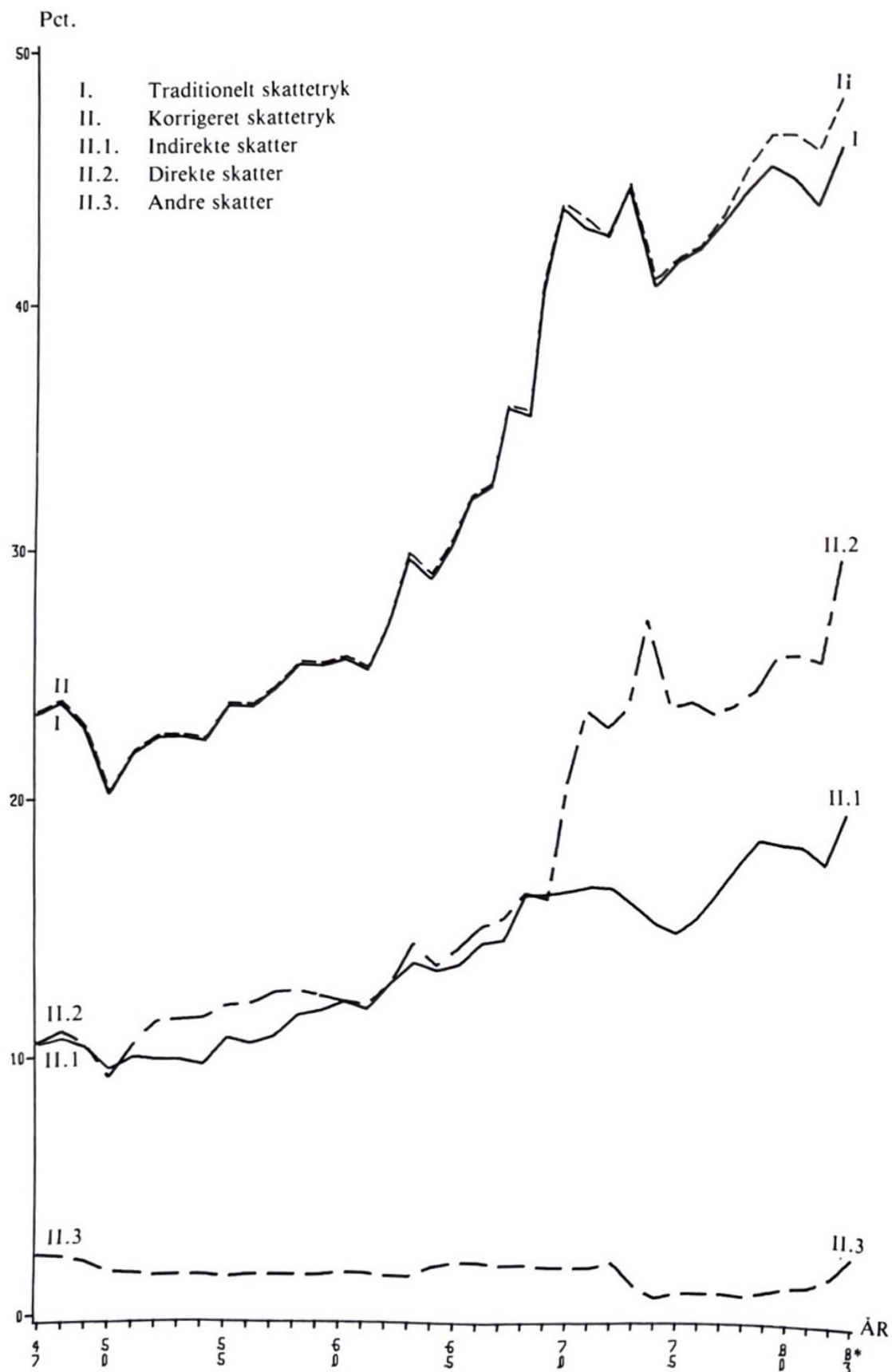
Udtrykkene (II)-(V) er konsistensmæssigt lige gode, men til hvert deres formål. De er sammenlignet i figur 2. Ønskes udviklingen i beskatningen belyst isoleret, må det korrigerede skattetryk anvendes, jf. figur 3. Da dette er det egentlige ærinde i nærværende artikel, er figur 3 da også det konkrete udgangspunkt for gennemgangen i de følgende afsnit af udviklingen fra 1947-1983. I forhold til udtryk (II) er det modificerede skattetryk (III) bredere ved at omfatte samtlige omfordelende transaktioner mellem den offent-

lige og den private sektor - dog bortset fra kapitaloverførslerne og den »overførsel«, der ligger i offentlig låntagning eller fordrings erhvervelse. Udtryk (III) ligger i øvrigt indholdsmæssigt på linje med de størrelser, der opereres med, når samme problemstilling betragtes fra *mikrosiden*⁸¹⁾. Her er det imidlertid normalt incidensen, der interesserer, dvs. den ændring i fordelingen inden for den private sektor, der følger af den offentlige sektors omfordelende transaktioner⁸²⁾. Inddrages de »omfordelende« transaktioner, der ikke er taget højde for i udtryk (III), fremkommer udgiftsudtrykket (IV) og i forlængelse heraf det reale tryk (V), hvor specielt det sidste er velegnet til at belyse det relative omfang af det offentliges egne aktiviteter. Det reale tryk har i øvrigt den værdifulde egenskab, at det knytter sig til nationalregnskabs produktionsside, der er dettes basale del, når der som for det danske nationalregnskabs vedkommende er tale om en opgørelse efter den såkaldte produktionsstatistiske metode⁸³⁾. Når det traditionelle skattetryk (I) har vundet så stor udbredelse, er det nok netop fordi det anvender denne på mange måder ønskværdige nævner sammen med skatterne og afgifterne isoleret i tælleren, men en hybrid - omend en tiltalende sådan - er og bliver dette udtryk.

Udviklingen 1947-1983

Fra slutningen af 1940'erne til i dag er det offentliges reale tryk fordoblet og udgør nu næsten 1/3 af nationalproduktets varer og tjenester. Dette viser tydeligere end nok så mange udredninger, at det allokeringsmæssige aspekt af det offentliges rolle har været afgørende for udviklingen efter krigen. Fordoblet er imidlertid også »spændet« mellem udgiftstrykkene på den ene side og de egentlige skattetryk på den anden, jf. figur 2. Dette spænd kan

Figur 3. Skattetrykket 1947-1983 fordelt på nationalregnskabsgrupper.



Anm.: Vedrørende opgørelsesmetode, se teksten.

*: Skøn, december 1983. Se noten til tabellen.

Kilder: Danmarks Statistiks skatte- og afgiftsbank, nationalregnskabet og ADAM's databank samt egne beregninger.

tolkes som et udtryk for omfanget af det offentlige omfordelingspolitik, der således målt må siges at have spillet en lige så væsentlig rolle som allokeringssfunktionen. Betragtes perioden under ét, tør det nok også siges, at det netop er fordelingspolitikken udformet efter det såkaldte evneprincip, der som det politisk set mest »retfærdige« har formet den skattepolitiske udvikling. Dette udelukker ikke, at andre principper kan have gjort sig gældende undervejs. Den seneste udvikling viser således eksempler på, at det rent fiskale neutralitetsprincip og det gamle nytteprincip er blevet fulgt. Over en længere periode har evneprincippet i øvrigt haft det såkaldte lighedsprincip som konkurrent. Ét er imidlertid langtidsudviklingen, noget andet er de kortsigtede skift omkring denne, der helt overvejende skyldes, at skattepolitikken er blevet brugt - flittigt - som instrument i forbindelse med det offentlige generelle stabiliseringspolitiske funktion. Den følgende gennemgang af beskatningens historik er overvejende knyttet til sidstnævnte aspekt af skattepolitikken. Vedrørende de mere overordnede funktioner i forbindelse med beskatningen og de forskellige principper, der kan være fulgt ved dens tilrettelæggelse, henvises til faglitteraturen⁸⁴). Redegørelsen nedenfor er indskrænket til udviklingen i beskatningen som sådan og de »ydre« forhold, der er nødvendige for at forstå - eller vurdere⁸⁵) - den førte skattepolitik⁸⁶).

Normalisering efter krigen, 1947-1950

I slutningen af 1940'erne var målet for den økonomiske politik at få bragt produktion og levestandard op på førkrigniveau. I første omgang skulle investeringerne fremmes i den udstrækning, den valutariske balance tillod det. Samtidig var

en sanering af økonomien imidlertid påkrævet, specielt måtte pengeregigheden elimineres. Situationen krævede en relativ stram finanspolitik, der kunne skabe balance mellem forbrugsefterspørgslen og de begrænsede produktions- og importmuligheder under hensyntagen til den overordnede investeringsmålsætning. Der var tale om en ganske kompliceret økonomisk-politisk situation, hvor der skulle gennemføres en stramning, men ikke så voldsom, at den via nedsat opsparing hæmmede investeringerne og/eller forværrede betalingsbalancestillingen. Skatteprovenuet steg markant i 1947 og 1948, hvilket i første række må tilskrives det stigende indkomstniveau, men beskatningens omfang udvidedes også. De direkte skatter forøgedes således med en tillægsskat for indkomster over en vis grænse, hvortil kom indirekte afgifter på visse såkaldte luksusvarer⁸⁷).

Ved indgangen til 1949 tegnede udsigterne for den danske økonomi sig mere lovende. Marshall-hjælpen lettede betalingsbalancerestriktionen, og der var derfor ingen grund til at fortsætte den finanspolitiske stramning. Afviklingen af en række tilskudsordninger modsvarede således af skattelettelser. Først og fremmest nedsattes indkomstskattesatserne for de mindre og mellemstore indkomster, og yderligere bortfaldt en række forbrugsafgifter, der truede visse erhverv⁸⁸).

Den gunstige økonomiske udvikling fik en brat ende, da Storbritannien i september 1949 som led i en omfattende valutakurstilpasning mellem Vesteuropa og USA nedskrev sterling ca. 30 pct. over for dollaren. Hensynet til landbrugseksporten gjorde, at Danmark valgte at følge sterling. Den resulterende betydelige forværring af bytteforholdet og en deraf følgende ugunstig valutastilling sammen med øgede udgifter, først og fremmest til

militæret⁸⁹⁾, førte til krav fra den borgerlige opposition om en stramning af den økonomiske politik. Valget i efteråret 1950 førte til en venstre-konservativ regering, som opnåede støtte til en kontraktiv finanspolitik. På skatteområdet blev der indgået forlig, der indeholdt udskrivning af en såkaldt værneskat, der var en direkte skat på indkomsten hos personer og selskaber. Skatten skulle udredes i skatteårene 1950/51-1952/53⁹⁰⁾. Desuden forhøjedes den ordinære indkomstskat til staten for 1951/52 med 10 pct. Den indirekte beskatning skærpedes med nye afgiftsformer⁹¹⁾ samt ved forhøjelse af satterne på en række allerede eksisterende afgifter⁹²⁾.

Når perioden fra 1947 til 1950 betragtes under ét, konstateres et faldende skatte-tryk trods de omtalte, øgede skatteindkrævninger, jf. figur 3. Forklaringen er den betydelige vækst i produktionen i denne periode. Der kan påpeges flere grunde til denne vækst. Væsentligst har det formentlig været, at der på det pågældende tidspunkt var åbnet mulighed for udligning af en del af det vækstefterslæb, der var »opsparat« under krigen. I takt med udenrigshandlens genoptøning i slutningen af 1940'erne blev det i kraft af de fornyede leverancer af råvarer og investeringsgoder muligt at øge såvel produktion som produktivitet i både industri og landbrug⁹³⁾. Stigningstakten i bruttonationalproduktet målt i løbende markedspriser blev således næsten 15 pct. i 1950 svarende til en realvækst på over 8 pct.

Jævnt stigende skattetryk, 1950'erne

Efterhånden som virkningerne af krigen gradvis fortog sig, kunne der politisk opnås enighed om et system, hvorefter den økonomiske politik skulle føres ved hjælp af generelle penge- og finanspolitiske

midler i stedet for 1930'ernes og -40'ernes direkte reguleringer. Det viste sig hurtigt, at beskatningen, der tidligere stort set kun var blevet betragtet som et rent fiskalt instrument, skulle blive et af de vigtigste finanspolitiske redskaber. Indkomststudjævning ad skattevejen var måske det første eksempel herpå, men også stabiliseringspolitiske målsætninger blev snart forfulgt via skattepolitikken. Den dengang endnu nye økonomiske teori gående ud på, at balance på statsbudgettet ikke i sig selv var noget mål, men at det kunne være nødvendigt at arbejde med over- eller underskud på de offentlige finanser for at skabe balance i økonomien, blev efterhånden »god latin«⁹⁴⁾. I praksis budgetteredes der gennem hele perioden med overskud for at dæmpe den private efterspørgsel.

Selv om skattepolitikken som nævnt fik en central plads i den økonomiske politik, er det et kendetegn for perioden, at skattesystemet forblev uændret i sin substans. I stedet for en egentlig reform suppleredes det bestående lovkompleks med nye skattelove udsprunget af skiftende økonomiske og politiske situationers behov. Der blev udfoldet mange bestræbelser på at gennemføre en egentlig skattereform, specielt fra socialdemokratisk side, men reformbestræbelserne strandede på modstanden mod to forslag, nemlig afskaffelse af retten til at fradrage betalte skatter i den skattepligtige indkomst og indførelse af kapitalvindingsskat. Det stort set uændrede skattesystem var pudsigt nok baggrunden for, at der skete en mindre forvridning i skattestrukturen i 1950'erne. Af ovenstående tabel og figur 3 fremgår, at den direkte beskatning i perioden fik øget vægt i forhold til de øvrige skattegrupper. Årsagen var den i nogen grad selvforstærkende sammenhæng mellem inflationen, der skruede pengeindkom-

sterne i vejret, og det stive, progressive skattesystem, der tog en stadigt voksende procentdel af disse opskruede indkomster. I »konkurrencen« mellem de direkte og indirekte skatter om hvilken af de to, der skulle dække det offentliges voksende finansieringsbehov, måtte den indirekte beskatning blive taber, så længe den hovedsageligt byggede på mængdeafgifter.

Det overordnede mål for den økonomiske politik i 1950'erne var det samme som i sidste halvdel af 1940'erne, dvs. at opnå den størst mulige vækst inden for de valutamæssige rammer. Strategien var en forbrugsbegrænsende finanspolitik sammen med en lempelig investeringsfremmende pengepolitik. Det lykkedes imidlertid ikke at gennemføre denne politik konsekvent. Ved flere lejligheder lempedes finanspolitikken af hensyn til beskæftigelsen, hvilket som regel førte til så alvorlige valuta-problemer, at kontraktive foranstaltninger snart igen blev nødvendige.

I 1951 ophørte den stigning i produktion og beskæftigelse, der havde karakteriseret den forudgående periode. Denne ændring i den økonomiske udvikling skyldtes dels et omslag i de internationale konjunkturer, dels en valutarisk begrundet stramning af den økonomiske politik. Stramningen og en generel importbegrænsning førte godt nok til en bedre valutastilling, men samtidigt steg ledigheden og produktionen stagnerede. På skatteområdet var det især den direkte beskatning, der skærpedes. Ud over værneskatten gennemførtes en tillægsindkomstskat samt en forhøjelse af den fælleskommunale skat. De indirekte skatter suppleredes med nye afgifter⁹⁵).

I et forsøg på at nedbringe arbejdsløsheden lempedes den økonomiske politik i 1952 og 1953. Skattepolitisk udmøntedes dette især i lavere satser for en række forbrugsafgifter⁹⁶).

Den ekspansive linje i finanspolitikken måtte afbrydes i 1954. Det var atter en synkende valutabeholdning, der i efteråret nødvendiggjorde en økonomisk stramning bl.a. i form af generelle afgiftsforhøjelser. Den ugunstige betalingsbalance-situation forværredes i 1955 af, at en ringe høst øgede importbehovet. Dertil kom, at alt uudnyttet kapitaludstyr nu var taget i brug, så efterspørgselspresset resulterede i et stigende løn- og prisniveau. Ved et forlig i marts 1955 strammedes den økonomiske politik for alvor. Samtidigt med at pengepolitikken skærpedes, blev en buket af afgiftsforhøjelser vedtaget. Så at si-ge hele afgiftsbeskatningen forhøjedes⁹⁷). Skønt den økonomiske politik fortsatte uændret ind i 1956, forværredes den danske valutastilling, hvilket delvis skyldtes Suez-krisen, der medførte visse indtægts-tab og navnlig merudgifter dels som følge af de resulterende internationale prisstigninger, dels måske også pga. en forceret import. Som reaktion herpå gennemførtes i sommeren 1957 en ny finanspolitisk stramning. Indgrebene bestod i afgiftsforhøjelser⁹⁸), men samtidigt vedtoges der - for at fremme investeringerne - love om afskrivninger og henlæggelser til investeringsfonds, der om ikke reformerede så dog justerede indkomstskattesystemet. Det er nok ikke forkert at karakterisere denne adgang til at foretage, hvad der i virkeligheden kan betegnes som forskuds-afskrivninger på nyinvesteringer, som en af periodens væsentligste fornyelser af skattesystemet. I øvrigt må 1957-indgrebet karakteriseres som periodens mest helstøbte i den forstand, at det var det bedste »bud« på den ovenfor omtalte overordnede politik.

I 1958 kunne finanspolitikken lempes, idet en betydelig forbedring af bytteforholdet fra midten af 1957 havde lettet betalingsbalancerestriktionen. Afgifts-

provenuet voksede dog fortsat stærkt, fordi de i 1957 gennemførte forhøjelser først fik fuld virkning i 1958⁹⁹⁾. I 1959 og 1960 kunne den økonomiske politik lempes yderligere. Den eneste væsentlige afgiftsændring i 1959 var nedtrapningen af omsætningsafgiften af biler m.v. Samtidigt fortsattes de successive justeringer af det personlige indkomstskattesystem. Der indførtes en ny skatteskala for forsørgere, som ved uændrede indtægter ville betyde en indtægtsnedgang for staten. Ligeledes medførte en øget adgang til ligningsmæssige fradrag og ensartede børnefradrag provenutab. I 1960 var de væsentligste ændringer i told- og forbrugsafgifterne en yderligere nedsættelse af omsætningsafgiften af biler samt den første EFTA-toldnedsættelse¹⁰⁰⁾. Der var også plads til lettelser i de direkte skatter i 1960. I udskrivningsloven nedsattes satsene i personbeskatningen, og i ligningsloven blev der tillige givet visse lempelser - nemlig en udvidet adgang til befodrings- og forsikringsfradrag, fradrag i forbindelse med opsparingsordninger og for henlæggelser til investeringsfonds. På den anden side blev den ansatte lejeværdi af egen bolig sat op.

Som omtalt dæmpedes væksten i den samlede produktion fra 1951. Fra 1950 til 1957 var den årlige reale vækst i økonomien på godt 2½ pct. i gennemsnit, og dermed placerede Danmark sig som et lavvækstland sammenlignet med andre vestlige lande. Det utilfredsstillende resultat skyldtes dels den nævnte betydelige forringelse af bytteforholdet, som eksportsektoren tilmed ikke kunne drage tilstrækkelig nytte af, dels den økonomiske politik, hvor skiftende kontraktive og ekspansive indgreb synes uheldigt tidsmæssigt koordineret. Efter 1957 ændredes mulighederne afgørende for den danske økonomi. Væksten sprang op på et

højere niveau, og for årene 1958 til 1960 vokser bruttonationalproduktet i faste priser gennemsnitligt med over 5 pct. årligt. Baggrunden for væksten var, som antydnet ovenfor, at liberaliseringen af verdenshandlen og et stærkt forbedret bytteforhold skabte et valutarisk grundlag for en hurtigere erhvervsudvikling.

Skattetrykket voksede, jf. figur 3, jævnt gennem 1950'erne. Det var endnu ikke aktuelt at øge skatteudskrivningen markant for at finansiere en udvidelse af den offentlige sektor. Omkring 1950 var Danmark stadig præget af, at landbruget var det ubestridte hovederhverv. Først i 1957 nåede industrien op på at beskæftige flere end landbruget. Det næste trin i udviklingen var industrisamfundets overgang til et servicesamfund, hvor bl.a. den offentlige sektor udvidedes og lagde beslag på flere og flere ressourcer. Det blev i årtiet efter 1950'erne, at denne udvikling kom til at finde sted. I 1967 skulle beskæftigelsen i den offentlige sektor således blive højere end i industrien, og i sammenhæng hermed kom forøgelsen i skattetrykket for alvor.

Skattetrykket accelererer, 1960erne

Det er ikke for meget sagt, at den økonomiske udvikling fra slutningen af 1950'erne til begyndelsen af 1970'erne var forrygende. Målt i faste priser voksede bruttonationalproduktet med omkring 60 pct. fra 1960 til 1970 eller omtrent dobbelt så meget som i det foregående årti. Denne udvikling kunne næppe have fundet sted uden det offentliges aktive medvirken. Den erhvervs- og samfundsmæssige udvikling hang snævert sammen med det offentliges økonomi gennem f.eks. trafikinvesteringer, landbrugs- og uddannelsesprogrammer m.v., hvortil kom, at det offentlige påtog sig stedse flere, især sociale

opgaver i forbindelse med den moderne velfærdsstats opbygning. Disse mange og bekostelige foranstaltninger måtte finansieres ved, at det offentlige beslaglagde stigende andele af samfundets produktion og indkomst.

Ved årtiets begyndelse var skattesystemet ikke smidigt nok til at kunne dække dette voksende finansieringsbehov. I begyndelsen af 1960'erne ændredes skattestrukturen derfor. Der blev lagt mere vægt på forbrugsbeskatningen. Således indførtes en engrosomsætningsafgift (oms'en) i 1962, der dels provenumæssigt automatisk kunne følge inflationen i modsætning til de eksisterende mængdeafgifter, dels betød en udvidelse af den indirekte beskatnings omfang. Skatteopkrævningen accelererede for alvor i slutningen af 1960'erne, hvor oms'en afløstes af merværdiafgiften (moms'en) og skattefradragsretten afskaffedes som forberedelse til kildeskattens indførelse.

I 1961 var der for første gang siden midten af 1940'erne underskud på de offentlige finanser. Medvirkende til denne udvikling, omend næppe af størst betydning, var skalalempelser for den statslige personbeskatning sammen med udvidet adgang til befodrings- og forsikringsfradrag samt ophævelse af den hidtidige særlige indkomstskat for ikke-forsørgere. I den indirekte beskatning gennemførtes modsat en række satsforhøjelser¹⁰¹⁾.

1950'ernes finanspolitik havde vist, at det var skatteyderne, der måtte holde for, når der var krise og valutaknaphed. Det samme skulle blive tilfældet også i medgangår. I 1962 var det således nødvendigt at begrænse købekraften med nye skatter for at afkøle den økonomiske udvikling. Vigtigst var indførelsen af engrosomsætningsafgiften på 9 pct., hvortil kom, at en række punktafgifter forhøjedes¹⁰²⁾. Personskatterne øgedes også kraftigt,

men primært på grund af den stærke vækst i udskrivningsgrundlaget sammen med uændrede udskrivningsregler.

Oms-forliget, der blev vedtaget med bredt politisk flertal i juni 1962, udgør en lille milepæl i den danske skattelovgivning. Der var tale om et bevidst forsøg på en omlægning af skattebyrden fra indkomst til forbrug. Tidligere havde opmærksomheden især været koncentreret om, hvilket niveau den samlede, direkte og indirekte, skatteudskrivning lå på, f.eks. sammenlignet med tidligere år og specielt i forhold til andre lande. Det var åbenbart, at et højt beskatningsniveau alt andet lige måtte virke omkostningsfordyrende. Imidlertid var de høje skatters hæmmende indflydelse på eksporten hidtil blevet tilsløret af andre forhold, såsom importlandenes toldpolitik, subsidier etc., men efterhånden som den internationale handel liberaliseredes, trådte beskatningens indflydelse på varepriserne tydeligere frem. Derved blev opmærksomheden henledt på, at ikke blot det samlede skatetryk, men også dettes fordeling på direkte og indirekte skatter havde betydning for konkurrenceevnen. Normalt opkræves de indirekte skatter enten slet ikke, eller de tilbagebetales, for varer der eksporteres, hvorimod der ikke ydes godtgørelse for de direkte skatter, som eksportvirksomhederne i sidste ende må bære. Et andet argument for en relativt stærkere forbrugsbeskatning var ønsket om at fremme opsparingen, så den størst mulige del af investeringerne kunne finansieres indenlandsk, hvorved betalingsbalancen skånedes. Det var ingen hemmelighed, ja, det blev dengang direkte benyttet som argument mod den pågældende økonomiske politik¹⁰³⁾, at tankegangen bl.a. var, at der kan påregnes en tendens til forøgelse af den samlede opsparingskvote, når en del af skattebyrden flyttes fra de progres-

sive statslige indkomstskatter til de proportionale forbrugsafgifter, idet skatteyderne med de høje indtægter og opspæringskvoter da belastes relativt mindre.

Resultatet af oms-forliget¹⁰⁴⁾ blev en yderst beskeden økonomisk vækst i 1963. Realvæksten i nationalproduktet blev således mindre end 1 pct. Dette viser klart, at den økonomiske politik, rettet mod at bremse væksten i den indenlandske efterspørgsel, havde haft effekt, og kun en stor stigning i eksporten sikrede en real fremgang overhovedet. I 1963 gennemførtes i øvrigt den såkaldte helhedsløsning - et kompleks af love, hvor der blandt de skattemæssige foranstaltninger kan nævnes en betydelig reduktion af satserne i udskrivningsloven for 1963/64. Ikke desto mindre steg provenuet af den personlige indkomstskat til staten som følge af den fortsat betragtelige fremgang i pengeindkomsterne. Senere samme år forhøjedes en række forbrugsafgifter, mens tøj-skatten nedsattes¹⁰⁵⁾. I 1964 bidrog de indirekte skatter med et lige så stort provenu som de direkte. Som beskrevet var oms'ens indførelse stærkt medvirkende til denne udvikling. Det er dog tydeligt, at en stor del af provenustigningen på forbrugsafgifterne var »kommet af sig selv«. Den fortsatte indtægtsfremgang medførte større forbrugsmuligheder, der i vidt omfang rettede sig mod de mere eller mindre luksusbetonede varer, som bar hovedparten af den indirekte beskatning. I 1964 fandt hertil en række afgiftsforhøjelser sted¹⁰⁶⁾. Også de øvrige dele af beskatningen strammedes eller udvidedes¹⁰⁷⁾. Konjunkturuomsvinget fra 1963 til 1964 havde været af hidtil usete dimensioner. Nationalproduktet voksede næsten 9 pct. i faste priser. Hermed var den danske økonomi ved slutningen af 1964 oppe på et så højt aktivitetsniveau, at der ikke var nævneværdige reserver af ledig arbejdskraft og

kapacitet i øvrigt at trække på. Det blev derfor en central opgave for den økonomiske politik i 1965 at dæmpe væksten i den indenlandske forbrugsefterspørgsel. Hovedvægten i den finanspolitiske stramning blev lagt på de indirekte skatter. Oms'en hævedes fra de oprindelige 9 til 12½ pct., og punktafgifterne øgedes i flere omgange¹⁰⁸⁾. Størstedelen af væksten i den direkte beskatning i 1965 lå på de personlige indkomstskatter, der blev udskrevet efter stort set uændrede regler og satser, dvs. at den almindelige indtægtsfremgang var baggrunden for provenustigningen. Hertil kom en 20 pct.'s forhøjelse af selskabsskatterne. Den økonomisk-politiske kurs, der var afstukket i 1965 ønskedes fastholdt i 1966. Der skete derfor ikke de store skattepolitiske ændringer i dette år. Det skal dog nævnes, at den statslige grundskyld ophævedes, samtidig med at forskydninger i beskatningsgrundlag og skatteregler medførte en niveauforskydning i den kommunale ejendomsbeskatning.

I 1967 skete der omfattende ændringer af skattesystemet. Det var Socialdemokratiet og SF, der i fællesskab havde fået flertal ved folketingsvalget året før, som gennemførte en samlet skattereform. Reformen indebar, at den hidtidige omsætningsafgift ophævedes og erstattedes af en merværdiafgift (moms'en) på 10 pct. Afgiftsgrundlaget udvidedes herved til også at omfatte fødevarer, brændsel og en række tjenesteydelser. Samtidig skete der bl.a. en lempelse af udskrivningssatserne for den direkte beskatning til staten og en forhøjelse af en række fradrag. Som det andet hovedpunkt besluttedes det ved 1967-reformen, at der fra 1. januar 1970 skulle indføres kildeskat, og som forberedelse hertil ophævedes den gamle ret til at fradrage betalte indkomst- og

formueskatter ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst¹⁰⁹).

Den økonomiske politik prægedes i 1968 af voksende underskud på vare- og tjenestebalancen, og uroen på valutamar-kedet efter den engelske devaluering af sterling skabte tvivl om, hvorvidt det var muligt at opretholde en tilstrækkelig kapitalimport. Det væsentligste i den økonomiske politik blev på den baggrund en yderligere stramning af finanspolitikken, der skulle bremse stigningen i den indenlandske efterspørgsel og samtidig styrke konkurrenceevnen. Mindre end et år efter sin indførelse forhøjedes moms'en derfor - fra 10 til 12½ pct. Principielt vigtigere var, at årets udskrivningslov, som følge af skattefradragsrettens bortfald, indeholdt en helt ny skatteskala, der var indrettet således, at den skulle give nogenlunde samme provenu, som ville være fremkommet ved uændrede regler. Den nye skala var udformet som en enhedsskala for forsørgere og ikke-forsørgere, jf. ovenfor.

Kildeskattereformen, 1969-1970

Ved indgangen til 1969 stod Danmark i en økonomisk gunstig situation. Eksporten var inde i en stærk ekspansion, og det indenlandske private forbrug blev som nævnt holdt tilbage af en stram finanspolitik. Der var derfor plads til en vis »luk-sus« i forbindelse med overgangen til kil-deskat. Den kom til udtryk i de specielle regler om den personlige indkomstbeskatning, der blev givet for 1969. Heri bestemtes det, at skatteyderne nok skulle afgive almindelig selvangivelse for kalenderåret 1969, men at der på grundlag heraf kun ville blive tale om en beskatning af »over-skydende indkomst«. Denne svarede til det beløb, hvormed den ansatte skattepligtige indkomst for indkomståret 1969

oversteg den såkaldte »sammenlignings-indkomst«. Sidstnævnte indkomstbegreb beregnedes som den ansatte skattepligtige indkomst for indkomståret 1970 forhøjet med 20 pct. Den overskydende indkomst beskattedes med 30 pct. Disse bestemmelser førte til, at 1969 i vidt omfang faktisk kunne betragtes som et »skattefrit år«¹¹⁰). Dertil kom, at der hen imod årets slutning opstod et såkaldt »skattehul«. Hullet bestod i, at såvel staten som en række kom-muner, alt efter deres opkrævningstermi-ners placering¹¹¹), i finansåret 1969/70 kom til at oppebære hhv. opkræve et mindre beløb end svarende til et helt års skattepåligning¹¹²). Disse forhold havde en selvstændig konjunkturstimulerende virkning, der kun blev brudt ved en større forhøjelse af motorafgifterne¹¹³). Dette var bl.a. baggrunden for den særdeles stærke konjunkturopgang i 1969. Væksten i bruttonationalproduktet nåede over 8 pct. regnet i faste priser.

Fra og med 1970 opkrævedes den per-sonlige indkomst- og formueskat efter et kildeskattesystem. Det falder uden for denne artikels rammer at beskrive kil-deskattens opbygning i detaljer¹¹⁴), men de væsentligste principielle ændringer skal dog omtales. Det er vigtigt for det første at fastslå, at selve udskrivningsgrundlaget eller skattekriteriet ikke blev ændret. Hvad der var skattepligtigt i 1970, var det også før reformen. Hvad der ændredes, var derimod periodiseringen, opkrævningssystemet og fordelingen af skatteprovenuet mellem stat og kommuner.

Med hensyn til periodiseringen blev den skat, der skulle udskrives for et givet skatteår¹¹⁵), under det gamle system be-regnet på grundlag af skatteydernes ind-komst og formue i det nærmest foregåen-de indtægts- eller tilsvársår, der som of-test var kalenderåret. Under kildeskatte-systemet beregnes skatterne til udskriv-

ning i et bestemt kalenderår principielt på grundlag af skatteydernes indkomst i samme år.

Efter det tidligere system opkrævedes al skat efter skattebillet. Under kildeskatteordningen sker dette alene for skatteydere hvis indkomst i overvejende grad er B-indkomst, såsom indtægter fra selvstændig virksomhed. For personer, hvis indkomst hovedsagelig er A-indkomst, dvs. især løn og pensioner, indeholdes skatten i indtægten som forskudsskat. Indeholdelsen foretages af arbejdsgiveren på grundlag af de fradrag og trækprocenter, der er fastsat af skattemyndighederne.

Før 1970 foregik borgernes skatteindbetalinger til kommunerne over et opkrævningsår, der kunne afvige fra skatteåret¹¹⁶⁾, i en række rater, hvis størrelser og forfaldstidspunkter som nævnt kunne variere fra kommune til kommune. Under kildeskatteordningen foregår al indbetaling til staten, som herefter afregner kommune- og kirkeskat til kommunerne, der viderebetaler sidstnævnte til folkekirken institutioner. Dette sker ved, at staten i begyndelsen af hver måned udbetaler kommunerne en tolvtedel af det skatteprovenu, der er budgetteret med for det pågældende år, mens forskellen mellem dette og slutopgørelsen afvikles knap et år efter kalenderårets udløb ved den såkaldte novemberafregning, når der er tale om mindre forskelle, mens forskelle herudover afvikles ved de såkaldte seksog-tredivtedelsbeløb.

Ved overgangen til kildeskat skete der en væsentlig stramning af finanspolitikken bl.a. som følge af, at beskatningsgrundlaget rykkedes ca. halvandet år frem. Der fandt ingen væsentlige ændringer sted i punktafgifterne, men moms'en forhøjedes fra 12½ pct. til 15 pct. Den økonomiske vækst dæmpedes følgelig i

1970. Den kontraktive finanspolitik's forbrugsdæmpende effekt viste sig sidst på året, hvor det private forbrug stagnerede. Den samlede vækst i bruttonationalproduktet i faste priser blev knap 3 pct.

Med kildeskattens indførelse steg skattetrykket markant og passerer de 40 pct. for herefter at forblive på dette høje niveau. Skattestrukturen ændredes også varigt med kildeskattens indførelse jf. tabellen ovenfor og figur 3.

Skattetrykket fluktuerer omkring det nye niveau, 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne

Den højkonjunktur, der så afgørende havde karakteriseret 1960'erne, fortsatte ind i 1970'erne for at kulminere i 1973, bl.a. som følge af det såkaldte første olieprischok, og de følgende år blev præget af stadigt voksende underskud i samhandelen med udlandet, større arbejdsløshed og forøgede underskud på statsfinanserne. På denne baggrund fortsatte skattetrykket med at stige i begyndelsen af 1970'erne hvorefter den uheldige konjunkturudvikling forsøgt modvirket gennem bl.a. lempelser i indkomstbeskatningen i midten af årtiet. Herefter, i slutningen af 1970'erne, forøgedes skattetrykket atter under indtryk af de alvorlige balanceproblemer i dansk økonomi. I 1981 og 1982 gennemførtes ikke yderligere stramninger af betydning, hvorfor skattetrykket faldt for igen at stige i 1983, jf. figur 3. Skattestrukturen ændredes ikke væsentligt, når perioden betragtes i sin helhed, jf. tabellen ovenfor. Såvel de direkte som de indirekte skatter ca. firdobledes fra 1971 og frem til i dag. De to forløb har imidlertid ikke været parallelle. De direkte skatter betød relativt mest i 1974, hvorefter deres andel reduceredes som følge af den socialdemokratiske regerings lempel-

se af den personlige indkomstskat til staten, og i 1980 var forholdet mellem de to skattegrupper det samme som i 1970, ikke mindst fordi der på energiområdet var blevet indført en række indirekte skatter i slutningen af 1970'erne. Herefter er der igen sket en mindre spredning. Det ses endvidere, at provenuet af de obligatoriske bidrag til sociale ordninger faldt ved den offentlige sygesikrings afløsning af sygekasserne i 1973. Provenuet voksede atter mod slutningen af perioden, hvor bidragene fra såvel arbejdsgiverne som medlemmerne forøgedes voldsomt. Endelig skal det bemærkes, at indførelsen af en selvstændig indkomstskat af personer til amtskommunerne i 1972¹¹⁷⁾ kun betød en omfordeling af skatteprovenuet mellem den amts- og den primærkommunale sektor, jf. ovenfor f.eks. figur 1.

Finanspolitikken i 1971 var lagt an på at være aktivitetsdæmpende. Der indførtes en importafgift på 10 pct. omfattende ca. halvdelen af importen, som dog skulle nedtrappes gradvis over 1½ år. Selv om udskrivningsprocenten reduceredes¹¹⁸⁾, voksede provenuet af den statslige indkomstskat kraftigt pga. opgangen i indkomsterne og progressionen i beskatningen. I den kommunale beskatning øgedes udskrivningsprocenterne kraftigt.

Den direkte beskatning lempedes en smule i 1972. Afgørende herfor var, at forskudsansættelsen for 1972 skete direkte på grundlag af slutligningsresultatet for 1970 og ikke - som i de foregående to år - med støtte i et selvstændigt skøn over de enkelte personers forventede indtægter. Medvirkende til den lempeligere personbeskatning var også uændrede statslige og kommunale udskrivningsprocenter. Ved overgangen til 1973 gennemførtes visse ændringer i afgiftslovgivningen. Som det vigtigste indførtes en 2½ pct.'s stempelafgift på omsætning af fast ejendom samt

den såkaldte kapitaltilførselsafgift. Endvidere forhøjedes en række punktafgifter¹¹⁹⁾. For personskatternes vedkommende lykkedes det at forskudsansætte indkomsterne endnu nærmere det faktiske indkomstniveau, end det havde været tilfældet året før. Pengeindkomsterne voksede i øvrigt stærkt og dermed udskrivningsgrundlaget. Hertil kom stigninger i udskrivningsprocenterne¹²⁰⁾.

I 1974 strammede den »smalle« venstregering finanspolitikken for bl.a. at dæmpe importen. I maj forhøjedes flere afgifter¹²¹⁾. Endvidere indførtes en særlig afgift på »hårde hvidevarer« samt en midlertidig¹²²⁾ 50 pct.'s forhøjelse af afgiften af motorkøretøjer. Provenuet af personbeskatningen voksede markant på grund af en stærk opgang i pengeindkomsterne. Det havde også betydning, at fradragene på skattekortene ikke blev forøget så hurtigt som indkomsterne. Denne skattepolitiske stramning ledsagedes af en kraftig opbremsning af væksten i de offentlige driftsudgifter og et fald i anlægsudgifterne. Også andre efterspørgselskomponenter viste tegn på afmatning i 1974, og svækkelsen af produktionen og beskæftigelsen blev mærkbar. For første gang i efterkrigstiden blev der tale om et fald i bruttonationalproduktet regnet i faste priser.

I 1975 forsøgte dette tilbageslag i den økonomiske aktivitet modvirket med en mere ekspansiv politik, der skulle stimulere den indenlandske efterspørgsel indtil den forventede bedring af det internationale konjunkturklime indtraf. Rent politisk kom en lempelsespolitik også tilpas. Den væsentligste skattepolitiske lettelse var en betydelig nedsættelse af den personlige indkomstskat til staten ved hjælp af en lempet statsskatteskala og forhøjede personfradrag. Som noget nyt ændredes personfradraget fra at være et fradrag i

indkomsten til at være et fradrag i skatten. Fra slutningen af oktober nedsattes endvidere momsen fra 15 til 9¼ pct. på alle varer bortset fra benzin, elektricitet, motorkøretøjer, telefon samt radio- og fjernsynslicenser, dvs. at der faktisk opereredes med en differentieret moms. Trods den betydelige finanspolitiske lettelse lykkedes det ikke at forøge produktion og beskæftigelse i 1975. Selv om økonomien i sidste halvdel af året prægedes af nogen opgang i det private forbrug og boligbyggeriet, faldt den samlede produktion igen realt.

Den konjunkturstimulerende økonomiske politik fra 1975 kunne ikke bære i 1976, fordi der mod forventning ikke viste sig et internationalt omslag af et sådant omfang, at den produktionsfremgang, der var nået, kunne forenes med betalingsbalancehensynet. Betalingsbalancens løbende poster forværredes drastisk, og bestræbelserne gik snart i retning af en strammere finanspolitik. Den egentlige stramning skete på de indirekte skatters område. Moms'en forhøjedes atter til 15 pct., en række eksisterende punktafgifter hævedes¹²³⁾ og der indførtes nye¹²⁴⁾. I 1977 tog finanspolitikken fortsat sigte på at bremse den ugunstige betalingsbalanceudvikling. Atter måtte en del afgiftssatser forhøjes¹²⁵⁾, og nye afgifter kom til¹²⁶⁾. Endvidere hævedes momssatsen fra 15 til 18 pct. Det offentliges indtægter af personskatterne voksede i takt med udviklingen i pengeindkomsterne. Den resulterende svage vækst i den økonomiske aktivitet fortsatte i 1978. Eksporten var svækket pga. den internationale konjunktur, og her hjemme kunne den økonomiske politik ikke lempes af hensyn til betalingsbalancen. Skattepolitikken forblev derfor stort set uændret stram. Momssatsen øgedes fra 18 til 20¼ pct. og to nye afgifter indførtes¹²⁷⁾. I 1979 strammes den økono-

miske politik atter. Hovedformålet var igen at begrænse underskuddet på betalingsbalancens løbende poster, hvor de stærkt voksende rentebetalinger i forbindelse med udlandsgælden for alvor begyndte at kunne mærkes. Hertil kom et væsentligt forringet bytteforhold, primært på grund af det såkaldte andet olieprischok. De personlige indkomstskatter til kommunerne voksede markant, da de kommunale udskrivningsprocenter var blevet forøget¹²⁸⁾. Som en yderligere stramning indførtes en ny regulering af personfradrag og statsskattens skalatrin. Hidtil var reguleringen foregået i takt med udviklingen i timelønsindekset for industriens arbejdere, men nu knyttedes den til det for skatter og afgifter rensede reguleringspristal. Også den indirekte beskatning skærpedes i 1979. Momsgrundlaget udvidedes til også at omfatte en række tjenesteydelser, og visse punktafgifter forhøjedes¹²⁹⁾. Alligevel blev væksten i produktionen ganske pæn. De stimulerende faktorer var en relativ høj vækst hos de to største aftagere af danske industriprodukter, Vesttyskland og Sverige, samt et øget offentligt forbrug. Fremgangen var dog ikke så kraftig, at den kunne modsvare effekten af bytteforholdesforringelsen og de stigende nettorentebetalinger til udlandet. Underskuddet på betalingsbalancens løbende poster fordobledes. Finanspolitikken skærpedes derfor yderligere en smule i 1980. Moms'en hævedes således fra 20¼ til 22 pct., og ved samme lejlighed forhøjedes visse afgifter¹³⁰⁾. Stigningen i provenuet af de indirekte skatter blev dog relativ beskeden på grund af den afsvækkelse af produktion og forbrug, som den førte økonomiske politik selv havde været medvirkende til at fremkalde. For de direkte skatters vedkommende var der ikke tale om helt samme svækkelse i beskat-

ningsgrundlaget, bl.a. som følge af de øgede skattepligtige indkomstoverførsler fra det offentlige. Dertil kom at de gennemsnitlige kommunale udskrivningsprocenter atter voksede kraftigt¹³¹⁾.

Den internationale konjunkturudvikling var i 1981 præget af stagnation og uden tegn på et egentligt omsving i konjunkturudviklingen forude. De danske balanceproblemer forværredes. Stigende oliepriser og den voksende rentebyrde belastede betalingsbalancen. Den svage efterspørgsel medførte et direkte fald i produktion og beskæftigelse, der igen førte til en markant stigning i underskuddet på statsfinanserne. Beskæftigelseshensynet var baggrunden for, at beskatningen ikke blev strammet væsentligt i 1981. I maj måned forhøjedes en række punktafgifter¹³²⁾ ganske vist, men uden større provenumæssig effekt. I den direkte beskatning bortfaldt opkrævningerne til den sociale pensionsfond, men samtidigt forhøjedes det almindelige folkepensionsbidrag mere end modsvarende¹³³⁾. De direkte skatter viste en stagnerende tendens i 1981, hvad de indirekte, jf. ovenfor, allerede havde gjort i 1980. På baggrund heraf lykkedes det Danmark at opnå en vis vækst i produktionen i 1982 trods de stagnationstendenser, der gjorde sig gældende i Vesteuropa i 1981, og som fortsatte i 1982. Den reale vækst i nationalproduktet blev således godt 3½ pct. i 1982. Årsagen var især en øget forbrugsefterspørgsel og hertil en betragtelig stigning i investeringerne, i hvert fald i forhold til udviklingen i det foregående år. Fremgangen i eksporten blev beskeden, og kunne kun bidrage svagt til aktivitetsudviklingen. Udgifterne på betalingsbalancen steg mere, og underskuddet blev det største nogen sinde. Det samme blev underskuddet på de offentlige finanser. Den skattepolitiske linje fra 1981 var delvis blevet

fortsat ind i 1982. I de direkte skatter var der således tale om moderate lempelser, idet statsskatteskalaens proportionalstræk forlængedes ekstraordinært, den statslige udskrivningsprocent nedsattes, og såvel lønmodtager- som personfradrag forhøjedes. Inden for de indirekte skatters område var der derimod lagt an til en finanspolitisk stramning, idet der gennemførtes en række reguleringer, der dels bestod i engangsforhøjelser af eksisterende afgifter¹³⁴⁾ og indførelse af nye¹³⁵⁾, dels - og som noget nyt - i etableringen af en, ganske vist midlertidig, pristalsregulering af satserne for en række afgifters vedkommende¹³⁶⁾. Sammenfattende var skattetrykket faldende i såvel 1981 som 1982, jf. f.eks. figur 3.

Efter regeringsskiftet i september 1982 fortsattes den finanspolitiske stramning af hensyn til betalingsbalanceunderskuddet og underskuddet på statsfinanserne. Bl.a. nedsattes statens bloktilskud til den kommunale sektor for 1983, og som reaktion hævedes de gennemsnitlige kommunale udskrivningsprocenter betydeligt¹³⁷⁾. Da den automatiske pristalsregulering af det almindelige personfradrag og af skatetrinnene i statsskatteskalaen endvidere suspenderedes, steg trykket af de direkte skatter. For de indirekte skatters vedkommende resulterede de i marts 1982 vedtagne afgiftsforhøjelser og indekseringen af satserne i en ikke ubetydelig provenufremgang i 1983. Endvidere forhøjedes arbejdsgiver- og medlemsbidragene til arbejdsløshedsforsikringen betragteligt, og beskatningen af pensionskapitaler introduceredes med den midlertidige formueafgift. Sammenlagt blev skattetrykket i 1983 det hidtil højeste. Til gengæld stoppede væksten i underskuddet på de offentlige finanser¹³⁸⁾, og betalingsbalanceunderskuddet formindskedes. Hertil bi-

drog imidlertid også den gunstigere internationale pris-, specielt energipris-, og konjunkturudvikling.

Noter:

1. Den direkte anledning til, at arbejdet med det generelle statistiksystem iværksattes, var behovet for mere fyldestgørende oplysninger om den offentlige sektor til nationalregnskabet, der dengang var under omlægning til den nuværende »nye« opstilling. Hertil kom en voksende interesse både herhjemme og internationalt for det offentlige økonomi. Det overordnede formål med statistiksystemet har da også hele tiden været generelt at give en mere sammenhængende beskrivelse af det offentlige økonomi under et, end de traditionelle (regnskabs-)statistikker på området kan.

Det generelle statistiksystem er under stadig udbygning. For øjeblikket dækkes kun den offentlige sektor i snæver nationalregnskabsmæssig forstand, jf. nedenfor, men på lidt længere sigt er det hensigten at udvide statistikken til at omfatte hele det offentlige område dvs. også de offentlige virksomheder.

I statistiksystemet belyses i princippet samtlig det offentlige transaktioner, men hidtil har offentliggørelserne koncentreret sig om drifts- og kapitalposterne, fordi oplysningerne om finansieringsposterne dels har været ufuldstændige, dels kun summarisk opgjort. Der er imidlertid i 1983 påbegyndt en fuldstændiggørelse og revision af statistiksystemets finansieringsside, således at der vedrørende dette og efterfølgende år - i forbindelse med udarbejdelsen af de endelige tal - vil kunne præsteres en sammenhængende opgørelse af såvel drifts- og kapital- som finansieringstransaktionerne inden for den offentlige sektor.

2. Opgørelserne vedrørende denne periode er ganske detaljerede - se f.eks. kapitel 2 i Danmarks Statistik: *Skatter og afgifter* (1976-1984). Enheden i statistikken er den enkelte skat eller afgift, som kan udskilles på et specifikt beskatningsmæssigt grundlag, jf. nedenfor. For perioden fra 1978 og frem foreligger oplysningerne om vare- og tjenesteskatterne, dvs. om størstedelen af den indirekte beskatning, tilmed som kvartalstal - jf. afsnit 2. h eller Appendiks I i 1984-udgaven af Danmarks Statistik (op.cit.).

Når denne helt detaljerede statistik tager sit udgangspunkt i 1966, er baggrunden, at statistikken som nævnt er udarbejdet i tilknytning til det »nye« nationalregnskab, der som begyndelsesgrundlag har input-outputtabelberegning

for netop dette år - jf. Danmarks Statistik (1973) eller (1984).

3. Jf. Danmarks Statistik (1983:12) samt Appendiks I i Danmarks Statistik: *Skatter og afgifter* (1976-1984), 1984-udgaven. Tilbageføringen fra 1965 til 1947 er gennemført på et rimeligt detaljeret niveau, men ikke slet så detaljeret som opgørelsen for den efterfølgende periode.

Begrundelsen for valget af 1947 som begyndelsesår er, at der fra og med dette år skete en væsentlig udbygning af nationalregnskabsopgørelserne - jf. Danmarks Statistik (1962).

4. Denne side af den statistiske virksomhed omtales sjældent eksplicit. Der er dog på det seneste opstået en vis international interesse for at foretage en opsplætning af de statistiske centralbureauers virksomhed - se United Nations (1983) med dertil hørende arbejdsplaner. Her sondres mellem bureauernes *egentlige* statistiske virksomhed og den såkaldt *parastatistiske* virksomhed. Med førstnævnte tænkes på selve indsamlingen, bearbejdningen og distributionen af data. Den sidstnævnte betegnelse ses hyppigst anvendt om analyse- og prognoseopgaver, såsom ADAM-arbejdet og befolkningsfremskrivningerne, samt om administrative registeropgaver o.lign. - dvs. om opgaver, der udføres i *forlængelse* eller *ved siden* af den egentlige statistikproduktion.

Den diskussion, der formentlig vil følge i kølvandet af denne internationale interesse, vil uden tvivl vise sig frugtbar, om end det ikke er uproblematisk at gennemføre en fornuftig opsplætning af et så komplekst arbejdsområde, som virksomheden inden for et statistisk centralbureau er. I denne forbindelse kan ovenstående sondring kun betragtes som et første skridt på vejen. Et væsentligt skridt videre ville være at operere med en tredeling, hvor den tredje del netop er den *forberedende og kontrollerende* virksomhed - dvs. hele det ikke-statistiske arbejde, vedrørende statistikens grundlag og sigte herunder de anvendelser, der skal gøres af den, og med vurderingen af dens resultaters rimelighed, som er *forudsætningen* for, at selve statistikken overhovedet kan komme i stand. Dels ofres der for visse statistikkers vedkommende et ikke ubetydeligt arbejde herpå, dels kan dette undertiden afkaste værdifulde biprodukter. Som eksempel kan nævnes »Danmarks administrative inddeling«, der egentlig startede som en forberedelse til befolkningsstatistikken, men som efterhånden har fået en selvstændig betydning.

Når den forberedende og kontrollerende side af statistikvirksomheden så sjældent fremhæves, skyldes det, at det altid og med rette er forudsat som selvfølgeligt, at »statistikeren har tænkt sig om«. Denne selvfølgelighed kan imidlertid let blive nødlidende, hvis arbejdet

omkring statistikvirksomhedens forudsætninger ikke udtrykkeligt understreges, specielt under den igangværende, hurtige automatisering af statistikproduktionen, hvor »statistikerne« i flere og flere tilfælde bliver en maskine, og hvor de behandlede datamængder udvides kraftigt.

5. Oplysningerne for hele perioden fra 1947 og frem er organiseret i en databank, hvorfra der på servicevilkår kan rekvireres udtræk. I øvrigt forberedes de detaljerede tidsserier offentliggjort i serien »Statistiske Undersøgelser«.
6. Hermed forstås statistikker vedrørende enkelt-skatte og -afgifter eller indtægterne af skatte og afgifter hos bestemte modtagere. Kilderne hertil er de offentlige regnskaber og især specialoplysninger fra de forskellige skatte- og afgiftsadministrationer. De specifikke statistikker er stort set blevet udarbejdet lige så længe, som kilderne har fungeret. Statistikkerne af denne type er karakteriseret ved, at de følger samme inddelinger og afgrænsninger, definitioner og periodiseringer m.v. som kilderne. Disse anvender imidlertid yderst varierende principper. De specifikke statistikker er derfor sjældent sammenlignelige endelige »sammenlæggelige«.
7. I nationalregnskabssammenhæng har der selv sagt altid, dvs. også under de gamle systemer, måttet foretages totalopgørelser for beskatningen, men som hovedregel er der ikke tidligere gjort særlig meget ud af detaljerne bag disse - sml. eksempelvis tabel 53 i Danmarks Statistik (1962) med tabel 2.8 i 1984-udgaven af Danmarks Statistik: *Skatter og afgifter* (1976-1984).
8. Jf. kapitel 1 i Danmarks Statistik: *Skatter og afgifter* (1976-1984), hvor definitionen er uddybet.
9. Se f.eks. side 7 i Philip (1965) og side 8 i Thorlund Jepsen (1979), Bog 1 eller side 1 i Gunst m.fl. (1982), der stort set har enslydende formuleringer. Den afgørende forskel mellem disse og Danmarks Statistiks definition er, at de første pointerer, at der alene er tale om »ydelse, som det offentlige pålægger borgerne at udrede«, mens Danmarks Statistik ikke udelukker visse skatter og afgifter, som er pålagt det offentlige selv, fra at indgå, jf. f.eks. side 7 i 1984-udgaven af Danmarks Statistik: *Skatter og afgifter* (1976-1984). På dette punkt er der større overensstemmelse mellem Danmarks Statistiks definition og de internationalt anbefalede - jf. f.eks. side 343 i IMF (1974) eller side 1 i OECD (1983).

De skatter og afgifter inden for den offentlige sektor, der indgår i den samlede beskatning, som Danmarks Statistik opgør den, er sådanne, som optræder som udgift på produktionssiden ved kontoopstillingen i national-

regnskabet for den offentlige sektor og som indtægt andetsteds.

Eksempler på skatter og afgifter, der udredes af det offentlige selv, er bidrag til sociale ordninger, ejendomsskatter og afgifter i forbindelse med produktionen, som f.eks. det offentlige moms af egne ydelser. Baggrunden for, at disse medtages i skatteopgørelsen, er - jf. § 5.30, side 68 i United Nations (1979) - at »elimination of these flows would distort the relationship between gross inputs and outputs and invalidate comparisons of the production activities of government vis-a-vis other producer«.

Derimod vil en skatteagtig betaling, der optræder som både udgift og indtægt på det offentlige indkomst- eller kapitalkonti, ikke indgå i den generelle skattestatistik. Eksempelvis deles den del af den i 1983 indførte beskatning af pensionskapitaler, som staten (Den sociale Pensionsfond) betaler til sig selv, helt af opgørelsen, mens den del, der betales af ATP og Lønmodtagernes Dyrtidsfond, betragtes som en intern offentlig overførsel, der bortkonsolideres ved opstillingen af statistikken for den samlede offentlige sektor - jf. f.eks. tabel 20 i Danmarks Statistik (1983:16) eller tabel 8 i Danmarks Statistik (1984:11).

Hele denne konsolideringsproblematik er i detaljer gennemgået i Danmarks Statistik (1980:17) og United Nations (op.cit.), kapitel V, afsnit D: »Consolidation«.

10. De generelle retningslinjer for opstillingen af nationalregnskabet er givet i United Nations (1968) og EF (1980).
11. Fordelen kan sammenlignes med den automatiske sikring, det giver at føre et regnskab efter det dobbelte bogholderis princip. I øvrigt fungerer det samlede generelle statistiksystem for de offentlige finanser selv som et dobbelt bogholderi, og det har således alle muligheder for at drage nytte af det »pæne regnskabs effekt«.
12. I det generelle statistiksystem adskilles udgifter og indtægter over for omverdenen så vidt muligt efter bruttoprincippet, hvilket også er anbefalet i de internationale retningslinjer, der er fulgt ved opbygningen af systemet - jf. f.eks. United Nations (1979), der kun overvejer nettoficering eller delering i forbindelse med internt offentlige transaktioner, og IMF (1974), der side 66 har en helt klar formulering af princippet: »Government payments and receipts should be shown on a gross basis, with no offsets of negative revenues or negative expenditures, except for agency, corrective, and trust transactions and net treatment of industrial activities«. Et eksempel på princippet efterlevelse er, at den negative indkomstskat for landmænd betragtes som en indkomstoverførsel

- fra det offentlige til disse og ikke som en negativ personlig indkomstskat.
13. De mest interessante blandt disse er gennemgået i kapitel 1 i Danmarks Statistik: *Skatter og afgifter* (1976-1984) - se også diskussionen i Thorlund Jepsen (1979), Bog I, kapitel 1.
 14. Konventionerne er i det store og hele fastlagt internationalt. Det meste af arbejdet er sket i EF's og specielt OECD's regie - se f.eks. OECD (1983) og forudgående udgaver. Den danske, generelle skattestatistik afviger kun marginalt herfra, og afvigelserne skyldes altid, at andre konsistenshensyn er blevet anset for væsentligere. Eksempelvis opfatter OECD kun skattebøder, der opkræves sammen med selve skatten, som faldende inden for skatte- og afgiftsområdet, hvorimod Danmarks Statistik medtager alle skattebøder, uanset opkrævningsform, og andre bøder i det hele taget. Et andet eksempel er den afgift, der opkræves i forbindelse med erhvervelse af kørekort. I Danmark opkræves den dels som en stempelafgift - nemlig for det almindelige kørekorts vedkommende - dels som en særlig afgift for udvidelser af kørekortet. OECD's afgrænsning accepterer kun stempelafgiften som en skat, mens den generelle skattestatistik af hensyn til konsistensen medtager begge afgifter, idet de vedrører det samme.
 15. OECD (1983), side 1. Den i sin tid overvejede faste afgift til det offentlige pr. lægebesøg eller pr. hospitalsindlæggelse ville hermed blive at klassificere som en skat - helt præcist som en punktafgift på sundhedsydelser.
 16. United Nations (1968), side 128. En mere udførlig diskussion af problemstillingen kan findes i afsnit 1.c i 1984-udgaven af Danmarks Statistik: *Skatter og afgifter* (1976-1984).
 17. Eller »accruals basis«. Hermed forstås det tidspunkt, hvor skatten eller afgiften kan betragtes som erhvervet set fra det offentlige side. Mht. afgifter, der er knyttet direkte til en vare- eller tjenestestrøm, dvs. for hovedparten af de indirekte skatters vedkommende, vil optjeningstidspunktet være det tidspunkt i produktions- eller salgsprocessen, hvor afgiften pålignes. For de øvrige skatter og afgifter, der ikke er knyttet direkte til nogen vare- eller tjenestestrøm, anvendes det tidspunkt, hvor de er forfaldne til betaling uden pønale tillæg - dvs. morarenter, bøder o.lign. - som optjenings-tidspunkt. Se for en mere udførlig redegørelse kapitel V, afsnit C i United Nations (1979).
 18. Hermed forstås det tidspunkt - eller den periode - som en skat eller afgift vedrører. Undertiden tales der om indkomst- eller afgiftsperioden. Der er tale om en rent administrativ periodisering, der alene vedrører skattens påligning og beregning, dvs. om en henføring, som er uafhængig af, hvornår den pågældende skat eller afgift forfalder eller rent faktisk betales. Derfor vil en sammenlægning af tilsvarsoplysninger for forskellige skatter og afgifter ikke give nogen rimelig økonomisk mening.
 19. Hermed forstås det tidspunkt, hvor de forskellige skatte- og afgiftsadministrationer optager skatten eller afgiften til indtægt i deres regnskaber eller opgørelser. I praksis er bogføringstidspunktet ofte kilden, når der skal periodiseres efter optjeningstidspunkt. Selvstændigt anvendes det imidlertid sjældent i statistiske opgørelser, idet det kun fortæller lidt om den samfundsøkonomiske virkning af skatterne og afgifterne, da dets tidsmæssige placering kan være relativ tilfældig. Lige så lidt som tilsvarstidspunktet egner bogføringstidspunktet sig som en periodiseringsbasis på grundlag af hvilken, der kan foretages en økonomisk meningsfuld sammenlægning af oplysninger for forskellige skatter og afgifter.
 20. Indbetalingsoplysningerne er selvsagt umiddelbart sammenlæggelige. Kort tid efter, at den generelle skattestatistik var etableret, opbyggedes der da også en lignende statistik på indbetalingsbasis, der efterhånden næsten er blevet totalt dækkende - jf. kapitel 3 i Danmarks Statistik: *Skatter og afgifter* (1976-1984). Indbetalingsstatistikken kan imidlertid ikke anvendes i nationalregnskabssammenhæng. I United Nations (1979), side 61 hedder det således: »However for the types of analysis for which national accounts are intended, transactions should be recorded on what is commonly called an »accruals basis«. The general principle behind the accruals basis is that the flows recorded in the accounts should reflect the economic activities that underlie the production of goods and services, rather than the cash transactions relating to those activities«.
 21. Hermed udelukkes offentlige driftsvirksomheder, hvis produktion er markedsbestemt og hovedsageligt sælges til den private sektor samt fremstilles i stor skala, fra at indgå i den offentlige sektor. Endvidere udskilles al offentlig investeringsproduktion af betydning, uanset at denne hovedsageligt anvendes inden for den offentlige sektor selv. I nationalregnskabet henføres disse til selskabssektoren, hvor de klassificeres som selskabslignende offentlige virksomheder eller quasi-selskaber, hvis de er integrerede i de samlede offentlige regnskaber, og som offentlige selskaber, hvis de er organiseret som selvstændige. Som eksempel på førstnævnte kan nævnes Post- og Telegrafvæsenet, Den kongelige grønlandske Handel, el-, gas-, og vandværker samt offentlige transportselskaber og entreprenørvirksomheder. Eksempler på sidstnævnte er Danmarks Radio, elektricitets- og varmegærkerne, DONG.

Datacentralen og Kommunedata, forbrændingsanstalterne og Kommunekemi.

Eventuelle obligatoriske ydelser, der betales direkte til offentlige virksomheder af denne type, bliver således ikke skatter eller afgifter, uanset om der foreligger en speciel modsvarende ydelse eller ej. De behandles på samme måde som obligatoriske ydelser til private selskaber. Sådanne ydelser indgår ikke under skatte- og afgiftsområdet, selv om de er pålagt af offentlige myndigheder, som det f.eks. er tilfældet med afgifterne under diverse landbrugsordninger eller afgifterne i forbindelse med lagringspligten for benzin m.v.

Dette regelsæt kan rejse interessante grænsetilfælde, hvis det offentlige udnytter en eventuel monopolsituation - typisk et legalt monopol - for et af sine selskaber eller quasi-selskaber til at hjemtage enten en ekstraordinær stor avance eller f.eks. en kontrolafgift. I det første tilfælde ville forskellen mellem den normale profitmargin og den faktiske opnåede blive betragtet som en beskatning af den pågældende produktion, idet kravet om, at ydelsen skal være obligatorisk, anses for opfyldt gennem det offentliges monopol - se f.eks. United Nations (1979), side 123 f. eller IMF (1974) side 335: »Fiscal monopolies profits transferred to government are classified as taxes on goods and services«. I det sidste tilfælde måtte kontrolmonopolet opfattes som en offentlig ordning, der skulle udskilles af selskabet og inkluderes i den offentlige sektor. Hermed vil afgiften i forbindelse med den regulerende kontrol blive klassificeret som en skat, jf. ovenfor, og jf. f.eks. IMF (op.cit.), side 27: »Treated outside the category of industry is the provision of government services of a regulatory character... These payments are compulsory and unavoidable in the only circumstances in which they are useful and are not considered to be purchases of industrial services or goods. Their receipts are shown gross in government revenues as are expenditures for their provision«.

22. Eksempler på formelt offentlige, men ikke-integrerede institutioner er de sociale kasser og fonde, de offentlige arbejdsformidlingskontorer m.v., folkekirkens institutioner samt Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening. Det afgørende er, at de er offentligt kontrollerede. Det kan diskuteres, hvorvidt turistforeninger og erhvervsråd indgår i den offentlige sektor som formelt offentlige eller quasi-offentlige, jf. nedenfor. I al fald opfylder de som helhed betingelserne for at blive klassificeret under sidstnævnte kategori.
23. Som eksempler kan nævnes privatskoler af forskellig art, private hospitaler, ambulatorier og sanatorier m.v., private plejehjem og daginstitutioner, som dog efter 1977 bortset fra

enkelte særlige plejehjem er blevet integreret i kommuneregnskaberne, samt private museer o.lign.

24. Ved den praktiske afgrænsning benyttes der ret håndfast et 50 pct.'s kriterium. Det bemærkes, at det er den offentlige finansiering, og således kun indirekte kontrollen, der er afgørende for inkluderingen af disse formelt private institutioner i den offentlige sektor.
25. Se f.eks. 1984-udgaven af Danmarks Statistik: *Skatter og afgifter* (1976-1984), afsnit 1. b, og Danmarks Statistik (1980:17), side 573. En udbygning af definitionen er givet i Elkær-Hansen og Bach Jørgensen (1980).
26. Den praktiske implementering af definitionen er dokumenteret i Danmarks Statistik (1982:8).
27. Eksempelvis skal ændringer, som da de gamle sygekasser i 1973 erstattedes af den nuværende sygesikring, og da de private plejehjem og daginstitutioner i 1977 integreredes i kommuneregnskaberne, i sig selv ikke kunne have nogen effekt, hvad de heller ikke havde. Sygekasserne indgik allerede som formelt offentlige i de sociale kasser og fonde, og som konsekvens heraf klassificeredes såvel de ordinære sygekassebidrag som kontrolbidragene, der begge var obligatoriske, som skatter. Resultatet af 1973-ændringen var kun en flytning mellem offentlige delsektorer, in casu fra de sociale kasser og fonde til den kommunale sektor. De private plejehjem m.v. var også inkluderet i forvejen - nemlig som quasi-kommunale, ikke-integrerede institutioner.
Som eksempel på en tilsvarende rent formel flytning, men den modsatte vej, dvs. fra det integrerede til det ikke-integrerede område, kan nævnes oprettelsen i 1984 af den såkaldte arbejdsmarkedsuddannelsesfond. Hvis dens rolle kun skal være rent finansieringsmæssig, dvs. hvis kontrollen over de aktiviteter, den skal finansiere, ikke flyttes samtidigt, bør flytningen ingen konsekvenser få for afgrænsningen af den offentlige sektor. De nærmere retningslinjer for fondens virksomhed kendes endnu ikke. Blot vides det, at »fonden bestyres af arbejdsministeren« - jf. lov nr. 614 af 21.12. 1983, § 1 stk. 2 - hvilket indicerer, at den bliver at betragte som et offentligt instrument på linje med apotekerfonden og jagtfonden og den kulturelle fond eller den gamle vejfond, der opkræver skatter og afgifter til finansiering af ikke-soziale, offentlige opgaver. Hvis så, skal de obligatoriske arbejdsgiver- og arbejdstagerbidrag til fonden klassificeres som skatter.
28. Dvs. et tilbagebetalingstilsagn, normalt med en tilknyttet forrentningsbetingelse.
29. Hertil kommer, at egentlige tvangslån til det offentlige ofte ydes mod ringere vilkår - f.eks.

lavere rente, ubestemt løbetid og uomsættelighed - end på det fri marked.

30. I den periode, som dækkes af den generelle skattestatistik, er der fire gange blevet pålagt en tvungen opsparing - i 1950, 1951, 1963, og 1974. 1950- og 1974-opsparingerne blev bundet i de private pengeinstitutter, og 1951-opsparingen i Nationalbanken. Kun 1963-opsparingen indgik i statskassen som tvangslån, og er dermed klassificeret som en skat i den generelle statistik - helt præcist som en personlig indkomstskat, da den beregnedes i forhold til den personlige indkomst. Den opkrævedes over perioden 1963-1965.
31. Se f.eks. Musgrave & Musgrave (1976), ch. 9.
32. Dette vil for Danmarks vedkommende sige EF.
33. I det generelle statistiksystem for de offentlige finanser og i nationalregnskabet betragtes skatter og afgifter, hvis provenu tilflyder EF, som skattemæssige indtægter for den statslige sektor, der herefter overfører provenuet til fællesskaberne. Denne fremgangsmåde er traditionsbestemt, måske under indtryk af grundlovens § 43, og i øvrigt i overensstemmelse med statsregnskabs kontering og konsistent med den måde, subsidier og tilskud m.v. fra EF indgår på. Samtlige disse betragtes såvel i statsregnskabet som i statistikken som overførsler fra udlandet, hvorefter staten så fordeler selve subsidiet eller tilskuddet.

Behandlingen er imidlertid i modstrid med EF's egen opfattelse af de pågældende transaktioner - jf. §§ 419 og 215 samt § 422 i ENS, EF (1980). Her betragtes EF-skatterne og -subsidierne som transaktioner direkte mellem EF og de danske skatteydere hhv. producenter.

Det er dog selvfølgelig muligt, at isolere EF's andel af beskatningen i den generelle skattestatistik - jf. f.eks. tabel 2.4 i 1984-udgaven af Danmarks Statistik: *Skatter og afgifter* (1976-1984). Hertil skal bemærkes, at momsgrundlagstilskuddet til EF ikke indgår som EF-skat. Nok beregnes dette stort set på samme grundlag som momsen, men der er ikke tale om en andel af denne. Momsgrundlagstilskuddet skal således udredes til EF, uanset om der faktisk opkræves moms i Danmark eller ej.

34. Heri indgår en række selvstændigt organiserede institutioner med separate regnskaber. Deres opgave eller formål er at forvalte offentlige, sociale ordninger. Herved forstås obligatoriske ordninger, der er udformet og reguleret af offentlige myndigheder, og hvis virksomhed drives uden individuel »aktuarmæssig« hensyntagen. Delsektoren omfatter arbejdsløshedskasserne, ATP-fonden, Lønmodtagernes Garantifond og Lønmodtagernes Dyrtidsfond samt før 1973 sygekasserne og den gamle dagpengefond. Årsagen til, at disse behandles som en selvstændig delsektor, og ikke som andre

ikke-integrerede institutioner medtages sammen med enten staten eller amts- og primærkommunerne, jf. nedenfor, er først og fremmest, at deres selvstændige finansiering via fondene - dvs. effektivt »øremærkede« - medlems- og arbejdsgiverbidrag gør det vanskeligt at placere dem i en af de øvrige delsektorer på et rent finansielt grundlag. Heller ikke kassernes og fondenes styring og formål kan anvendes som henføningskriterium. Således er de med hensyn til kontrol og regulering nærmest knyttet til statssektoren, mens deres aktivitet rent formålmæssigt bedst kan sammenlignes med de sociale opgaver i den kommunale sektor.

Arbejdsgiverbidragene til de sociale kasser og fonde opfylder alle betingelser for at blive klassificeret som skatter. Medlemsbidragene udgør derimod et grænsetilfælde. Disse er obligatoriske for kredsen af medlemmer. På dette punkt falder de ind under skatteområdet, men de kan siges at adskille sig på et andet, idet de har en modydelse i den forstand, at de er en forudsætning for adgangen til at opnå kassernes og fondenes sikringsydelser. Da omfanget af de sikringsydelser, der kan opnås, imidlertid ikke er afhængigt af hvor store bidrag, der er betalt, al den stund kasserne og fondene, som nævnt, er karakteriseret ved, at de drives på et »ikke-aktuarmæssigt« grundlag, er der ikke tale om nogen ækvivalens mellem ydelse og modydelse, og bidragene bliver derfor at klassificere som skatter.

35. For føderale lande opereres der undertiden med et særskilt regionalt niveau, der omfatter sådanne landes lokalregeringer f.eks. USA's »states«, Canadas »provinces«, Vesttysklands »Länder« og Schweiz' »cantons«.
36. Således henføres de ovenfor omtalte quasi-offentlige institutioner som hovedregel til den offentlige delsektor, hvorfra de modtager de største tilskud. Formelt private institutioner, der er klassificerede som quasi-offentlige, kan principielt oppebære skatter og afgifter.
37. Hierarkisk organiserede offentlige områder, der dels består af enheder med en lokalt afgrænset kompetence, dels af centralt fungerende enheder, splittes ikke ad i forbindelse med henføringen. Hele området behandles som en enhed, der henføres til den ikke-lokale dels niveau. Den modsatte behandling, dvs. en henføring til det lokale niveau og fordelingen her indenfor, ville kræve en kunstig geografisk opsplitning af den centrale del af området. I IMF (1974), side 20 er den anvendte regel formuleret således: »When local governmental functions are not carried out separately from the administrative structure of another government, their activities should be included in the

statistics for the central or regional governments of which they form a part».

Eksempler på områder med en hierarkisk, organisatorisk opbygning som den omtalte er øvrighedsystemet, arbejdsmarkedsnævns- og arbejdsformidlingssystemet samt folkekirken. I det generelle statistiksystem indgår disse områder følgelig i den statslige sektor.

38. Dvs. med et specifikt opkrævningssystem og/eller et specifikt udskrivningsgrundlag (i.e. den størrelse, i relation til hvilken skatten eller afgiften udskrives) og/eller et specifikt sæt af udskrivningsregler (i.e. de procenter, promiller eller beløb, med hvilken skatten eller afgiften udskrives, samt de rater i hvilke den forfalder til betaling) og/eller en specifik, normalt lov-mæssigt fastsat, fordeling af provenuet. Afhængigt af, om skatterne og afgifterne er specifikke på flere eller færre af de nævnte punkter, fremkommer følgende fire former for skatter:

1. Selvstændige skatter
2. Sammenkoblede skatter
3. Sammensatte skatter
4. Delte skatter.

En fordeling af den samlede beskatning på disse skatteformer giver et andet mål for skattestrukturen, der er mest velegnet til at belyse udviklingen i skattesystemet og skattekompetencen - se afsnit 2.b og 2.c i 1984-udgaven af Danmarks Statistik: *Skatter og afgifter* (1976-1984).

39. Kriteriet, der oprindeligt er udformet i OECD-regie, bruges nu næsten enslydende i samtlige internationale manualer vedrørende udarbejdelsen af statistik for de offentlige finanser - se f.eks. IMF (1974), side 69, United Nations (1979), side 17 eller OECD (1983), side 32.
40. Indtil 1972, hvor amtskommunerne fik deres egen skat af personlig indkomst, blev forskellen mellem disses budgetterede udgifter og deres direkte indtægter, som stort set alene kom fra den amtskommunale grundskyld og ejendomsskyld, pålignet primærkommunerne, der herefter måtte opkræve skat på amternes vegne. Det ses, at den amtskommunale sektors indtægter via denne ordning ikke opfylder kriterierne for at kunne betragtes som skat. Det samme gælder en række af de mellemkommunale udligningsordninger, der har eksisteret gennem tiden.
41. Sømandsskatten, den særlige indkomstskat og selskabsskatten er udvalgte eksempler blandt mange på delte skatter, der opfylder de gennemgående fordelingskrav, og som derfor indgår som skattemæssige indtægter hos de enkelte modtagere.
42. Hermed tænkes under et på kildeskattereformen i 1970 herunder afskaffelsen af skattefradraget og overgangen - eller »det skatte-

politiske tilbageskridt«, jf. senest Christen Sørensen (1983) - til enhedsskalaen for forsørgere og ikke-forsørgere m.v. i 1976 samt på kommunalreformen omkring 1970 og den efterfølgende opgave-/byrdefordelingsreform, der i realiteten stadig er under implementering. De forskellige reformsæt kan ikke betragtes uafhængigt af hinanden.

43. Jf. f.eks. tabel 14-19 i 1983-udgaven af OECD (1972-1983).

44. Denne størrelse er - jf. f.eks. Danmarks Statistik: *Statistisk Tiårsoversigt 1983*, side 164 - defineret som:

Egne indtægter, hvor hovedkilden er beskatningen

+ Overførsler fra andre offentlige delsektorer
+ Overførsler til andre offentlige delsektorer
= Omfordelte indtægter.

Denne indkomststørrelse er valgt til illustration af problemstillingen, fordi den kun tager hensyn til de interne offentlige omfordelinger - i modsætning til f.eks. delsektorernes disponible indkomster, der herudover er korrigeret for indkomstomfordelingerne mellem det offentlige og husholdningerne m.v., jf. nedenfor.

45. Dvs. som:

$$(VI) \frac{\text{Omfordelte indtægter}}{\text{Disponibel bruttonationalindkomst i markedspriser}} \times 100,$$

jf. nedenfor.

46. Opgørelsen af disse størrelser, der kræver, at såvel indtægts- som udgiftssiden foreligger belyst for hver enkelt delsektor, kan kun føres tilbage til 1970/71, fordi det samlede generelle statistiksystem for de offentlige finanser kun dækker perioden herfra og frem.

47. Jf. OECD (1983) og de forudgående udgaver, hvor princippet oprindeligt er fastlagt. OECD's konkrete udformning af skatteartsfordelingen er gentaget stort set uændret i IMF (1974), afsnit IV.A, mens EF (1973-1977) anvender en noget afvigende opstilling. Se i øvrigt United Nations (1968) og (1979) og EF (1980).

48. Den ovenfor omtalte indbetalingsstatistik, se note 20, anvender igen næsten samme gruppering som den generelle statistik.

49. Omfatter skatter fra personer, selskaber og lign., der opkræves på grundlag af disses faktiske eller forventede indkomst. Ved indkomst forstås både tjente indkomster og overførselsindkomster - de sidste fortolket videst muligt. Hermed inkluderes såvel løn-, erhvervs- og formueindkomster, pensioner, understøttelse c.lign. som kapitalgevinster og gevinster ved lotterispil, tipning og væddeløb m.v. Beskatningen kan vedrøre den samlede indkomst uanset kilde eller enkelte indkomsttyper.

50. Heri indgår indtægter fra husholdningerne i forbindelse med offentlige ydelser, hvis hovedformål er at tjene som et instrument for det offentliges regulering af samfundet, og som derfor er obligatoriske i de specielle situationer, hvor der er behov for dem, jf. ovenfor. Endvidere indgår bøder o.lign., uanset om de er betalt af husholdninger eller virksomheder. Dog kan visse pønale tillæg til skatter og afgifter, i stedet for at indgå her, være inkluderet under de respektive skatter- og afgiftsarter, nemlig hvis de rent teknisk opkræves sammen med disse. Jf. note 14 ovenfor betragter OECD kun bøderne af den sidstnævnte type som skatter, hvilket giver en lidt tilfældig afgrænsning.
51. Omfatter først og fremmest de ikke-frivillige bidrag til de sociale kasser og fonde. De andele af den personlige indkomstskat, som af navn, men også kun af navn, er »øremærket« sociale formål, dvs. folkepensionsbidraget og dagpengefondsbidraget samt før 1982 pensionsbidraget, indgår således ikke; de optræder, som det de er, nemlig indkomstskat. Ej heller indgår bidrag til offentligt påbudte, men privat administrerede ordninger f.eks. den lovpligtige ulykkesforsikring for arbejdsgivere.
52. Denne artsgruppe har ikke hidtil været aktiv for Danmarks vedkommende. Den dækker, med en formulering hentet fra OECD (1983), side 15 »taxes paid by employers, employees or the self-employed either as a proportion of payroll or as a fixed amount per person, and which are not earmarked for social security expenditure«. Heller ikke internationalt er der tale om en særlig udbredt skatteart. Den har lejlighedsvist været brugt i England (1966-1972 og fra 1977 og frem) og i Vesttyskland (1965-1979), mere udbredt i Frankrig og specielt i Østrig og Sverige - det sidste sted bl.a. i form af en »avgift till arbetsmarknadsutbildningsfonden«, og nu altså i Danmark, idet de ovenfor i note 27 omtalte obligatoriske bidrag til den nye arbejdsmarkedsuddannelsesfond i givet fald vil blive placeret i denne gruppe.
53. Mens de øvrige skatter og afgifter i princippet er knyttet til strømstørrelser f.eks. indkomststrømme eller vare- og tjenestestrømme i løbet af en bestemt periode, er skatterne og afgifterne i denne gruppe karakteriseret ved at vedrøre beholdninger på et bestemt tidspunkt. Beskatningen kan foretages på grundlag af en samlet beholdningsstørrelse uden hensyn til dennes sammenhæng f.eks. nettoformuen, eller den kan være knyttet til specielle beholdninger f.eks. af jord og bygninger eller motorkøretøjer.
54. Omfatter skatter og afgifter i forbindelse med produktion og salg, som direkte er knyttet til en vare- eller tjenestestrøm dvs. som provenumæssigt er en funktion heraf. Afgifterne kan opkræves i forskellige led i produktions- og salgsprocessen. De kan endvidere enten være pålagt generelt, såsom først oms'en og senere moms'en, eller specielt f.eks. individuelt knyttet til enkelte vare- eller tjenestegrupper, dvs. som punktafgifter, eller til varer og tjenester med en særlig oprindelse dvs. som told el. lign. Skatter og afgifter af denne type betegnes i nationalregnskabet som vareskatter eller varetilknyttede indirekte skatter.
55. Heri indgår skatter og afgifter i forbindelse med produktionen, som imidlertid ingen direkte tilknytning har til nogen konkret vare- eller tjenestestrøm. Det drejer sig først og fremmest om gebyrer og afgifter, hvor der foreligger en regulerende modydelse fra det offentliges side, in casu regulerende mht. produktions- og salgsprocessen.
56. Omfatter skatter og afgifter, der påvirker nationalregnskabets reale side. Her angives tilgangen dvs. produktionen og importen af varer og tjenester og anvendelsen af disse enten som rå- og hjælpestoffer eller til konsum, faste investeringer og lagerinvesteringer eller til eksport. De indirekte skatter kommer hermed til at omfatte alle vareskatterne dvs. moms, tidligere oms, punktafgifter og told samt andre, ikke-varetilknyttede, produktionsskatter såsom kontrolafgifter og afgifter i forbindelse med bevillinger, autorisationer og koncessioner, de fleste ejendomsskatter og vægtafgift på motorkøretøjer anvendt i produktionen.
57. Heri indgår de skatter og afgifter, der påvirker nationalregnskabets indkomstside. Denne omhandler erhvervelsen af indkomst, det være sig i form af indkomster tjent direkte i forbindelse med produktionen eller modtaget i form af indkomstoverførsler, og indkomstens anvendelse til køb af konsumgoder eller til opsparing. De direkte skatter består af samtlige indkomstskatter og formueskatter samt vægtafgifter betalt af husholdningerne.
58. Er identiske med de tilsvarende grupper i artsfordelingen.
59. Disse indgår på nationalregnskabets formue side, dvs. først og fremmest kapitalkontoen, der viser hvordan den formue, der skabes ved opsparing i løbet af en periode, modsvares af ændringer i gæld og tilgodehavender. Kapital-skatter er arve- og gaveafgifterne samt lejlighedsvis, »ikke-løbende« skatter på formue og ejendom - jf. f.eks. EF (1980), § 4109, side 90. Således klassificeredes den statslige eengangsgrundskyld af landbrugsejendomme, der blev udskrevet i 1980, som en kapital-skat. Den midlertidige formueafgift af pensionskapitaler, der opkrævedes i 1983, opfylder også alle formelle kriterier for at blive klassificeret som sådan. Alligevel blev den på forhånd betragtet som en direkte skat, jf. f.eks. tabel 20 i Dan-

marks Statistik (1983:16), ud fra den bonsensbetragtning, at den var en forløber for den blivende realrentebeskatning og derfor måtte påregnes at få samme virkninger som denne. Efterfølgende har det imidlertid vist sig, at den - selv om reaktionerne på skatten tegner et broget billede - nærmest har fungeret som prototypen på en kapitalbeskat, idet den for størstedelens vedkommende er blevet betalt ud af formuerne og ikke af disses løbende afkast. Der er endda faldet dom for, at »dette var i overensstemmelse med god forsikringspraksis«. Forhåndsklassifikationen er derfor blevet revideret i nærværende artikels talgrundlag. Tilfældet er et godt eksempel på, at den mere formelle, konsistente betragtningsmåde som regel giver det bedste resultat i det lange løb.

60. Se f.eks. side 71 ff. i 1981-udgaven af Finansministeriet (1978-1983). Vedrørende de nedenfor gennemgåede skattetryk - se 1984-udgaven af Danmarks Statistik: *Skatter og afgifter* (1976-1984), afsnit 2.g, samt appendiks I.
61. Se først og fremmest de senere årgange i OECD (1972-1983). I 1983-udgaven heraf - noten til tabel 36 - illustreres i *praksis* med Luxembourg som eksempel ét aspekt af den svaghed omkring det konventionelle eller traditionelle skattetryk, der mere *principielt* diskuteres i det følgende.
62. Bruttonationalprodukt-begrebet dannes på nationalregnskabets produktionskonto - se f.eks. Danmarks Statistik (1984), tabel 2.2.
63. Jf. oversigt 1, side 575 i Danmarks Statistik (1980:17), hvor hele kontosystemet er gennemgået set fra den offentlige sektors side. Det bemærkes, at der her og i det følgende for overskuelighedens skyld er set bort fra den specielle problematik omkring de ikke særligt betydningsfulde kapitalbeskatninger, jf. tabel 1, der indgår på nationalregnskabets formueside, in casu kapitalkontoen. De er implicit behandlet som direkte skatter. Se i øvrigt Danmarks Statistik (1984), tabel 4.3 og 4.5.
64. Se tabel 2.2 og 2.3 i Danmarks Statistik (1984).
65. Op til 1977 anvendte Danmarks Statistik og OECD m.fl. - ud fra samme konsistenshensyn - bruttonationalindkomsten i markedspriser som nævner ved skattetryksberegningen - se kapitel 7 i 1977-udgaven af Danmarks Statistik (1976-1983) eller 1976-udgaven af OECD (1972-1983). Når OECD skiftede beregningsmetode, var det en nødløsning af det rent praktisk problem, at en række af organisationens medlemslande havde vanskelig ved at levere hurtige tal for nationalindkomsten, men ikke for nationalproduktet. Danmarks Statistik skiftede beregningsgrundlag af hensyn til den internationale sammenlignelighed.
66. Sammenhængen mellem nationalproduktet og de omtalte nationalindkomststørrelser er, jf.

f.eks. tabel 2.3 og 2.4 i Danmarks Statistik (1984), følgende:

Bruttonationalprodukt i markedspriser
÷ Erhvervs- og formueindkomster til udlandet, netto
= Bruttonationalindkomst i markedspriser
÷ Ensidige indkomstoverførsler til udlandet, netto
= Disponibel bruttonationalindkomst i markedspriser

Erhvervs- og formueindkomsterne til udlandet er - specielt i det seneste halve årti - domineret af renterne, mens betalingerne til og fra EF efter 1973 er de vigtigste ensidige overførsler.

67. Subsidiernes kan gives som varesubsidier eller ikke-varetilknyttede subsidier. De første svarer begrebsmæssigt til de ovenfor i note 54 omtalte vareskatter derved, at de er knyttet til konkrete vare- eller tjenestestrømme. De ikke-varetilknyttede subsidier, som fra 1980 udgør den beløbsmæssigt største gruppe, vedrører ligesom de ikke-varetilknyttede indirekte skatter andre produktionsforhold. I den generelle statistik for de offentlige finanser indgår både dansk finansierede og EF-finansierede subsidier, jf. note 33 ovenfor. Derimod opfattes indirekte erhvervsstøtte - dvs. støtte, der ikke giver sig udslag i egentlige udbetalinger fra det offentlige - ikke som subsidier. Eksempler er garantiordninger, favorable låneordninger o.lign.
68. Består først og fremmest af ensidige overførsler til husholdningerne med de sociale overførsler, dvs. pensioner, dagpenge o.lign. ydelser, som de helt dominerende. Herudover har renter m.v. fra den offentlige til den private sektor udviklet sig eksplosivt i de senere år, hvilket skyldes især statens stadig stigende låntagning. Renterne udgjorde i midten af 1970'erne omkring en tiendedel af det beløb, der overførtes ensidigt til husholdningerne. I de seneste år har de overskredet en trediedel og nærmer sig halvdelen. I samme periode er det offentliges renteindtægter »kun« tredoblet.
69. Se f.eks. tabel 4.3 i Danmarks Statistik (1984) eller igen oversigt 1 i Danmarks Statistik (1980:17).
70. Betegnelsen skattetryk kan forsvares, al den stund skatterne og afgifterne udgør omkring 85 pct. af det offentliges samlede indtægter. Modificeret er udtrykket, fordi det ud over skatterne tager højde for alle omfordelende indtægter og, hvad der er det centrale, de omfordelende udgifter.
71. Summen af de indtægter, der efter omfordelingerne er til disposition i hhv. den offentlige og private sektor er lig den disponible bruttonationalindkomst i markedspriser - jf. f.eks. tabel 2.4, 4.4 og 4.6 samt 4.11 i Danmarks Statistik (1984).

72. Fremgår af statistikken som drifts- og kapitalunderskuddet, der svarer til en negativ fordringserhvervelse set fra det offentlige side. Fordringserhvervelsen, netto modsvares af stigning i den offentlige sektors finansielle aktiver minus stigningen i de finansielle passiver, jf. f.eks. Danmarks Statistik: *Statistisk Tiårsoversigt 1983*, side 164.
73. Der helt præcist er opgjort som:
 Disponibel offentlig bruttoindkomst
 + Kapitalskatter
 ÷ Kapitaloverførsler fra den offentlige sektor, netto
 ÷ Offentlig fordringserhvervelse, netto
 = Offentligt rådighedsbeløb.
 Det bemærkes, at der er tale om - korrekt - genbrug af et gammelt udtryk.
74. Der parallelt til det offentlige rådighedsbeløb opgøres som:
 Disponibel bruttonationalindkomst i markedspriser
 ÷ Kapitaloverførsler til udlandet, netto
 ÷ Fordringserhvervelse over for udlandet, netto
 = Samlet rådighedsbeløb.
 Sml. tabel 2.7, 2.4 og 2.1 i Danmarks Statistik (1984). I den sidstnævnte tabel betegnes størrelsen »indenlandske endelig anvendelse«.
75. Størrelsen kan af samme grund, som nævnt i note 46 ovenfor, kun føres tilbage til 1970/71.
76. Opgøres som:
 Lønninger og arbejdsgiverbidrag
 + Forbrug af realkapital
 + Forbrug af rå- og hjælpestoffer
 + Indirekte skatter, betalt af det offentlige selv
 = Produktionsværdi
 ÷ Salg af varer og tjenester
 = Offentligt konsum,
 jf. f.eks. Danmarks Statistik: *Statistisk Tiårsoversigt 1983*, side 162.
77. Opgøres som:
 Faste nyinvesteringer
 + Køb af bygninger o.a. eksisterende investeringsgoder minus salg
 = Faste bruttoinvesteringer
 + Lagerforøgelse
 + Køb af jord og rettigheder minus salg
 = Bruttokapitalakkumulation,
 jf. f.eks. Danmarks Statistik: *Statistisk Tiårsoversigt 1983*, side 163.
78. Dækker disses kapitalakkumulation. I den generelle statistik for de offentlige finanser og i udtryk (IV), hvis tæller bygger herpå, indgår denne netto for eventuelle kapitalindtægter i virksomhederne samt disses afskrivninger. I udtryk (V) indgår virksomhedernes bruttokapitalakkumulation derimod rent. Begge opgørelsesmetoder er konsistente i hver deres sammenhæng.
79. Eller tilgangen af varer og tjenester (dvs. bruttonationalproduktet plus importen) eller varer og tjenester til rådighed (dvs. tilgangen minus eksporten). Anvendes sidstnævnte som nævner bliver udtryk (IV) og (V) næsten identiske, jf. tabel 2.1 i Danmarks Statistik (1984). Nævneren vil i så fald blive den samme. Kun tællerne afviger pga. den i note 78 omtalte forskel mellem opgørelsen fra indkomst- og formuesiden over for opgørelsen fra anvendelsesiden.
80. Tællerforskellen giver et systematisk løft i udtryk (V) sammenlignet med udtryk (IV). Nævnerforskellen sænker eller hæver udtryk (V)'s niveau i forhold til udtryk (IV)'s afhængigt af, om der er overskud hhv. underskud på vare- og tjenestebalancen over for udlandet.
81. Se f.eks. Gillespie (1965) eller Brodersen (1981). Det har ofte været overvejet, men der har aldrig været gjort seriøse forsøg på at sammenarbejde makro- og mikrostatistikernes (i.e. nationalregnskabs og især det generelle statistiksystems samt forbrugsundersøgelsernes) oplysninger om det offentlige omfordelingstransaktioner.
82. Se f.eks. Musgrave (1959), ch. 10.
83. Dvs. en opgørelse der bygger på input-output-tabelberegningen af produktionsværdien og rå- og hjælpestofanvendelsen, hvis forskel netop er værditilvæksten eller nationalproduktet. Alternativt kan nationalregnskabet opgøres fra anvendelsessiden eller efter den såkaldte indkomststatistiske metode dvs. fra indkomstsiden.
84. Hvor »klassikerne« er: Philip (1965) og Thorlund Jepsen (1979). Mht. de forskellige beskatningsfunktioner og -principper se herudover f.eks. Leif Johansen (1962 og 1963), Musgrave (1959) eller Musgrave & Musgrave (1973).
85. Dvs. som har været nødvendige for at kontrollere skattestatistikkerens resultater, jf. artiklens indledningsafsnit.
86. Der er anvendt en lang række kilder. De flittigst benyttede fremgår af litteraturlisten.
87. Pelsværk og konsumis. Hertil kom indførelsen af den afgiftspligtige tipning, der dels gav anledning til en indirekte skat af omsætningen, dels en direkte af gevinsterne.
88. Den ovenfor omtalte pelsskat samt afgiften på guld og ure m.m.
89. Der var resultatet af tilslutningen til NATO i 1948.
90. De personlige indkomster - over 8.000 kr. - beskattedes efter progressiv skala. De gældende selskabsskatter forhøjedes med 20 pct.
91. Dels omsætningsafgifter på gultvæpper, gramofoner og fotoapparater m.v., dels en afgift på rejsevaluta.
92. Der var tale om den første justering af for-

- brugsbeskatningen som helhed siden marts 1940.
93. Den genoptagne landbrugseksport til England medførte således en langt bedre udnyttelse af produktionskapaciteten end lige efter krigen.
 94. Se f.eks. Grünbaum m.fl. (1983).
 95. En ny omsætningsafgift på gulvtæpper og på radiomodtagere.
 96. Således sukkerafgiften, afgiften af chokolade og kaffe m.v. og af konsumis samt afgiften på papir og pap m.v.
 97. Der kan tales om den anden generelle justering efter krigen. Specielt benzinafgiften måtte holde for, hvortil kom en ny engrosomsætningsafgift af tekstilvarer m.v. på 10-15 pct.
 98. For tobak og drikkevarer samt motorkøretøjer.
 99. Det skal nævnes, at kildebeskatningen debuterede i det danske skattesystem i 1958 ved loven om sømandsskat.
 100. Med 20 pct. pr. 1. juli 1960. EFTA var blevet oprettet 4. januar samme år.
 101. Af tobaks- og spiritusafgifterne samt af til lægsafgiften på benzin.
 102. Der kan igen tales om en generel justering. Specielt hævedes indregistreringsafgiften på biler.
 103. Karakteriseringen: »vender den tunge ende nedad«, om forbrugsbeskatningen lanceredes dengang. Kritikerne af den økonomiske politik mente, at den fornødne opsparring i samfundet burde sikres af det offentlige gennem overbudgettering ved hjælp af de direkte skatter, men blev afvist med henvisning til det omtalte konkurrencehensyn.
 104. Oms-forliget var i øvrigt skattemæssigt skelsættende derved, at det besluttedes, med virkning fra april 1963, at udelukke skatter og afgifter ved beregningen af det lønregulerende pristal. Herved fik skattepolitikken tilført en ekstra frihedsgrad.
 105. Begge dele bestemt i forbindelse med omsforliget.
 106. For cigaretter, øl, benzin og motorkøretøjer.
 107. Ved siden af en forhøjelse af folke- og invalidepensionsbidraget indførtes ATP, hvortil såvel arbejdsgiverne som de beskæftigede skulle bidrage med hhv. $\frac{2}{3}$ og $\frac{1}{3}$ af det samlede bidrag.
 108. Fra januar øgedes afgifterne på øl, vin, spiritus og cigaretter, fra april steg afgifterne på tobak, mineralvand og glødelamper samt vægtafgiften, registreringsafgiften og stempelafgifterne, og fra juni parfume- og brugtbilsafgiften.
 109. Med virkning fra 1. januar 1968 dvs. for indkomståret 1967. Retten til at fradrage ejendomsskatter bibeholdtes dog i første omgang. Denne ret er senere aftrappet. I 1985 bortfalder retten til at fradrage ejendomsskatter vedrørende ejerboliger således helt, hvorefter det alene er ejendomsskatter i forbindelse med erhvervsmæssig produktion, der er fradragsberettiget.
 110. Rigtigt skattefrit bliver 1969 først i en opgørelse, hvor skatten periodiseres efter tilsvarstidspunktet - se f.eks. tabel 372 i Danmarks Statistik: *Statistisk Årbog 1975*, og jf. note 18 ovenfor.
 111. Kommunerne havde som opkrævningsmyndigheder en vid adgang til selvstændigt at fordele terminerne inden for skatteåret.
 112. Jf. f.eks. Danmarks Statistik (1972:48) og noten til tabel II. A i 1969/70-udgaven af Det økonomiske Sekretariat (1955-1973/74).
 113. Benzinafgiften samt vægt- og registreringsafgifterne.
 114. Der kan henvises til kapitel 5 i 1984-udgaven af Danmarks Statistik: *Skatter og afgifter* (1976-1984) eller til den mere teoretiske gennemgang i Thorlund Jepsen (1979), Bog 1, kapitel 3.
 115. Der ligesom de gamle finansår løb fra 1. april til 31. marts.
 116. Således havde Københavns kommune et opkrævningsår, der begyndte i juli og sluttede i maj måned, jf. i øvrigt note 111 ovenfor.
 117. Eller rettere delingen af den hidtidige samlede kommunale personindkomstbeskatning i en primærkommunal og en amtskommunal indkomstskat, jf. note 40 ovenfor.
 118. Fra 95 til 91 pct.
 119. Afgifterne på cigaretter og spiritus samt vægtafgiften.
 120. De gennemsnitlige primærkommunale og amtskommunale udskrivningsprocenter steg med omkring 2 pct. points. Herudover indførtes der et nyt bidrag på $\frac{3}{4}$ pct. til dagpengefond, men folkepensionsbidraget nedsattes fra 3 til 1 pct.
 121. På øl, vin og spiritus samt tobak.
 122. Dækkende perioden 8. maj til 31. december 1974.
 123. Således afgifterne på spiritusholdige varer, tobaksvarer, kaffe og benzin samt vægtafgiften og registreringsafgiften af varevogne.
 124. En afgift på the, sukker til husholdningsbrug og på lystfartøjsforsikringer.
 125. Afgifterne af spiritus og tobaksvarer samt på benzin, registreringsafgiften af motorkøretøjer og vægtafgiften på campingvogne.
 126. Således en el-afgift, afgift af visse olieprodukter og en afgift af charterflyvning. Hertil kom en ny EF-afgift - medansvarsafgiften af indvejet mælk.
 127. Afgift af visse detailsalgspakninger og afgift af videooptagere.
 128. I gennemsnit fra 22,3 til 23,5.
 129. Afgifterne af charterflyvning og af olieprodukter.
 130. Således forhøjedes afgiftssatserne på benzin, elektricitet og visse olieprodukter samt charter-

flyvning, senere hævedes satserne for cigaretter, og endelig indførtes nye afgifter af gas og råstofindvinding.

131. Fra 23,5 til 24,4.
132. Der var tale om en generel justering.
133. Nettoresultatet blev en stigning på 0,3 pct.-points.
134. For øl, vin, spiritus, cigaretter, autogas, elektricitet, lystfartøjer, benzin, glødelamper, videooptagere, sukker, konsumis og chokolade. Til gengæld nedsattes registreringsafgiften.
135. På videobånd, giftpakninger, eengangsservice og kul.
136. Således afgifterne på øl, vin og spiritus, cigaretter og tobak samt den nyligt nedsatte registreringsafgift. For den sidstnævnte er der tale om en »omvendt« regulering, idet det er beløbsgrænsen i den todelte rateskala, der reguleres opad.
137. Fra 24,9 til 27,1 pct. Samtidig forstærkede kommunerne den sparelinje, der havde karakteriseret deres virksomhed siden introduktionen af realvækstrammerne i 1980. Da salget af byggemodne grunde endvidere kom i gang igen efter længere tids stilstand, gik kommunerne ud af 1983 med overskud og forbedret likviditet.
138. Jf. f.eks. tabel 1 i Danmarks Statistik: »Den offentlige sektors udgifter og indtægter 1979-1983. April-version 1984« (1984:11).

Litteraturliste:

Brodersen, Søren: »Diskussion af nogle centrale problemstillinger ved studiet af indkomstfordeling via de offentlige finanser og en belysning heraf med data fra forbrugsundersøgelserne 1971 og 1976«, *Juristen & Økonomen*, nr. 17 (1981).

Christoffersen, Henrik: *Det offentlige og samfundsudviklingen, træk af udviklingen efter 1945*, København (1978).

Danmarks Statistik: *Input-output tabeller for Danmark 1966*, Statistiske Undersøgelser nr. 30, København (1973).

Danmarks Statistik: »Kommunernes finanser 1969/-70«, *Statistiske Efterretninger* (1972:48).

Danmarks Statistik: »Nationalregnskab, offentlige finanser og betalingsbalance 1983«, *Statistiske Efterretninger: Nationalregnskab, offentlige finanser, betalingsbalance* (1983:16).

Danmarks Statistik: *Nationalregnskabsstatistik 1947-1960*, Statistiske Undersøgelser nr. 7, København (1962).

Danmarks Statistik: *Nationalregnskabsstatistik 1982*, København (1984).

Danmarks Statistik: »Den offentlige sektors udgifter og indtægter«, *Statistiske Efterretninger: A* (1980:17).

Danmarks Statistik: »Den offentlige sektors udgifter og indtægter«, *Statistiske Efterretninger: A* (1982:8).

Danmarks Statistik: »Den offentlige sektors udgifter og indtægter 1979-1983. April-version 1984«, *Statistiske Efterretninger: Nationalregnskab, offentlige finanser, betalingsbalance* (1984:11).

Danmarks Statistik: »Den samlede beskatning og skattetrykket 1947-1982«, *Statistiske Efterretninger: Nationalregnskab, offentlige finanser, betalingsbalance* (1983:12).

Danmarks Statistik: *Skatter og afgifter*, diverse årgange, København (1976-1984).

Danmarks Statistik: »Økonomisk oversigt«, *Konjunkturoversigt nr. 4*, diverse årgange (1972-1982).

Danmarks Statistik: »Økonomisk oversigt« (skiftende titler), *Statistiske Efterretninger*, diverse årgange (1947-1971).

EF, Working Party on the Comparisons of Budgets: *Supplement to the ESA Questionnaire*, Brussels (1975).

EF's Statistiske Kontor: *European System of Integrated Economic Accounts* (ENS), Luxembourg (1980).

EF's Statistiske Kontor: *Skattestatistik*, diverse årgange, Luxembourg (1973-1977).

Elkær-Hansen, Tom og Per Bach Jørgensen: »Den offentlige sektors økonomi i 1970'erne«, *Juristen & Økonomen*, nr. 13 (1980).

Erhvervenes skattesekretariat: *Skattepolitisk oversigt*, diverse årgange (1947-1984).

Finansministeriet, Budgetdepartementet: *Budgetredegørelse* (skiftende titler), diverse årgange, København (1976-1983).

Finansministeriet, Budgetdepartementet: *Finansredegørelse*, diverse årgange, København (1978-1983).

Gillespie, W. Irwin: »Effect of Public Expenditures on the Distribution of Income« i Richard A. Musgrave (ed.): *Essays in Fiscal Federalism*, Washington, D.C. (1965).

Grünbaum, Henry, Erik Hoffmeyer, Keld Philip og P. Nyboe Andersen: »Hvilken rolle har Keynesiansk teori spillet ved tilrettelæggelsen af den økonomiske politik siden den 2. verdenskrig?«, *Nationaløkonomisk tidsskrift*, nr. 3 (1983).

Gunst, Jens, Jan Lyager Olsen, Jørn Holdt: *Skattepolitik*, København (1982).

Hansen, Svend Aage: *Økonomisk vækst i Danmark. Bind II: 1947-1975*, København (1977).

IMF: *A Manual on Government Finance Statistics*, Washington (1974).

Jensen, J. Børglum og G. Thorlund Jepsen: *Skatter og offentlige finanser*, Erhverv og samfund, København (1980).

Jepsen, G. Thorlund: *Skattepolitik*, Bog I-III, Økonomisk Institut Århus Universitet (1979).

Johansen, Leif: *Offentlig Økonomikk*, første og annen del, Oslo/Bergen (1962 og 1963).

Musgrave, Richard A.: *The Theory of Public Finan-*

ce, New York (1959).

Musgrave, Richard A. & Peggy B. Musgrave: *Public Finance in theory and Practice*, Tokyo (1976).

OECD: *The OECD Classification of Taxes and Interpretative Guide*, Paris (1983).

OECD: *Revenue Statistics of OECD Member countries*, diverse årgange, Paris (1972-1983).

Pedersen, Knud: *Skattestrukturen i Danmark 1947-1973*, stor opgave, Københavns Universitet (1975).

Philip, Kjeld: *Skattepolitik*, København (1965).

Rasmussen, P. Nørregaard: *Den offentlige sektor*, Københavns Universitets Økonomiske Institut, Memo nr. 96 (1980).

Sørensen, Christen: »Anmeldelse«, *Økonomi & Politik*, nr. 3, side 255 (1983).

United Nations: *Draft Manual on Public Sector Statistics* (1979).

United Nations: *Report of the thirty-first Plenary Session* (1983).

United Nations: *A System of National Accounts (SNA)*, New York (1968).

Det økonomiske Råd: *Dansk økonomi*, diverse årgange, København (1973-1983).

Det økonomiske Sekretariat: *Danmarks national-budget*, diverse årgange, København (1948-1950).

Det økonomiske Sekretariat: *Statsfinanserne*, diverse årgange, København (1955-1973/74).

Det økonomiske Sekretariat: *Økonomisk oversigt*, diverse årgange, København (1971-1983).

Det økonomiske Sekretariat: *Økonomisk årsoversigt*, diverse årgange, København (1951-1970).

Ølgaard, Anders: *The Danish Economy*, Commission of the European Communities, Collection Studies, Economic and Financial Series No. 14, Brussels (1979).

Kommunalt selvstyre eller centralisering?

Indledning

Den offentlige sektor kan have en mere eller mindre decentraliseret struktur afhængigt af, hvor stor en del af ansvaret for de offentlige opgavers udførelse, som er placeret i henholdsvis statsligt og kommunalt regi. Afgørende for en vurdering af, om der foreligger en decentral struktur eller ej er, i hvilken udstrækning kommunerne har selvstændig beslutningskompetence i forbindelse med de opgaver, de udfører, og samtidig det finansielle ansvar for de udgiftsmæssige konsekvenser af deres dispositioner. I lyset af dette vil nærværende artikel søge at belyse udviklingen i den offentlige sektor i Danmark i de sidste 15 år.

Decentraliseringens fordele og ulemper

I den økonomiske litteratur fremføres forskellige velfærdsteoretiske argumenter såvel for og imod decentralisering af den offentlige sektor. Disse argumenter vil ikke blive taget op til indgående diskussion her. Men i korthed kan nævnes, at argumentationen for decentralisering bl.a. går på, at en række offentlige serviceydelser umiddelbart kun kommer befolkningen i

et afgrænset lokalområde til nytte. Det gælder f.eks. skoler, institutioner, kloakeringsanlæg osv. En lokal myndighed vil derfor bedre kunne sikre et serviceniveau, som er i overensstemmelse med den lokale befolknings ønsker. En decentral struktur med flere konkurrerende offentlige myndigheder skulle endvidere kunne sikre en slags markedsmekanisme for den offentlige sektors ydelser. Er forudsætningerne for fri mobilitet til stede, kan den enkelte borger ved flytning vælge at bosætte sig i den kommune, hvis udbud af offentlige serviceydelser og serviceniveau bedst passer til vedkommendes behov. Såfremt de økonomiske uligheder mellem kommunerne udjævnes ved passende udligningsordninger, vil borgeren komme til at betale prisen for et højt eller lavt serviceniveau ved en tilsvarende høj eller lav kommunal skatteprocent. Endelig skulle decentraliseringen kunne modvirke tendenser til bureaukratisering i den offentlige forvaltning.

Argumentationen mod decentralisering går på, at en udstrakt lokal dispositionsfrihed vil kunne stride mod samfundsmæssige hensyn. Den enkelte kommunalbestyrelses dispositioner kan tænkes at få virkninger, der går ud over kommunegrænsen ved at det omgivende samfund påføres nytte- eller omkostningsvirkninger. Det kan f.eks. være, at etablering af parkerings- og vejfaciliteter vil være til gavn for udenbys borgere, mens omvendt en mangelfuld børne- og ungdomsforsorg kan give gener for omliggende kommuner

*Cand.polit, fuldmægtig i
Det økonomiske Sekretariat og
undervisningsassistent i
Kommunaløkonomi ved Økonomisk
Institut, Københavns Universitet*

p.g.a. børne- og ungdomskriminalitet. Kommunalbestyrelsen vil ofte ikke interessere sig for sådanne eksterne effekter af dens dispositioner. Derudover kan der være tale om, at kommunernes dispositioner som helhed ikke harmoniserer med overordnede samfundsøkonomiske målsætninger vedrørende ressourcernes fordeling og anvendelse, indkomstfordelingen eller stabiliseringspolitikken. Således kan en kommunal udgiftsvækst stå i modsætning til centrale ønsker om en styrkelse af den private sektors produktion på bekostning af den offentlige sektor eller ønsker om en forbedring af betalingsbalancen. Omvendt kan kommunale besparelser på f.eks. socialforsorgen have uønskede sociale og fordelingsmæssige virkninger. Desuden kan en decentralisering af den offentlige sektors opgaver vise sig at være vanskelig at forene med de stor-driftsfordele, som vil kunne opnås ved centralisering af institutioner og forvaltning. Endelig vil manglen på tilstrækkeligt effektive udligningsmekanismer også kunne tale mod vidtgående decentralisering.

I forlængelse af ovenstående argumentation er det nærliggende at rejse spørgsmålet, om det skulle være muligt at opretholde en decentral struktur i den offentlige sektor med de velfærdsmæssige fordele dette indebærer, samtidig med at man ved indførelse af udligningssystemer og anvendelse af forskellige styringsredskaber kan imødegå en væsentlig del af de negative virkninger, som decentraliseringen indebærer. Hvorvidt det er muligt at etablere et effektivt udligningssystem eller ej skal ikke nærmere diskuteres her. Blot skal påpeges, at der er problemer af både teoretisk og praktisk art forbundet med at udforme et system, der udligner de økonomiske forskelle mellem kommunerne på både udgifts- og indtægtssiden. For så

vidt angår ibrugtagning af forskellige redskaber til styring af kommunernes dispositioner, kan man have den opfattelse, at styring af kommunerne, uanset hvilken form den måtte antage, vil indebære tendenser til centralisering. En mere nuanceret opfattelse vil sondre mellem indirekte og generelt virkende styringsredskaber på den ene side, og på den anden side styring ved detailregulering af kommunernes enkelte dispositioner.

Opgave- og byrdefordelingsreformernes betydning

Det er et almindeligt anerkendt synspunkt, at udviklingen her i landet siden 1969/70, hvor inddelingsreformen blev gennemført, og opgave- og byrdefordelingsreformerne tog deres begyndelse, har betydet øget decentralisering i den offentlige sektor. Denne opfattelse baserer sig på, at der med etablering af nye større og økonomisk mere bæredygtige kommunale enheder blev skabt grundlag for afvikling af den hidtidige statslige detailstyring af kommunerne med deraf følgende større kommunale dispositionsbeføjelser. Samtidig skete der i de efterfølgende år en succesiv udlægning af opgaver fra staten til kommunerne, ligesom en række statsrefusionsordninger blev ophævet og refusionssatser sat ned.

Ser man på udviklingen i den samlede fordeling af udgifter og finansieringsbyrde mellem stat og kommuner fra reformernes start til i dag, vidner tallene dog ikke om nogen markant forskydning. Fra finansåret 1968/69 til 1982 er de kommunestyrede udgifters andel af de samlede offentlige udgifter, når bortses fra renteudgifter, steget med omkring 5 procentpoint. Udgiftsandelen i 1982 er 62 pct. Ser man alene på udgifterne til køb af varer og tjenester, hvorved de seneste års stærke vækst i arbejdsløshedsdagpenge og an-

dre indkomstoverførsler holdes uden for opgørelsen, er ændringen i opgavefordelingen imidlertid væsentligt mere markeret, idet udgiftsandelen er gået op med over 15 procentpoint til op imod 70 pct.

For så vidt angår byrdefordelingen, er kommunernes andel af finansieringen af de samlede offentlige udgifter gået op med omkring 4 procentpoint i den betragtede periode og udgør i 1982 29 pct. Den beskedne forskydning i byrdefordelingen skal ses i sammenhæng med, at staten økonomisk har kompenseret kommunerne for merudgifter ved opgaveudlægnin-ger og mindreindtægter ved nedsættelse eller afvikling af refusionssatser. Kompensationen er ydet i form af bloktilskud, hvor tilskudspuljerne succesivt er blevet sat op i takt med omlægningerne. Da kompensationen er blevet ydet efter det såkaldte totalbalanceprincip, hvorefter staten forhøjer tilskudspuljerne med et beløb, der svarer til statsbesparelsen ved omlægningen i det år, den finder sted, er der dog ikke nødvendigvis blevet givet fuld kompensation for merudgifter eller mindreindtægter. Totalbalanceprincippet har sammen med det forhold, at bloktilskuddene de seneste år alene er blevet pristalsreguleret og dermed ikke har fulgt med den reale vækst i kommunernes udgifter, bevirket en stigende kommunal egenfinansiering. Det har dog trukket i modsat retning, at de sociale udgifter og udgifterne til beskæftigelsesfremme, hvortil der ydes statsrefusion, er vokset forholdsvis stærkt gennem årene.

Alt i alt ser det altså ikke ud til, at opgave- og byrdefordelingsreformerne har betydet nogen afgørende decentralisering, når man alene betragter den relative fordeling mellem staten og kommunerne af udgifter efter opgave og finansiering.

Det er imidlertid utilstrækkeligt kun at bedømme decentraliseringen kvantitativt

ud fra udgifts- og finansieringsandele. Det vil også være nødvendigt at se på, om der kvalitativt er sket ændringer i relationerne mellem staten og kommunerne. Spørgsmålet er her, i hvor stor udstrækning og på hvilken måde staten regulerer og griber ind i kommunernes beføjelser til at disponere på de opgaveområder, som de administrativt har ansvaret for. Da man skal analysere, hvorledes et komplekst samspil af relationer mellem staten og kommunerne har ændret sig over tiden, er det vanskeligt at vurdere, hvorvidt udviklingen er gået i decentral retning eller ikke.

I en analyse, som skitseret ovenfor, må nødvendigvis indgå undersøgelser af hele det sæt af lovgivning - love, lovebekendtgørelser, cirkulærer og retspraksis - som omgærder kommunernes styre og forvaltning, og man må se på, hvorledes retsreglerne har udviklet sig over tiden. Det vil også være nødvendigt at undersøge, hvorledes de administrative og politiske samarbejdsformer har ændret og institutionaliseret sig.

Den helt overvejende del af kommunernes aktiviteter, som de udspiller sig over budgetterne, er på den ene eller anden måde underlagt statslig regulering ved lovgivning. Omkring 9/10 af udgifterne vedrører opgaver, der ved lovgivning er blevet henlagt til kommunernes varetagelse. Den resterende del af udgifterne består af frivillige opgaver, som kun i begrænset omfang eller slet ikke er reguleret, og som kommunerne ikke er pligtige til at udføre (eksempelvis fritidsfaciliteter, kollektiv trafik og kulturelle arrangementer).

Hvad angår de opgaver, som kommunerne har pligt til at varetage og udføre, er lovgivningens detaljeringsgrad med hensyn til, hvorledes kommunerne skal disponere, stærkt varierende fra område til område. På nogle opgaveområder her-

sker der udstrakt regelstyring med detailforskrifter for kommunernes dispositioner, ligesom der kan være fastsat standarder og normer for serviceniveauet. Det gælder f.eks. de sociale pensionslove, sygedagpengeloven, vandløbsloven osv. På andre områder er opgaver og pligter angivet i mere generelle og bredt formulerede vendinger. Bistandsloven og sygehusloven er eksempler på sådanne rammelove. De indebærer, at kommunalbestyrelsen har friere hænder til selvstændigt at fastlægge opgaveløsninger og serviceniveau.

Kommunernes dispositionsbeføjelser

Sammenligner man kommunernes situation i dag med forholdene for 15 år siden, synes det rimeligt at konkludere, at kommunernes såvel legale som reelle muligheder for at disponere selvstændigt som helhed er blevet forøget ganske væsentligt. Relationerne mellem stat og kommuner var i slutningen af 60'erne kendetegnet ved en udstrakt grad af regelstyring, hvor der fra centralt hold blev udstedt retsforskrifter, som i detaljer fastsatte bestemmelser for de kommunale institutioners indretning, drift og bemanding m.m. Endvidere behandlede centraladministrationen talrige enkeltsager fra kommunerne i forbindelse med ekspedition af refusionsansøgninger og ankesager. Endelig skulle mange enkeltdispositioner godkendes, eksempelvis lånesager, kapitalbevillinger og ejendomshandler.

Inddelingsreformen i 1970 betød som nævnt, at der ved kommunesammenlægninger etableredes større og økonomisk mere bæredygtige administrative enheder. Herved banedes vejen for en udbygning og modernisering af de kommunale administrative forvaltninger. Og der blev skabt grundlag for overførsel af forskel-

lige opgaver til kommunerne samt en mere selvstændig kommunal magtudøvelse.

I konsekvens af opgavereformerne har centrale dele af lovgivningen omkring kommunernes forhold ændret karakter. Flere af de love, som er blevet gennemført siden slutningen af 60'erne, er udformet som rammelove. Det er herved op til den enkelte kommunalbestyrelse selv at udfylde lovens rammer og træffe beslutninger om, hvordan den vil udgøre de opgaver, den er blevet pålagt. Kommunalbestyrelsen kan derfor vælge de opgaveløsninger, som måtte passe til det politiske flertals præferencer og de lokale forhold. Denne frihed i løsningsvalg og dispositionsbeføjelser er dog i realiteten ikke så omfattende, som man måske ville være tilbøjelig til at forestille sig, når man læser lovene. Disse bliver nemlig i vid udstrækning fulgt op af cirkulærer, som uddyber og forklarer de enkelte lovbestemmelser. Det er ganske vist kun en del af cirkulærerne, som indeholder bindende og forpligtende bestemmelser. Men selv cirkulærer, hvor indholdet kun er af vejledende art, synes at have haft en tilbøjelighed til at blive normgivende for kommunalbestyrelsernes dispositioner.

På trods heraf må man nok kunne fastholde konklusionen om, at lovgivningen vedrørende kommunerne de sidste 15 år som helhed er mindre præget af detailforskrifter, bindende standarder og normer samt godkendelseskrav end tidligere. Uanset denne konklusion kan der naturligvis peges på talrige eksempler på lovgivning, hvor regelstyringen fortsat har en fremtrædende plads. I visse tilfælde er regelstyringen endog blevet forøget. Det gælder f.eks. på miljøområdet. Der kan desuden nævnes eksempler på, at rammelove på et senere tidspunkt er blevet fulgt op af tillægslovgivning, hvor bestemmelserne omkring særlige forhold er blevet

konkretiseret, og hvor kommunernes frihed til at disponere tilsvarende er blevet indskrænket. Det gælder således kontanthjælpsbestemmelserne i bistandsloven.

Nye informations- og styringsmekanismer samt centraliseringstendenser

Opgaveoverførslerne, omlægningen af statens tilskud fra refusioner til generelle tilskud, rammelovgivningen m.m. skulle i sig selv betyde, at de centrale myndigheder har fået mindre indseende med og styr på, hvad der foregår i den offentlige sektor. Op igennem 70'erne og i 80'erne er der imidlertid blevet dannet nye informations-, kontrol- og styringsmekanismer, som retter op på dette forhold. Kontrollen med og styringen af kommunernes dispositioner foregår dog i dag på et mere generelt og overordnet plan end tidligere.

I 1977 indførtes således et nyt budget- og regnskabssystem for kommunerne. Dette var betydeligt mere gennemskueligt og informationsvenligt end de hidtidige budget- og regnskabssystemer. Budget- og regnskabsreformen betød, at der etableredes en fælles kontoplan for kommunerne, som er velegnet til sammenfattende analyser af de kommunale budget- og regnskabstal. Desuden indebar reformen, at flerårsbudgettering blev gjort obligatorisk.

Siden 1969 er der endvidere fremvokset et omfangsrigt og kompliceret kommunalt sektorplansystem. Alle serviceområder og infrastrukturområder er nu dækket af flerårige sektorplaner, som med større eller mindre regelmæssighed gøres til genstand for justeringer og revisioner. Sektorplanerne giver sammen med den fysiske planlægning og flerårsbudgetterne de centrale myndigheder indseende med de udgifts- og arealmæssige dispositioner,

som kommunerne planlægger at gennemføre inden for en tidshorisont, der varierer fra 4 år (flerårsbudgetterne) til 12 år (regionplanerne og hovedparten af sektorplanerne). Statens muligheder for styring fremkommer da i kraft af for det første, at der i visse tilfælde skal ske cendet ved at staten med udgangspunkt i planer og budgetter udmelder generelle redegørelser om udviklingen på de forskellige sektorområder (sektoredegørelser) og for det samlede kommunale budgetområde (budgetredegørelser). I disse redegørelser beskrives og kommenteres de af kommunerne planlagte aktiviteter. For det tredje kan de statslige myndigheder regulere eller påvirke planlægningen ved at udstikke generelle enten bindende eller vejledende retningslinjer, som modsvarer de statslige intentioner og ønsker m.h.t. udviklingen i kommunernes forbrug af ressourcer og arealer.

Til trods for de erklærede hensigter med byrde- og opgavefordelingsreformerne kan udviklingen ikke siges at være gået éntydigt i retning af stigende decentralisering i den offentlige sektor. Man må i virkeligheden konstatere, at der i årenes løb siden reformerne startede, har gjort sig modgående udviklingstendenser gældende med vekselvise centraliserings- og decentraliseringsbestrebelsers. Formentlig er disse tendenser i nogen grad resultat af en bevidst politisk styring, som har ændret retning med skiftende regeringer. Udviklingen forekommer dog snarere at være mere eller mindre vilkårligt præget af modsat rettede kræfter og interesser i de politiske og administrative systemer. Her har modsætningsforholdet mellem de forskellige ministerier og mellem statsmagten og kommunerne også spillet ind.

I centraladministrationen og hos den centrale politiske myndighed har man så-

ledes på den ene side formelt afgivet magtbeføjelser over en række offentlige opgaver. På den anden side har man haft behov og interesser for fortsat at kunne få hånd i hanke med aktiviteterne i den offentlige sektor og for at kunne styre beslutningsprocesserne. Dette har naturligt ført til forskellige former for indgreb i det kommunale selvstyre og til reguleringer af kommunernes dispositioner med henblik på at sikre, at udviklingen kom til at gå i den ønskede retning.

Indgrebene over for kommunerne har måske nok ikke så meget taget form af en tilbagevenden og styrkelse af regelstyringen, selv om dette er forekommet i flere tilfælde, jfr. tidligere omtale. Man må snarere konstatere, at centraliseringstendenserne har givet sig udslag i en stigende anvendelse af generelle styringsredskaber.

Den statslige intervention har antaget forskellige former. I et vist omfang har staten ved lovgivning på et generelt plan søgt direkte at fremme eller begrænse kommunale handlinger og dispositioner, som findes ønskelige eller uønskelige i en større økonomisk sammenhæng. Eller man har grebet til mere indirekte påvirkning ved love, der regulerer kommunernes finansieringsmuligheder. Som eksempel kan nævnes de forskellige love til beskæftigelsesfremme, lovgivning vedrørende ændring af reguleringsmekanismerne for bloktilskuddene eller beskæring af samme, lånebekendtgørelser, som begrænser kommunernes lånemuligheder, lovgivning om likviditetsbinding osv.

En anden form for påvirkning og styring foregår som omtalt ovenfor via flerårsbudgetterne og plansystemerne. Dels foregår der i kraft af disse en omfattende informationsudveksling mellem staten og kommunerne og mellem kommunerne indbyrdes. Denne informationsudveksling, hvor kommunerne indberetter deres

budgetter og planer til de centrale myndigheder, som så efterfølgende sammenfatter disse i redegørelser, der tilsendes kommunerne, virker i sig selv uniformerende på kommunernes adfærd. Samtidig opnår staten de fornødne informationer til at kunne udmelde retningslinier, henstillinger og vejledninger til kommunerne, som kan indgå i nye budget- og planlægningsrunder.

Sidst men ikke mindst skal fremhæves den styring, som foregår via det såkaldte budgetsamarbejde. Denne betegnelse dækker over de jævnlige møder og forhandlinger som foregår mellem de centrale myndigheder og de kommunale organisationer, dels på politikerniveau og dels på embedsmandsniveau. Via dette budgetsamarbejde udveksles informationer og forhandles der om de økonomisk-politiske initiativer, som regeringen påtænker at gennemføre. Det gælder naturligvis primært de initiativer, hvor kommunerne planlægges inddraget. Budgetsamarbejdet, som er kendetegnet ved at være formelt set frivilligt, har gennem de senere år ført til aftaler og henstillinger af varierende indhold, f.eks. vedrørende rammer for udgiftsvæksten, oprettelse af lære- og praktikpladser i den offentlig sektor, kommunernes likviditetsforbrug, skatteudskrivningen og så fremdeles.

Aktuelle udviklingstendenser

Generelle indgreb fra statsmagtens side med henblik på at inddrage kommunerne i den økonomiske politik er ikke et nyt fænomen, idet sådanne er blevet anvendt både i 60'erne (således investerings- og lånebegrænsninger) og i første halvdel af 70'erne (skatteloft og investeringsrammer). Men der synes siden sidste del af 70'erne i takt med forstærkelsen af den økonomiske krise og balanceproblemerne i den danske økonomi at være foregået en

udvikling henimod en mere kontinuerlig og intensiv styring af samfundsøkonomien via de kommunale finanser. Det kunne være nærliggende at tage denne udviklingstendens til indtægt for den opfattelse, at man i resten af 80'erne vil se en stigende central styring og begrænsning af kommunernes dispositionsmuligheder. En sådan opfattelse underbygges af de bestræbelser, som fra centralt hold for tiden udfoldes for via en samlet udgiftspolitik at bringe udgiftsvæksten i den offentlige sektor til ophør og nedbringe underskuddet på statsfinanserne samt for at fremtvinge en omallokering - eller omstilling som det officielt betegnes - af de stadig knappere offentlige ressourcer. Ved omstilling, ved effektivisering og ved anvendelse af nye mindre ressourcekrævende opgaveløsninger sigtes der mod at frigøre ressourcer fra de traditionelle serviceområder, især områder hvor udgiftsbehovene p.g.a. de demografiske forskydninger er faldende, som f.eks. folkeskolevæsenet. Til gengæld skal ressourcer tilføres områder, hvor behovene er voksende, eksempelvis ældreforsorgen og byfornyelse, eller til udgiftsformål, som understøtter produktionen i den private sektor, f.eks. infrastruktur og teknologifremme.

Staten har givet kommunerne incitamenter til at følge denne udgiftspolitik ved bloktilskudsbeskæringer, ved udsendelse af spareplaner for kommunerne, ved udsendelse af omstillingsvejledninger til brug for sektorplanlægningen samt ved henstillinger til kommunerne om at iværksætte særlig temaplanlægning på udvalgte udgiftsområder, hvor behovene for omstilling og fornyelse anses for at være aktuelle.

Selv om statens generelle styring af kommunernes udgifter er blevet forstærket, er der dog også tendenser, som går i en decentral retning. Det gælder de lovini-

tativer, som er taget for at give kommunerne sparemuligheder ved lempelser af standard- og normkrav - f.eks. inden for folkeskoleområdet, arbejdsmiljø og fysisk planlægning. Hertil kommer, at der er eller planlægges gennemført nye opgave- og byrdeomlægninger, såsom afvikling af biblioteksrefusionen, udlægning af statsgymnasierne til amterne og omlægning af refusionerne på det sociale område. I denne sammenhæng er bloktilskudsbeskæringerne i sig selv også udtryk for en byrdeomlægning, der øger kommunernes finansieringsansvar for egne udgifter. Endelig er der fra statens side lagt op til en forenkling og lempelse af de formelle krav til kommunernes sektorplanlægning med det sigte at opnå større fleksibilitet og højere grad af frivillighed i planlægningen.

Litteratur m.v.

- Betænkning nr. 471, Statens refusioner af kommunernes udgifter, Det økonomiske Sekretariat 1968.
 Palle Mikkelsen m.fl., Kommunerne, det offentlige og samfundsudviklingen, AKF 1980.
 Jørgen Lotz, Kommunernes finansiering, 1982.
 Jørn Henrik Petersen, Decentralisering i den offentlige sektor, Nat.øk. Tidsskrift 3/1981.
 Økonomisk Årsoversigt 1970, Det økonomiske Sekretariat.
 Betænkning nr. 743, Planlægningen i centraladministrationen, Finansministeriet 1975.
 Planredegørelse 3, Al den planlægning - hvorfor og hvordan?, Finansministeriet 1983.
 Budgetredegørelse 1983 og 1984, Finansministeriet.
 Talmateriale fra Det økonomiske Sekretariat.

Overskudsdeling og udviklingen i lønmodtagernes andel af virksomhedens egenkapital

1. Indledning

Den 4. december 1979 fremsatte den daværende socialdemokratiske mindretalsregering et beslutningsforslag om obligatorisk overskudsdeling. I f.t. lovforslaget om ØD fra januar 1973, var overskudsdelingsforslaget (OD-forslaget) ændret på afgørende punkter. For det første blev *lønsumsfinansiering* foreslået erstattet med *overskudsfinansiering*. For det andet blev det *decentrale element* styrket på bekostning af den centrale fonds kapitalstyringspotentiel, og for det tredje blev den *automatiske genplacering* fraveget. Derimod er det *obligatoriske element* fastholdt.

At spredning af ejendomsretten til produktionsmidlerne ikke for indeværende er uaktuelt kan aflæses af bl.a. det af LO foreslåede A/S Aktiv Erhvervsinvestering, oprettelsen i 1980 af Lønmodtagernes Dyrtidsfond, den økonomiske krise og sammenhængende hermed den vægt lønpolitisk tiltag tillægges.

I det følgende skal med udgangspunkt i det nævnte beslutningsforslag diskuteres om lønmodtagerne i form af en i virksomheden etableret virksomhedsfond, kan opnå en bestemmende egenkapitalandel. Herunder hvilke muligheder den private egenkapital har for at modvirke virksom-

hedsfondens stigende egenkapitalandel.

Der indledes i *afsnit 2* med en kort beskrivelse af de relevante bestemmelser i OD-forslaget.

Derefter vil i *afsnit 3* blive analyseret hvordan virksomhedsfondens egenkapitalandel vil udvikle sig. Herudover vil nogle beregningsresultater blive præsenteret, ligesom følsomheden heri vil blive beskrevet.

I *afsnit 4* vil endelig blive diskuteret hvilke muligheder den private egenkapital har for at modvirke en stigende egenkapitalandel til virksomhedsfonden.

Afsnit 5 vil indeholde afsuttende bemærkninger.

2. Relevante bestemmelser i OD-forslaget.

De i denne sammenhæng relevante bestemmelser i OD-forslaget er flg.:

- a) I A/S- og ApS-selskaber indbetaler virksomhederne kontant 10% af det regnskabsmæssige nettoresultat efter skat (overskudsbidragsprocenten) til en Lønmodtagernes Investerings- og Beskæftigelsesfond (fællesfonden).
- b) Fællesfonden skal så vidt muligt genplacere disse midler aktivt i erhvervslivet som risikovillig kapital.
- c) I virksomheder med mindst 10 ansatte kan overskudsbidraget i stedet indbetales til en i virksomheden oprettet virksomhedsfond, hvis de ansatte og ledelsen er enige om at oprette en sådan, og enighed om konverteringskur-

sen foreligger. I så fald sker indbetalingen i form af aktier eller anparter.

- d) I virksomheder hvor en virksomhedsfond er oprettet, forbliver halvdelen af den dividende, der tilfalder lønmodtagerkapitalen i virksomhedsfonden. Denne halve dividende kan anvendes til kollektive formål for de i virksomheden ansatte lønmodtagere.
- e) Oprettes en virksomhedsfond ikke tilgår overskudsbidraget, evt. dividende og forrentning af placeret kapital ubeskåret fællesfonden.

3. Udviklingen i virksomhedsfondens egenkapitalandel.

3.1. Egenkapitalandelen under forenklede forudsætninger.

Det er forudsat, at

- a) der i den betragtede virksomhed er oprettet en virksomhedsfond,
- b) egenkapitalforrentningen (her nettoresultatet efter skat i procent af den samlede egenkapital) er positiv,
- c) den halve dividende på virksomhedsfonden henlægges,
- d) dividendeprocenten (d.v.s. den udloddede dividende i procent af nettoresultatet efter skat) er ens på den private aktiekapital og virksomhedsfonden,
- e) der ingen nytægning af aktiekapital sker til den private aktiekapital, og
- f) fællesfonden ikke kan placere ansvarlig aktiekapital i virksomheden.

Til forudsætningerne skal tilføjes, at der på grund af den manglende afklaring på fondsbeskatningens område, er set bort fra en evt. beskatning af virksomhedsfondens dividendeindtægt. OD-forslaget indeholder ingen beskatningsmæssige overvejelser, men det forekommer mest logisk, at en etableret virksomhedsfond i lighed med andre fonde (for

eks. Lønmodtagernes Dyrtidsfond), bliver beskattet af den løbende forrentning.

En inddragelse af beskatning vil ikke påvirke de principielle argumenter og hovedkonklusioner. Beskatning vil alene kunne svække udviklingstakten i lønmodtagerkapitalandelen i virksomheden, idet beskatningen vil reducere den disponible dividende og dermed virksomhedsfondens potentielle henlæggelser.

Under disse forudsætninger vil virksomhedsfonden efterhånden besidde hele egenkapitalen. Dette beror på, at vækstraten i virksomhedsfonden vil være større end vækstraten i den private egenkapital.

At dette må være tilfældet skyldes først og fremmest, at overskudsbidraget skal erlægges *forlods*, hvorved virksomhedsfonden får et vækstforspring i f.t. den private egenkapital. Med en ensartet dividendeprocent på de to kapitaler, kan den private egenkapital ikke via henlæggelsen modvirke at virksomhedsfonden får den største vækstrate, idet egenkapitalforrentningen udover korrektion for overskudsbidragsprocenten også skal korrigeres for dividendesatsen.

Flg. lille taleksempel kan illustrere dette, idet overskudsbidragsprocenten er 10, egenkapitalforrentningen efter skat 10% og dividendesatsen 40%.

Af disse to vækststudtryk ses, at uanset dividendesatsens størrelse vil virksomhedsfondens vækstrate være større end vækstraten i den private egenkapital. En dividendesats på 0 kan altså ikke hindre at virksomhedsfonden over tiden vil besidde hele egenkapitalen. Derimod vil forskelle i vækstraterne indsnævres hvorfor et større antal år vil forløbe forinden virksomhedsfonden når en given egenkapitalandel.

Af vækststudtrykkene fremgår, at fraviges forudsætning c, således at den halve dividende helt eller delvis *forbruges* til

	(1) Udgangs- værdien	(2) Oversk. bidrag	(3) Dividende	(4) Henlæg- gelser	(5) Næste periode	(6) Vækst- rate
Virksomhedsfond	10	1	a) (0,36) →	0,54 0,18	11,72	17,2%
Privat egenkapital	90	-	3,24	4,86	94,86	5,4%
Samlet egenkapital	100	1	3,60	5,58	106,58	6,58%

a) Den samlede dividende på virksomhedsfonden er $100 \times 0,1 (1 \div 0,1) \times 0,4 = 0,36$. Heraf indbetales halvde-
len til fællesfonden. Med de valgte forudsætninger vil den tilbageblevne $\frac{1}{2}$ dividende være at betragte som
henlæggelse. Derfor pilen.

Generelt vil det gælde, såfremt a står for overskudsbidragsprocenten, b for egenkapitalforrentningen efter skat,
 m for den del af den halve dividende der henlægges (i dette tilfælde $m = 1$), P den private egenkapital, d for divi-
dendesatsen, og E den samlede egenkapital.

$$(1) \dot{P} = b(1 \div a) (1 \div d)$$

og vækstraten i virksomhedsfonden (VF) kan skrives som

$$(2) \dot{VF} = ab \frac{1}{1 + \frac{P}{E}} + b(1 \div a) (1 \div \frac{1}{2}d)$$

Den del af
vækstprocenten,
der hidrører fra
oversk. bidraget.

Den del af
vækstprocenten,
der hidrører fra
henlæggelsen.

kollektive formål (d.v.s. m varierer mel-
lem 0 og 1) for de ansatte omformes sidste
led i (2) til $b(1 \div a) (1 \div d(1 \div \frac{1}{2}m))$ idet
lønmodtagernes henlæggelser reduceres
med en del af den halve dividende.

Denne ændring forandrer dog ikke den
konklusion, at virksomhedsfonden efter-
hånden vil udfylde hele egenkapitalen.
Derimod betyder ændringen, at for en
given d -værdi *indsnævres* forskellen mel-
lem vækstraterne, hvorved tidspunktet
for realiseringen af en given egenkapital-
andel til lønmodtagerne udskydes.

Sammenfattende kan det konkluderes,
at under de givne forudsætninger vil etab-
lering af en virksomhedsfond, uanset di-
videndesatsens størrelse, som resultat ha-
ve, at denne efterhånden udfylder hele
virksomhedens egenkapital. En ophævel-
se af forudsætningen om henlæggelse af
den halve dividende, forandrer ikke den-
ne konklusion, men vil udskyde det tid-
spunkt hvor en given egenkapitalandel
nås.

I næste afsnit skal nogle beregningsre-

sultater præsenteres, herunder egenkapi-
talandelens følsomhed overfor partielle
ændringer i a , b , d og m .

3.2. Nogle beregningsresultater til belysning af egenkapitalandelens udvikling samt nogle følsomheds- betragtninger.

I omstående tabel er sammenfattet hoved-
resultaterne for nogle EDB-kørsler. Ta-
bellen fortæller hvor hurtigt virksom-
hedsfonden når en egenkapitalandel på 50
ved partielle ændringer i variablerne a , b ,
 d og m . Andelen 50 er valgt idet en be-
stemmende andel af egenkapitalen senest
vil overgå til virksomhedsfonden fra og
med denne andel.

Beregningerne er foretaget under en alt
andet lige forudsætning. Det skal ved for-
tolkningen af tabellen særligt have i
mente, at egenkapitalforrentningen er
fastholdt i den betragtede periode, lige-
som de konklusioner, der kan drages, skal
ses på baggrund af de opstillede forud-
sætninger, jf. afsnit 3.1.

Tabel 1: Antal år før virksomhedsfonden når en egenkapital på 50. Partielle ændringer i variablerne a, b, d og m.

a	Variabelværdier			Antal år ved en ændring i variabelen			
	b	d	m	a	b	d	m
0.10	0.10	0.40	1.0	51	51	51	51
0.075	0.075	0.30	0.75	61	67	55	55
0.05	0.05	0.20	0.50	78	98	60	59
0.025	0.025	0.10	0.0	111	192	67	65
0.0	0.0	0.0	0.0	∞	∞	75	73
0.20	0.20	—	—	31	27	—	—

Anm.: De partielle ændringer er foretaget således, at udgangsværdierne er $(a, b, d, m) = (0.10, 0.10, 0.40, 1.0)$. Når den enkelte variabel gennemløber de anførte værdier, fastholdes de øvrige 3 variable på udgangsværdierne. Reduceres f.eks. b, til 0.05 hedder kombinationen (a, b, d, m) nu $(0.10, 0.05, 0.40, 1.0)$ hvilket øger det nødvendige antal år fra 51 til 98.

Med disse forbehold ses af tabellen, at variablerne a og b har den kraftigste virkning på virksomhedsfondens egenkapitalandel. Ved at lade de to variable undergå relativt set lige store ændringer, ses det, at a godt og vel fordobler det nødvendige antal år, men b ca. 4-dobler antallet af år. At egenkapitalforrentningen er den vigtigste variabel ses også deraf, at antages a og b i stedet lig 0.20, ville de 50% nås efter hhv. 31. og 27. år. For a og b lig 0 vil det gælde, at antal år vil gå mod uendelig, idet en lønmodtagerkapitalopbygning da slet ikke påbegyndes. Det ses endelig også, den absolutte stigning i antal år bliver større jo mindre a og b bliver, og er langt den største for b's vedkommende.

Påvirkningen på antal år ved lige store relative ændringer i variablerne d og m er stort set identisk, idet den maximale ændring giver en vækst i antal år på rundt regnet 15 år. Målt i antal år er disse to variable derfor af langt mindre betydning end variablerne a og b.

Betydningen af en evt. beskatning kan her illustreres derved, at antages beskatningsprocenten f.eks. at være 50, svarer dette til, at virksomhedsfonden får stillet $\frac{1}{4}$ af fondsdividenden til rådighed $(d \times 0.5 \times 0.5)$. Er $d = 0.40$ bliver den di-

sponible dividende altså $0.40 \times 0.5 \times 0.5 = 0.10$. Det nødvendige antal år for en egenkapitalandel på 50 øges altså fra 51 til 67.

Foruden forudsætningsgrundlaget bør ved fortolkningen af tabellens indhold også indgå, at antal år refererer til en egenkapitalandel på 50. I praksis vil det formentlig være sådan, at en bestemmende egenkapitalandel i virksomhederne kan og vil være mindre end 50. Derved ville krabet til antal år blive reduceret. Var eksempelvis den bestemmende andel 25 ville det i udgangserksemplet $(a, b, d, m) = (0.10, 0.10, 0.40, 1.0)$, kræve 25 år.

Endelig bør i fortolkningen også indgå den *tidshorisont* de nuværende virksomhedsejere opererer med. Det er uden videre klart, at en bestemmende egenkapitalandel, der ligger 50-100 år eller mere ude i fremtiden, ikke indgår i tidshorisonten. På dette antal år kan samfundet have undergået radikale ændringer af mange andre grunde end netop overskudsdeling. Hvor meget mindre tidshorisonten er, skal der ikke gøres nogle overvejelser om her, men er en bestemmende egenkapitalandel betydeligt mindre end 50 vil en

etableret virksomhedsfond kunne blive en faktor den private ejerkapital må forholde sig konkret til.

4. Kan den private ejerkapital hindre, at en stigende andel af virksomhedens egenkapital overgår til virksomhedsfonden?

4.1. Indledning.

I afsnit 3 blev det konkluderet, at når en virksomhedsfond var blevet etableret, ville virksomheden under de givne forudsætninger, efterhånden komme til at besidde den bestemmende del af egenkapitalen. Dette uanset dividendesatsens højde og den andel af den halve dividende, der blev forbrugt kollektivt.

I det flg. skal der gøres nogle betragtninger over betydningen af lempelser i forudsætningen om ingen nyemission af aktier, samt i forudsætningen om den private ejerkapitals anvendelse af den udbetalte dividende. Som forudsætningerne blev opstillet i afsnit 3.1. var det eneste modgående middel den private ejerkapital besad, dividendesatsens højde.

4.2. Ophævelse af forudsætningen om ingen nyemission af aktier.

Blev det i stedet antaget, at nyemission ville finde sted rejser det spørgsmål sig, om virksomhedsfondens stigende egenkapitalandel kan bremses.

Umiddelbart foreligger der to emissionsformer, dels emissionen med *fortegningsret* for de gamle aktionærer, og dels emission i *fri tegning*.

Normalt sker emissionen med *fortegningsret* for de gamle aktionærer. Antages denne emissionsform anvendt her, vil såfremt virksomhedsfonden ønsker (og

har eller kan fremskaffe midlerne hertil) at tegne ny aktiekapital, den private ejerkapitals og virksomhedsfondens respektive andele af virksomhedens egenkapital efter emissionen være *uændret*. Vækstraten i de to kapitaler påvirkes *heller ikke*, jf. (1) og (2) foran, hvorfor konklusionen om en bestemmende egenkapitalandel til virksomhedsfonden *heller ikke* ændres.

Antages det i stedet, at virksomhedsfonden enten ikke kan fremskaffe midlerne, eller ikke ønsker at/eller må tegne den tilbudte aktiekapital, overgår tegningen til de private ejere, evt. eksterne private investorer. Den private ejerkapitals egenkapitalandel vil da *umiddelbart* stige. Spørgsmålet er da hvordan de to kapitalers respektive egenkapitalandele udvikler sig i kommende perioder (dvs. efter aktieemissionen).

Hvis ΔP betegner aktieemissionens størrelse ultimo periode t , og g angiver den del af aktieemissionen, der tilfalder den private ejerkapital (her altså $g = 1$), dvs. g i princippet kan variere mellem (P_t/E_t) og 1, kan det beregnes hvor stor

P skal være for at sikre, at virksomhedsfondens egenkapitalandel ikke overstiger et ønsket niveau.

I bilag 2 er denne beregning gennemført under den forudsætning, at virksomhedsfondens egenkapitalandel ikke skal stige udover niveauet svarende til egenkapitalandelen før emissionen, dvs. (VF_t/E_t) .

Den nødvendige emission kan da, jf. bilag 2, skrives som

$$(3) \Delta P = P_t (k_4 - 1) + k_5 \frac{P_t}{VF_t} = P_t (k_4 - 1) + k_5 \frac{1}{\frac{VF_t}{P_t}}$$

En emission af denne størrelse vil sikre, at virksomhedsfonden ved udgangen af næste periode har en egenkapitalandel af samme størrelse som ved udgangen af indeværende periode.

Konstanten k_4 vil for givne værdier af a og b afhænge af d 's og m 's værdier, og vil altid mindst være lig med 1. Det ses, at er $d = 0$, vil k_4 uanset værdien af m , være lig med 1. Jo større d og m bliver, jo større bliver brøken, og jo mindre d og m bliver, jo mere nærmer brøken sig 1.

Konstanten k_5 er altid positiv og mindre end 1, med undtagelse af det tilfælde, hvor $b = 0$. Da bliver $k_5 = 0$ og $k_4 = 1$, hvorfor den nødvendige aktieemission (ΔP) også bliver 0. Jo større d bliver jo større bliver k_5 . Til belysning af hvordan størrelsen af ΔP afhænger af den ønskede egenkapitalandel til virksomhedsfonden, kan flg. regneeksempel opstilles, idet (a, b, d, m) antages at være (0.10, 0.10, 0.40, 1.0), jf. tabel 1, og idet startværdierne for P og VF er 100 hhv. 0.

Tabellen viser hvordan ΔP 's absolutte størrelse samt den krævede mervækstrate i den private ejerkapital, afhænger af den ønskede egenkapitalandel virksomhedsfonden må besidde, svarende til en bestemt andel af den private ejerkapital.

Det fremgår, at såvel absolut set som relativt set, har 1. led i (3) den altdominerende betydning for ΔP . Dette led udtrykker, at jo større virksomhedsfondens andel bliver, jo større en del af tilvæksten i virksomhedsfonden vil hidrøre fra den forholdsmæssige andel i årets nettoresultat efter skat og overskudsbidrag.

Endvidere fremgår det, at den krævede mervækstrate i den private ejerkapital er *aftagende* med en *stigende* egenkapitalandel. Baggrunden herfor skal søges i den omstændighed, at virksomhedsfondens vækstrate i de første år som følge af den lave startværdi er meget høj, og betydeligt højere end vækstraterne i privat ejerkapital og samlet egenkapital, jf. bilag 1.

Ønskes en given (og ikke-bestemte) egenkapitalandel fastholdt, skal nyeemissionen gentages årligt, idet ellers den stærkere vækstrate i virksomhedsfonden, jf. (2) i afsnit 3.1., vil bevirke en stigende egenkapitalandel udover det ønskede (VF_1/E_1) -niveau.

Uanset hvilken egenkapitalandel, der tages udgangspunkt i, vil det gælde, at år for år vil den relative værdi af 2. led i (3) (dvs. hvor meget større den del af virksomhedsfondens vækstrate, der hidrører fra overskudsbidraget er, end vækstraten i den private ejerkapital) falde i f.t. ΔP , og til sidst være tilnærmelsesvis lig 0. Det vil samtidig gælde, at den krævede mervækstrate ($\Delta P/P_1$) over tiden vil gå mod ($k_4 - 1$), i dette eksempel 1.701%.

Jo lavere en egenkapitalandel, der af de private ejere vælges som udgangspunkt, jo større en mængde kapital (ΔP) vil man over tiden skulle indskyde i virksomheden. Dette taler umiddelbart for, at vælge en *højere* egenkapitalandel som udgangs-

Tabel 2. Den nødvendige aktieemission ved alternative værdier for virksomhedsfondens egenkapitalandel, og givne værdier for a, b, d og m .

Emission		$P_1 (k_4 - 1)$	$k_5 \times \frac{1}{\frac{VF_1}{P_1}}$	$\Delta P = (1) + (2)$	$\frac{\Delta P}{P_1} \%$
$\frac{VF_1}{P_1}$	$\frac{VF_1}{E_1}$	(1)	(2)	(3)	(4)
0.05	0.05	2.211	0.180	2.391	1.838
0.107	0.10	2.877	0.084	2.961	1.750
0.246	0.10	4.867	0.037	4.904	1.713
0.427	0.30	8.235	0.021	8.256	1.704
0.662	0.40	13.934	0.014	13.948	1.702
1.002	0.50	24.850	0.009	24.859	1.701

punkt. I den anden retning vil det dog trække ved hvilken egenkapitalandel den bestemmende indflydelse nås. Eet eller andet sted mellem disse to punkter, kan den valgte egenkapitalandel tænkes at ligge. Jo mere spredt den private ejerkapital er på aktionærer, og i jo mindre udstrækning disse aktionærer gør deres indflydelse gældende, jo mindre vil en bestemmende egenkapitalandel alt andet lige være. Andelen vil være større hvor den private kapital er samlet på færre og mere aktive aktionærer.

Afslutningsvis skal i relation til tabel 2 anføres, at *jo større* a , b , d og m er i f.t. de i tabellen valgte, *jo større* bliver ΔP og mer-vækstraten. Effekten på disse er størst ved variationer i b . Antages $b = 0.20$ og uændrede værdier for de andre variable vil en egenkapitalandel på 0.05 kræve $\Delta P = 4.669$ og $(\frac{P}{P_t} \times 100) = 3.432\%$ og en andel på 0.50 vil kræve $\Delta P = 51.036$ og $(\frac{\Delta P}{P_t} \times 100) = 3.201\%$ ($= k_4 - 1$).

4.3. Ophævelse af forudsætningen om, at dividenden på den private ejerkapital ikke geninvesteres i virksomheden.

Det er i beregningsresultaterne foran an-

taget, at den dividende, der tilfalder den private ejerkapital fuldt ud udbetales. Der er således ikke antaget geninvestering af denne dividende.

Det vil formentlig være realistisk at antage, at i hvert fald en del af denne dividende geninvesteres i virksomheden, idet et sådant skridt, alt andet lige vil øge det antal år, der skal forløbe inden en bestemt egenkapitalandel nås.

I nedenstående tabel 3 er vist hvor hurtigt virksomhedsfonden opnår en egenkapitalandel på 50 ved partielle ændringer i variablerne a , b , d , m og j . Variablen j står for geninvesteringsprocenten af den til den private ejerkapital udbetalte dividende. Numerisk kan j variere mellem 0 og 1, og er lig 0 når dividenden fuldt ud forbruges, og lig 1 når dividenden fuldt ud geninvesteres i virksomheden af de private ejere.

I f.t. tabel 1 er det her yderligere antaget, at virksomhedsfondens dividendeandel fuldt ud forbruges kollektivt, dvs. $m = 0$. En sådan antagelse vil formentlig ikke være urealistisk. Herved sikres også, at ønsker lønmodtagerne dominanstidspunktet *fremrykket*, skal de altså afstå fra (en del af) det kollektive forbrug.

Ved at inddrage en geninvesteringsmulighed for den til den private ejerkapital udbetalte dividende, ses af tabel 3, at der

Tabel 3: Antal år før virksomhedsfonden når en egenkapitalandel på 50.
Partielle ændringer i variablerne a , b , d , m og j .

Variabelværdier					Antal år ved en ændring i variablen				
a	b	d	m	j	a	b	d	m	j
0.10	0.10	0.40	0.0	1.0	79	79	79	79	79
0.075	0.075	0.30	1.0	0.75	104	104	78	56	78
0.05	0.05	0.20	0.75	0.50	152	154	77	60	77
0.025	0.025	0.10	0.50	0.25	297	302	76	65	75
0.00	0.00	0.00	0.25	0.00	∞	∞	75	71	73
0.20	0.20	—	—	—	41	42	—	—	—

Anm.: Udgangsværdierne er her $(a, b, d, m, j) = (0.10, 0.10, 0.40, 0.00, 1.00)$.

Tabellen aflæses på helt samme måde som tabel 1.

generelt sker en *udskydelse* i f.t. tabel 1 af det tidspunkt hvor virksomhedsfonden opnår en egenkapitalandel på 50.

I tabel 1 var det som nævnt antaget som udgangspunkt, at dividenden på den private ejerkapital udbetaltes, og at den del af dividenden virksomhedsfonden kunne disponere over blev fuldt ud henlagt.

Målt på de to tabellers udgangsværdier er effekten af geninvesteringsprocenten j altså, at det nødvendige antal år stiger fra 51 (i tabel 1) til 79 (i tabel 3). Dette betyder, at for $(a, b, d) = (0.10, 0.10, 0.40)$ angiver det nævnte interval det spillerum virksomhedsfonden og den private ejerkapital kan operere indenfor ved at variere værdien af m hhv. j .

Det ses, at fastholdes a, b, d og m på udgangsværdierne, er det nødvendige antal år stort set ufølsomt overfor variationer i geninvesteringsprocenten (73-79 år).

Det ses samtidigt, at fastholdes $j = 1$ vil lønmodtagerne kunne påvirke det nødvendige antal år (56-79 år) ved at variere m , altså ved at henlægge en del af den dividende, der står til rådighed til kollektivt forbrug. For $j = 1$ vil de private ejere således effektivt kunne udskyde tidspunktet for andelen 50 fra 51 år til 56 år, hvor $m = 1$.

Indirekte illustreres j 's betydning også derved, at relative ændringer i variablerne a og b giver nogle betragtelige absolutte udsving i antal år. Reduceres eksempelvis egenkapitalforrentningen i f.t. udgangsværdien vil spændvidden i antal år ligge mellem ca. 100 og ca. 300 (svarende til en 4-dobling af antal år, jf. også herom vedr. tabel 1). Sådanne tidsforløb ligger klart udenfor virksomhedens tidshorisont. At effekten på det absolutte antal år er så betragtelig hænger (udover m 's variation mellem 0 og 1) primært sammen med, at enhver *positiv* j -værdi implicerer en *højere* vækstrate i den private ejerkapital,

hvilket i f.t. tabel 1 (hvor j reelt = 0) må betyde, at der må hengå flere år inden andelen på 50 nås.

Det bemærkes, at effekten på antal år ved relativt identiske ændringer i a og b er praktisk taget den samme, hvor b i tabel 1 havde en relativt set dobbelt så stærk effekt som a , og at antal år kun er meget lidt følsom overfor ændringer i dividendesatsen.

Endelig skal anføres, at var den bestemmende egenkapitalandel 25 ville det i udgangseksemolet $(a, b, d, m, j) = (0.10, 0.10, 0.40, 0.0, 1.0)$ kræve 34 år.

5. Afsluttende bemærkninger.

Det er i det foregående vist, at under bestemte forudsætninger, vil oprettelse af en virksomhedsfond indebære, at denne efterhånden vil komme til at besidde en bestemmende egenkapitalandel, ligesom andelen vil gå mod 100.

Denne konklusion ændrede ikke ved at foretage ændringer i de indgående variable. Derimod blev tidspunktet for en egenkapitalandel på 50 forrykket. Af beregningsresultaterne fremgik det, at egenkapitalforrentningen var langt den vigtigste variabel mht. tidspunktet for egenkapitalandelens realisering, og at dividendesats og henlæggelsesandelen af virksomhedsfondens halve dividende havde en næsten identisk effekt på det krævede antal år.

Foruden virksomhedsfonds-oprettelsen har det været en central forudsætning, at de private virksomhedsejere *ikke* foretog aktieemissioner. Blev denne forudsætning ophævet, og antoges det, at virksomhedsfonden *ikke* ville/kunne/måtte aftage en forholdsmæssig andel af emissionen, blev det beregnet hvor stor den nødvendige aktieemission skulle være for at fastholde virksomhedsfondens egenkapitalandel på et ønsket niveau.

Det har ligeledes været centrale forudsætninger, at dividenden på den private egenkapital udbetales, og at dividenden til virksomhedsfondens disposition fuldt ud henlagdes. Ophævedes disse forudsætninger, og antoges det at de private ejere geninvesterede dividenden fuldt ud ($j = 1$) og at virksomhedsfonden forbrugte dividenden fuldt ud ($m = 0$), ville det antal år, der skulle forløbe inden en given egenkapitalandel blev nået, blive forøget. Forøgelsen ville være større jo mindre m blev (givet $j = 1$), og stort set uændret jo mindre j blev (givet $m = 1$).

Samtidig ville introduktionen af en positiv geninvesteringsprocent medføre en absolut set stærkere påvirkning af antal år ved relative ændringer i egenkapitalforrentningen. Ændringer som formentlig ikke ville være indeholdt i virksomhedens tidshorisont.

Såfremt emissionen foregik i fri tegning, ville de private virksomhedsejere kun kunne bremse stigningen i virksomhedsfondens egenkapitalandel, *hvis* det kunne sikres, at *hele* emissionen blev aftaget af *andre* kapitalindskydere end virksomhedsfond og fællesfond.

Det kan altså lade sig gøre for de private virksomhedsejere at *bremse* en stigning i virksomhedsfondens egenkapitalandel. Det vil imidlertid kræve kapitaltilførsel år for år, og det må da være et nærliggende spørgsmål for de nuværende virksomhedsejere, om man i det hele taget ønsker en virksomhedsfond etableret.

Det spørgsmål kan ikke besvares entydigt. En lang række kvantitative og kvalitative faktorer vil spille ind på den enkelte virksomhed. Virksomhedens størrelse, dennes kapitalbehov, en evt. omkostningsneutraliserende lønafdæmpning og tillidsforholdet arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationerne imellem kan tæn-

kes at udgøre nogle af de bestemmende faktorer.

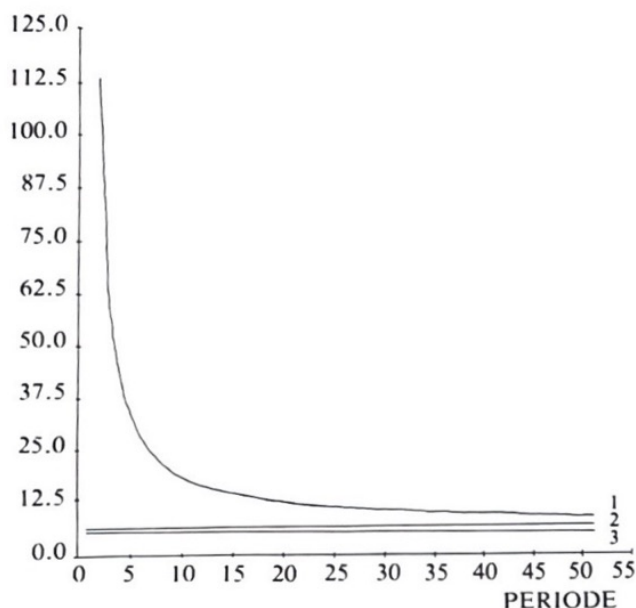
Det skal understreges, at der med aktieemissionen som potentiel modforanstaltning ikke er taget stilling til om *andre* foranstaltninger kunne tænkes at have en bremsende effekt på en virksomhedsfonds egenkapitalandel. I flæng skal nævnes divisionalisering af virksomheden, omdannelse af virksomheden til andre ejerformer og kapitalflugt.

Endelig skal også med, at bliver egenkapitalforrentningen negativ i nogle år udskydes det tidspunkt hvor en given (og evt. bestemmende) egenkapitalandel nås. Det samme gælder hvis egenkapitalforrentningen påvirkes *negativt* som følge af virksomhedsfondens etablering og udvikling. I beregningsmodellen er egenkapitalforrentningen forudsat konstant (og positiv) igennem hele perioden.

Litteratur

1. Lønmodtagernes medejendomsret: Rapport fra udvalget om lønmodtagernes medejendomsret. København 1978.
2. Beslutningsforslag nr. B12, fremsat den 4.12. 1979.

Bilag 1: Vækstrater i virksomhedsfond², privat kapital³ og egenkapital¹, (a, b, d, m) = (0.10, 0.10, 0.40, 1.00).



private ejerkapital, dvs. (VF_t/P_t) også skal være konstant.

Det skal derfor gælde, at vækstraten i P_t skal være lig 2. led i (3), altså

$$(4) \left(1 + \frac{g \Delta P}{P_t}\right) = \frac{((1 + b(1 - a)(1 - d(1 - \frac{1}{2}m))) + ab \frac{1}{1 - \frac{(P_t + g \Delta P)}{(E_t + \Delta P)}}}{(1 + b(1 - a)(1 - d))}$$

For de givne værdier af a, b, d, m, og givet

$$k_1 = (1 + b(1 - a)(1 - d(1 - \frac{1}{2}m)))$$

$$k_2 = (1 + b(1 - a)(1 - d))$$

$$k_3 = ab$$

$$\downarrow \left(1 + \frac{g \Delta P}{P_t}\right) = k_1 + k_3 \frac{1}{1 - \frac{(P_t + g \Delta P)}{(E_t + \Delta P)}} \frac{1}{k_2}$$

$$\downarrow \text{For } k_4 = \frac{k_1}{k_2}, k_5 = \frac{k_3}{k_2} \text{ og } g = 1$$

$$\downarrow \Delta P - k_5 \frac{P_t}{VF_t} = P_t (k_4 - 1)$$

$$\downarrow (5) \Delta P = P_t (k_4 - 1) + k_5 \frac{1}{\frac{VF_t}{P_t}}$$

Bilag 2: Beregning af den nødvendige aktieemission.

Virksomhedsfonden i tidspunktet $(t + 1)$ kan skrives som

$$(1) VF_{(t+1)} = VF_t \left(1 + ab \times \frac{1}{1 - \frac{(P_t + g \Delta P)}{(E_t + \Delta P)}} b(1 - a)(1 - d(1 - \frac{1}{2}m))\right),$$

og den private ejerkapital i tidspunkt $(t + 1)$ som

$$(2) P_{(t+1)} = (P_t + g \Delta P) (1 + (1 - a)(1 - d)b)$$

Af (1) og (2) følger, at

$$(3) \frac{VF_{(t+1)}}{P_{(t+1)}} = \frac{VF_t}{(P_t + g \Delta P)} \times \frac{(1 - ab + \frac{1}{1 - \frac{(P_t + g \Delta P)}{(E_t + \Delta P)}} + b(1 - a)(1 - d(1 - \frac{1}{2}m)))}{(1 + (1 - a)(1 - d)b)}$$

Heraf ses, at aktieemissionens nedadgående effekt på virksomhedsfondens andel modvirkes af udtrykkets 2. led, der altid vil være større end 1. Jo større d og m bliver jo større bliver hele brøken.

Hvis den private ejerkapital ønsker, at virksomhedsfondens egenkapitalandel ikke skal stige udover niveauet svarende til egenkapitalandelen *før* emissionen, dvs. (VF_t/E_t) , kan det beregnes hvor stor ΔP skal være for at sikre dette.

En konstant egenkapitalandel svarer til, at virksomhedsfondens andel af den

Alternative producent-/forbrugerparadigmers relevans for beskrivelsen af forbrugernes forskelligartede problemer samt for studiet af forbrugerpolitik i Danmark¹⁾

Indledning

Der findes *næppe i noget samfund* specielle forbrugerpolitiske problemer. Mere *præcist* kan man tale om, at nogle samfundsproblemer kan beskrives og analyseres ved hjælp af de værktøjer, som forbrugerpolitikens teori anviser.

Der er imidlertid *endnu ikke udviklet* et sammenhængende videnskabeligt speciale, der med rette kan gøre krav på betegnelsen »forbrugerpolitikens teori«. Heri ligger *ikke* den påstand, at f.eks. gængs økonomisk teori ikke har interesseret sig for forbrugeren. *Tværtimod* har forbrugeren været gjort til genstand for betydelig opmærksomhed især indenfor afsætningsøkonomien og makroøkonomiens efterspørgselsteori.

Det er imidlertid væsentligt at understrege, at der har været *en tilbøjelighed til at betragte forbrugerne udefra*. Hermed menes, at de enten har været anskuet fra virksomhedsside i deres egenskab af aftagere af virksomhedernes produkter, eller også fra centrale økonomisk-politiske instansers side i forbindelse med tilrettelæggelsen af den centrale økonomiske poli-

tik, f.eks. i forbindelse med behandlingen af beskæftigelses- eller betalingsbalanceproblemerne.

Et bidrag til forbrugerpolitikens teori

Det bidrag til forbrugerpolitikens teori, som er udviklet i min afhandling »Forbrugerpolitik og organiseret forbrugerarbejde«, er *et forsøg på at betragte forbrugerne og deres problemer indefra* - dvs. ud fra et forbrugersynspunkt.

I forsøget på at belyse, hvad dette synspunkt omfatter, er det *vigtigt at forstå*, at samfundsudviklingen har forøget den fysiske og psykiske afstand imellem forbrugere og producenter. I modsætning til *tidligere*, hvor husholdningerne så at sige var minivirksomheder, der selv opfangede og tilfredsstillede medlemmernes behov som forbrugere, er *køb og anvendelse af varer og tjenester fremstillet udenfor husholdningssektoren* i dag blevet den typiske måde at tilfredsstille behovene på, selv om selvforsyning og varebytte atter har fået en vis renaissance på grund af den økonomiske krise.

Jeg mener derfor, at man *rammende* kan karakterisere dagens samfund ved eksistensen af et produktionssystem, et forbrugssystem og et politisk system, imellem hvilke der er interaktion.

Projektleder, lic.merc.,
Handelshøjskolen i Århus

I *produktionssystemet* foregår fremstillingen og markedsføringen af de varer og tjenester, som forbrugerne kan forsyne sig med. Betragtet fra dette system er forbrugernes behovstilfredsstillelse et middel til at opnå andre mål, som normalt har forbindelse med produktion, beskæftigelse eller indkomsterhvervelse.

I *forbrugssystemet* foregår konsumet af outputtet fra produktionssystemet. Betragtet fra dette system er forbrugernes behovstilfredsstillelse målet. Varer, tjenester og den del af de offentlige ydelser, som kan sammenlignes hermed, er midler, som skal muliggøre opnåelsen af dette mål.

I *det politiske system* træffes de beslutninger, som danner den lovgivningsmæssige ramme om borgernes forskellige aktiviteter, bl.a. beslutninger, som skal fremme konkurrencen imellem udbyderne på markedet, som skal forhindre, at konkurrencen antager ekstreme og samfundsskadelige former, og som skal sikre, at forbrugerne informeres, beskyttes, høres og får tilfredsstillet deres fysiske, psykiske og sociale behov på en måde, der kan anses for at være tilfredsstillende set ud fra et totalt samfundssynspunkt.

Realismen i at betragte produktion og forbrug som funktioner i to forskellige sociale systemer bestyrkes i *to undersøgelser*, som Europakommissionens Tjeneste for Miljø- og Forbrugerbeskyttelse netop har offentliggjort. Ifølge disse såkaldte »Albertini-studier« oplever børn, unge og ældre typisk ikke nogen væsentlig sammenhæng imellem deres roller som forbruger og producent. Livet i husholdningerne opleves som noget, der er forskelligt fra og uafhængigt af livet i virksomhederne.

Alle producenter er naturligvis også forbrugere. Mange forbrugere er også producenter. Men det er vigtigt at forstå,

at *ingen* kan optræde som forbruger henholdsvis producent på samme tidspunkt. De to sociale roller er så at sige dikotomiske.

Ovennævnte tankegang er afgørende for, at jeg i mit bidrag til forbrugerpolitikens teori har betragtet forbruger- og producentadfærd som *systembestemt rollespil*. Dette modsiger ikke den kendsgerning, at forbrugerne også søger at øve indflydelse på den til enhver tid eksisterende ydre ramme for deres beslutninger og adfærd. Begrebsdannelsen kan derimod for en umiddelbar betragtning synes at have andre svagheder. Forbrugerne er ikke blot ens i forhold til producenterne. De er også forskellige, og der findes mange forskellige forbrugersynspunkter, hvad min undersøgelse af det organiserede forbrugerarbejde i Danmark tydeligt viser. Producenterne er heller blot ens i forhold til forbrugerne. De er også forskellige, og der findes mange forskellige producent-synspunkter ikke blot med hensyn til opfattelsen af produktion, markedsføring, beskæftigelse og indkomsterhvervelse, men også med hensyn til forståelsen af, hvad der specielt karakteriserer forbrugernes sociale og politiske virkelighed. Jeg mener alligevel, at den grundlæggende model gør det muligt at påpege noget meget centralt, nemlig at der *ikke altid kan* være sammenfaldende interesser imellem forbrugere og producenter. Jeg mener ligeledes, at det vil være muligt for mig *at udbygge* denne grundlæggende model, så den også kommer til at omfatte de nuancer, jeg netop har forsøgt at skitsere. Dette vil jeg forsøge at gøre nærmere rede for om lidt, når jeg kommer ind på beskrivelsen af forbrugernes forskelligartede problemer.

At jeg har valgt at betragte forbrugerne som *aktører i et forbrugssystem* vil ikke sige, at jeg dermed mener, at det er til-

strækkeligt at belyse deres sociale og politiske virkelighed alene indenfor rammerne af dette sociale system. I takt med samfundsudviklingen har produktionssystemet påtaget sig løsningen af flere og flere af de opgaver, som forbrugerne tidligere selv søgte at løse. Jeg kan i denne forbindelse f.eks. nævne fremstillingen af nærings- og nydelsesmidler, beklædning og fodtøj, boliger og boligudstyr, husholdningsapparater, medicinalprodukter, transport- og kommunikationsmidler, fritidsudstyr, underholdning og andre tjenesteydelser, undervisning, uddannelse, social- og ældreforsorg. *Aktørerne i produktionssystemet har dermed fået øget indflydelse på udformningen af de levevilkår, som forbrugerne på kort sigt må tilpasse sig.* Dette er afgørende for, at forbrugernes sociale og politiske virkelighed i et stigende omfang *må forstås* i relation til en forståelse af de beslutninger, som træffes i produktionssystemet.

Forbrugerproblemer og forbrugerpolitik

Udviklingen henimod heterogene markeder med ringe gennemsigthed, produkt-differentiering, det store udbud af varer og tjenester, mærkevarernes voksende og standardvarernes faldende andel af det private forbrug, det øgede udbud af tjenesteydelser fra den private og offentlige sektor, de nye distributionsformer, lavprisvarehusenes og discountbutikkernes fremmarch, tilbuds- og rabatpolitikens voksende betydning som handlingsparameter i virksomhederne, massekommunikationens hyppigere anvendelse frem for den personlige kommunikation, den øgede anvendelse af kreditkort samt den teknologiske udvikling henimod data- og informatiksamfundet er kun nogle tilfældigt udvalgte eksempler på *udviklingstendenser i samfundet*, som har haft betyde-

lige konsekvenser også for forbrugerne. Eksemplerne antyder samtidigt, at *forbrugernes problemer er mangfoldige og forskelligartede.*

Jeg har i min afhandling forsøgt at *typologisere* disse problemer, ikke så meget fordi jeg mener, at dette er et mål i sig selv, men snarere fordi det set med mine øjne er en nødvendig forudsætning for beskrivelsen af, hvad forbrugerpolitik og forbrugerpolitiske foranstaltninger kan omfatte. En sådan fremgangsmåde harmonerer meget godt med problembegrebets almindelige indhold. Hvis man f.eks. slår op i et leksikon eller i en ordbog, vil man kunne se, at et problem defineres som *»en opgave, der stilles«*. Det *handlingsorienterede* er så at sige bragt i fokus, og set med mine øjne er netop det *handlingsorienterede* et meget væsentligt aspekt ved forbrugernes problemer. I min afhandling har jeg ikke så meget interesseret mig for at beskrive de opgaver, som virksomheder, brancher eller enkeltstående købere eller brugere på markedet stiller eller kan stille. Det har mere været væsentligt for mig at arbejde med forbrugerproblemer *med henblik på opgaver, som organiserede forbrugere, forbrugerpolitiske sammenslutninger eller aktører i det politiske system kan stille sig.*

Der findes derfor mange aspekter ved forbrugernes mangfoldige og forskelligartede problemer, som *ikke* har fået den belysning, de måske fortjener. Jeg kan f.eks. nævne, at jeg overhovedet ikke er kommet ind på en diskussion af målingsaspektet. Jeg tænker f.eks. her på diskussionen om brugen af subjektive og objektive indikatorer. Jeg kan ligeledes nævne, at jeg ikke har forsøgt at give en udtømmende redegørelse for alle de situationer, som kan være bestemmende for de mange, forskelligartede problemer, som mennesket møder i en forbrugerrolle. Jeg

har kun givet nogle eksempler herpå. Det har heller ikke været mit formål at relatere forbrugernes problemer specielt til markeds- eller konkurrencemæssige forhold. Dette har professor Lars Persson, fra Stockholms Universitet på udmærket måde gjort rede for i sit skrift »Konsumentekonomi och marknadsstruktur«.

Forbrugerproblemer og forbrugerpolitik på 5 niveauer

I min afhandling har jeg *specielt interesseret mig for problemer, som jeg formoder, at vi alle enten har eller vil komme til at opleve som forbrugere*. Det drejer sig så at sige om behovstilfredsstillelsesbarrierer i prækøbs-, købs- eller postkøbsprocessen. Jeg karakteriserer disse problemer på 5 niveauer alt afhængig af, hvor »årsagen« til dem efter min opfattelse findes.

Forbrugerproblemer i nævnte forstand omfatter *både funktions- og strukturproblemer*.

Funktionsproblemer er i overvejende grad forårsaget af informations- eller kommunikationsbrister i samspillet imellem forbrugere og producenter. De kan dog også være forårsaget af enkeltstående »brådne kar« i erhvervslivet, som forhindrer forbrugerne i at tilpasse sig hensigtsmæssigt til de eksisterende markeds- og samfundsmæssige omstændigheder, uanset om disse er »forbrugerrigtige« eller ej.

Strukturproblemet er forårsaget af de omstændigheder, som forbrugerne på kort sigt må tilpasse sig. De er derfor altid i modsætning til funktionsproblemerne mere eller mindre generelle.

Forbrugerproblemer på niveau 1 er *funktionsproblemer*, som hovedsageligt er bestemt af nogle *specielle* forhold ved den enkelte forbruger. De er afgørende for, at behovene *ikke* tilfredsstilles på en

hensigtsmæssig måde. Der er som regel tale om nogle *individuelle tilpasningsproblemer*, som er mere eller mindre *unikke* for den enkelte. Der kan f.eks. være tale om mangel på viden om varerne, deres egenskaber, hensigtsmæssige anvendelse eller priser. Der kan f.eks. også være tale om mangel på viden om mulighederne for at klage eller på anden måde give sig til kende forbrugerpolitisk. Sådanne problemer løses ved en *forbrugercentreret forbrugerpolitik (mikro)* - f.eks. individcentreret forbrugeroplysning i form af konsulentbistand, rådgivning eller undervisning.

Forbrugerproblemer på niveau 2 er ligeledes *funktionsproblemer*, som i modsætning til problemerne på niveau 1 er bestemt af nogle mere eller mindre *generelle forhold* ved større eller mindre aktørgrupper i forbrugssystemet. Også de er afgørende for, at forbrugernes behov *ikke* tilfredsstilles på en hensigtsmæssig måde. Der er her tale om nogle *tilpasningsproblemer*, som er *fælles* for forbrugere med en bestemt indkomst, beskæftigelse, uddannelse, social status, alder eller kultursociologisk baggrund. Sådanne problemer kan løses ved en *forbrugercentreret forbrugerpolitik (makro)* - f.eks. masse- eller personlig kommunikeret information til større eller mindre aktørgrupper i forbrugssystemet.

Forbrugerproblemer på niveau 3 er ligeledes *funktionsproblemer*, men de er hovedsageligt bestemt af nogle mere eller mindre *specifikke* forhold ved *den enkelte udbyder*. Der er som regel tale om *enkeltstående tilfælde* i erhvervslivet eller den offentlige sektor - dvs. om udbydere, som enten på grund af manglende evne eller vilje forhindrer forbrugerne i at få den behovstilfredsstillelse, de har krav på. Som eksempler kan nævnes vildledning eller manglende vejledning i det personlige salg

eller i reklamen fra bestemte forretninger, mangler ved vareudbudet, monopolagtige priser, afvisning af berettigede klager, uklare aftalevilkår i standardkontrakter, urimelige aftaler indgået ved dørsalg, uklarheder vedrørende betalingsvilkår, ansvarsfraskrivning i reklamationsager eller ublu håndværkerregninger eller advokatsalærer. Sådanne problemer kan løses ved *producentcentreret forbrugerpolitik (mikro)* - dvs. konkret producentpåvirkning.

Forbrugerproblemer på niveau 4 er *strukturproblemer*, som vedrører den *ramme*, indenfor hvilken forbrugerne på kort sigt træffer deres beslutninger. De er bestemt af nogle *markeds- eller konkurrencemæssige forhold*, som kan *forhindre* forbrugernes behovstilfredsstillelse enten ved at påvirke prækøbs-, købs- eller postkøbsprocessen direkte eller også ved at prædisponere de beslutninger, som træffes af større eller mindre aktørgrupper i produktionssystemet. Forbrugerproblemer på niveau 4 har normalt *ikke* noget at gøre med enkeltstående tilfælde eller brådne kar i erhvervslivet eller den offentlige sektor. De vedrører *mere* nogle *normale* tilstande, som forbrugere og producenter iøvrigt ofte anlægger forskellige synspunkter på. Jeg kan f.eks. nævne, at *karteldannelser* ofte medfører, at forbrugerne *ikke* får de varer og den information, de har behov for, men i stedet varer og information, som udbyderne kan få forbrugerne til at acceptere. *Mangel på konkurrence på heterogene markeder* medfører ofte monopolagtige priser, hvilket vil sige indkomstoverførsler fra forbrugssystemet til produktionssystemet *ud over* de omkostninger, som vareproduktionen så at sige berettiger producenterne til at dække sig ind med. *Koncentrations-tendenser på mange markeder* understreger realismen i at betragte forbrugernes be-

hov *mere* som konsekvens af disse udbyderes markedsføring *end* som et resultat af nogle i forbrugerne iboende grundlæggende egenskaber. Forbrugerne får dermed problemer, som vedrører, om de så at sige *kan acceptere den ramme*, indenfor hvilken de søger at tilfredsstille behovene på kort sigt. *Den knækkende afsætningskurve under oligopol* kan medføre, at udbyderne konkurrerer på *omkostningssiden*, hvilket atter vil sige, at forbrugerne ikke får de ydelser pr. udgiftskrone, som var tilfældet tidligere. *Få og store dagligvareforretningers overtagelse af nærbutikkernes markedsområde* - ofte kompenseret af lavere forbrugerpriser - betyder, at forbrugerne isoleret betragtet må regne med *forøgede* omkostninger målt i tid og penge til indkøb. *Massekommunikationens overtagelse af den rolle, som den personlige kommunikation tidligere har spillet* som informationskilde, har endelig medført en konkurrence på nye parametre, som *overvælter* betydelige omkostninger på forbrugerne i form af, at de nu selv skal finde frem til og fortolke de oplysninger, de har brug for. Sådanne problemer kan løses ved *en producentcentreret forbrugerpolitik (makro)* -dvs. *generel producentpåvirkning* rettet imod brancher og interesseorganisationer eller imod aktørgrupper i det politiske system. Eksemplerne viser, at *en effektiv pris- og konkurrenceregulering* - som naturligvis er ønskværdig set ud fra et forbrugersynspunkt - *ikke kan løse alle* de problemer, som forbrugerne møder på dette niveau.

Endelig er *forbrugerproblemer på niveau 5 strukturproblemer*, som vedrører den *totale samfundsmæssige ramme*, indenfor hvilken forbrugerne træffer deres beslutninger. Man kan derfor sige, at de er *endnu mere generelle* end forbruger-

problemerne på niveau 4. De er derfor også mere komplicerede og vanskelige at gennemskue. Man kan f.eks. nævne, at forbrugerne i det hele taget *kan have vanskeligt ved* at informere sig på en hensigtsmæssig måde, *ikke fordi* de er uoplyste i almindelig forstand, *heller ikke fordi* de har lave indkomster eller uddannelser, *heller ikke fordi* de handler i forretninger, som ikke informerer på en måde, der er i overensstemmelse med markedsføringslovens bestemmelser, *heller ikke fordi* konkurrencen på dette marked ikke er effektiv, *men snarere fordi det endnu ikke er således*, at udbyderne på forespørgsel skal kunne dokumentere sandhedsværdien af de påstande, som de fremfører i de forskellige kilder i den sælgerstyrende informationskanal. Man kan ligeledes nævne, at forbrugerne i det hele taget *kan have store vanskeligheder ved at finde deres identitet*, løse dees problemer og øve den indflydelse, som set ud fra deres synspunkt må være nødvendig, når *det eksisterende samfund tillader »demand-management«* og *forbrugersocialisation i de mange forskellige former, man kan støde på i dagens Danmark. Endelig kan man nævne, at det kan være særdeles vanskeligt for forbrugerne at realisere den behovstilfredsstillelse, de har krav på, når der i dag ikke findes en større tilbøjelighed* til at interessere sig for, *hvordan* man sikrer retten til beskyttelse af sundhed og sikkerhed, retten til beskyttelse af økonomiske interesser, retten til erstatning og afhjælpning ved skader, retten til oplysning og undervisning i forbrugerspørgsmål, retten til at blive hørt samt retten til at øve indflydelse. Sådanne problemer kan kun løses ved en *samfundscentreret forbrugspolitik*, som må rette sit skyts imod aktørerne i det politiske system, bl.a. vælgerne, de politiske partier, interesseorganisationerne og massemedierne.

Tre paradigmer om forbrugernes og producenternes relative samfundsindflydelse

Om eller i hvilket omfang ovennævnte problemområder og strategiforslag opfattes som væsentlige, afhænger bl.a. af den overordnede forestillingsramme eller metateoretiske sammenhæng, indenfor hvilken de betragtes. Der findes *flere forskellige* opfattelser af, hvorledes interaktionsprocesserne imellem forbrugs- og produktionssystemet foregår. Nogle af dem fremstår nærmest som *selvindlysende sandheder* betragtet i den sammenhæng, hvori de normalt optræder. Jeg har derfor valgt at kalde dem *paradigmer* om forbrugernes og producenternes relative samfundsindflydelse.

Jeg vil i det følgende redegøre for disse paradigmers hovedindhold. Det er *ikke muligt for mig* her at komme nærmere ind på en karakteristik af de skoler, teoridannelser og forfattere, som mere eller mindre eksplicit artikulerer de nævnte paradigmer. Her må jeg *henvise til* min afhandling, som i afsnit 3 beskriver tre forskellige grundopfattelser af relationerne imellem produktions- og forbrugssystemet.

Paradigmet om det forbrugerstyrede produktionssystem

Paradigmet om det forbrugerstyrede produktionssystem står for den tankegang, at produktion og efterspørgsel efter produktionsfaktorer er bestemt af færdigvareefterspørgselen, som atter er bestemt af forbrugernes behov.

Forestillingen om, at en fri markedsøkonomi giver forbrugerne en suveræn kontrol over produktionen, går helt *tilbage* til den liberalistiske doktrins gennembrud. Betoningen af forbrugernes rolle er samtidigt betegnende for opgøret med merkantilismen, der som doktrin betrag-

tet betonedes statens rolle i økonomien.

Selve udtrykket »forbrugersuverænitet« anvendes iøvrigt ikke af de klassiske økonomer. Udtrykket blev antageligt først brugt i begyndelsen af 30'erne. En engelsk økonom ved navn Hutt påstår at have formuleret udtrykket i 1931, idet han i sit værk fra 1936 fremhæver, at forbrugersuverænitet er en almindelig og fundamental forudsætning for arbejder indenfor den klassiske, neoklassiske og østrigske skole. Han nævner i denne forbindelse så fremtrædende navne som Adam Smith, Jevons, Pareto, Marshall, Pigou, Wicksell og Menger.

Udtrykket vandt hurtigt indpas i 30'ernes og 40'ernes debat om planøkonomi og markedsøkonomi. Udtrykket bruges f.eks. af Abram Bergson i 1948 i den betydning, at økonomiens alternative resourceanvendelse afgøres på basis af de individuelle husholdningers præferencer. Ifølge professor Knud Erik Svendsen fra RUC anvendes udtrykket fortsat i den moderne polske debat om socialistisk forbrug. Derimod anvendes udtrykket for øjeblikket mindre af moderne vestlige økonomer. F.eks. viser en gennemgang af en række nyere lærebøger, som lektor Axel Mossin ved Københavns Universitet har foretaget i 1982, at ordet forbrugersuverænitet kun findes i et fåtal.

Ifølge paradigmet om det forbrugerstyrede produktionssystem er *forbrugernes behov den egentlige årsag* til producenterens beslutninger og adfærd. Forbrugerne antages for at vise deres behov i efterspørgselen. Principielt kan man derfor næppe påstå, at forbrugerne har problemer. De får jo i det lange løb, hvad de har behov for. Dette paradigme rummer derfor ingen særlig begrundelse for en forbrugerpolitik. Kræfternes frie spil er den bedste garanti for, at forbrugernes problemer finder en hensigtsmæssig løsning

på lidt længere sigt. Det er så at sige op til forbrugerne selv at bestemme, hvor »forbrugerrigtigt« samfundet skal være.

Paradigmet kan alligevel godt omfatte den problemstilling, at det kan være vanskeligt for forbrugerne at vælge imellem »forbrugerrigtige« alternativer på »forbrugerrigtige« markeder. Hvis man derfor forsøger at gennemføre foranstaltninger af hensyn til forbrugerne - på trods af, at forbrugerpolitik ikke kan betragtes som en nødvendighed indenfor rammerne af dette paradigme - bør disse tage sigte imod at lette forbrugernes tilpasning til nogle omgivelser, som iøvrigt antages for at modsvare behovene.

Paradigmet om gensidig afhængighed imellem forbrugs- og produktionssystemet

Paradigmet om gensidig afhængighed imellem produktions- og forbrugssystemet er udtryk for den tankegang, at produktion og efterspørgsel efter produktionsfaktorer er bestemt af producenter og forbrugere i forening. Producenterne kan på den ene side påvirke forbrugerne, men nogle fundamentale, menneskelige egenskaber forhindrer, at de bliver manipulerede. Forbrugerne øver på den anden side gennem efterspørgslen indflydelse på den ramme, indenfor hvilken producenterne kan variere handlingsparametrene i deres marketing-mix. Forbrugere og producenter er så at sige i samme båd. De holder hinanden i skak.

Ifølge dette paradigme er det virksomhedernes opgave at *konstatere, stimulere eller aflede nogle behov* for dernæst at tilfredsstille dem, hvis det er økonomisk fordelagtigt. Man kan ikke påstå, at forbrugernes behov kan være bestemt af producenterne - måske i strid med forbrugernes interesser. Marketing opfattes indenfor rammerne af dette paradigme som en

proces, hvis endelige formål er tilfredsstillelse af forbrugernes behov. Ganske vist tilfredsstiller producenterne ikke alle forbrugerbehov, men de behov, som tilfredsstilles, kan altid påstås at have forbindelse med nogle såkaldte grundlæggende behov, som så at sige kan anvendes til - og ofte er blevet anvendt til - at legitimere de afsætningsøkonomiske beslutninger.

Forbrugernes problemer er indenfor rammerne af dette paradigme hovedsageligt forbundet med *at vælge imellem et mangfoldigt antal forbrugsmuligheder på uigennemsigtige markeder*. Såvel vareudbudet som efterspørgselsbetingelserne formodes både at afspejle forbrugernes og producenterne interesser, som i overvejende grad antages for at være sammenfaldende.

Forbrugerpolitik er indenfor rammerne af dette paradigme en nødvendighed, fordi en laissez-faire markedsøkonomi ikke altid resulterer i, at forbrugernes behov tilfredsstilles. Det er forbrugerpolitikens hovedopgave at bidrage til, at markedsmekanismen i et større omfang virker til gavn for forbrugerne. Forbrugerpolitiske foranstaltninger skal først og fremmest forsyne forbrugerne med oplysninger om varekvaliteterne og deres hensigtsmæssige anvendelse. Forbrugeroplysning anses for at være en *nødvendig forudsætning* for, at forbrugerne kan vurdere komplicerede produkter og gennemskue heterogene markeder. Forbrugerpolitikken skal dog også som en del af monopol- og konkurrencelovgivningen bidrage til, at markedet renses for de værste vildskud.

Paradigmet om det producentstyrede forbrugssystem

Paradigmet om det producentstyrede forbrugssystem er et udtryk for den tankegang, at produktion og efterspørgsel efter

produktionsfaktorer er bestemt af producenterne, som endvidere skaber hovedforudsætningerne for færdigvareefterspørgselen.

Ifølge dette paradigme er det en nødvendig forudsætning for et output fra produktionssystemet, at producenterne konstaterer nogle behov i forbrugssystemet. Disse behov afspejler imidlertid *mere* den påvirkning, som enkeltvirksomheder og brancher retter imod forbrugssystemet, *end* de afspejler nogle grundlæggende menneskelige forhold.

Paradigmet tillader derfor *en kritisk vurdering* af den måde, hvorpå producenterne påvirker forbrugerne. Man kan f.eks. hævde, at forbrugernes behov er bestemt af producenterne - måske i strid med forbrugernes interesser. Marketing kan f.eks. karakteriseres som en proces, der er medvirkende til at udvikle de behov, som er en nødvendig forudsætning for færdigvareefterspørgselen.

Ifølge paradigmet om det producentstyrede forbrugssystem er *forbrugernes indflydelse på produktionen* derfor en sandhed med modifikationer. Forbruger-suverænitet kan ikke være tilfældet, fordi forbrugerne gennem socialisation opdrages til at udvise en adfærd, som er hensigtsmæssig set ud fra et producentsynspunkt.

Forbrugeradfærd kan ifølge dette paradigme *hverken karakteriseres som økonomisk eller subjektiv rationel*, fordi disse begreber forudsætter rationalitetskriterier, som så at sige er forbrugernes egne. Også forbrugernes rationalitetskriterier er - om sådanne findes - primært et resultat af produktionssystemets forbrugersocialisation. Forbrugerne kan derfor mere ram-mende karakteriseres som mere eller mindre rationelle set i forhold til opfattelsen i produktionssystemet af, hvad der skal forstås ved en rationel forbruger.

Tilstanden på markedet kan ifølge dette paradigme karakteriseres ved, at der *ikke nødvendigvis er harmoni imellem forbruger- og producentinteresser*. En eventuel interessekonflikt opleves dog ikke nødvendigvis af forbrugerne, fordi bl.a. marketingprocesserne kan tilsløre dette. Forbrugernes problemer er *ikke alene* forbundet med at vælge hensigtsmæssigt imellem mangfoldige alternativer på heterogene markeder, *fordi* »producentrigtige« alternativer ikke nødvendigvis også er »forbrugerrigtige«. De er *også* forbundet med en stillingtagen til, om de markeds- og samfundsmæssige betingelser for forbrugsvalget kan accepteres set ud fra et forbrugersynspunkt. Forbrugeroplysning er derfor indenfor rammerne af dette paradigme en forbrugerpolitisk handlingsparameter, *som nødvendigvis må suppleres med forbrugerindflydelse og producentpåvirkning*.

Paradigmernes relevans for beskrivelsen af forbrugerproblemer og forbrugerpolitik

Hvilken relevans har nu de nævnte paradigmer for beskrivelsen af forbrugerproblemer og forbrugerpolitik?

Ja, hvad angår *paradigmet om det forbrugerstyrede produktionssystem*, mener jeg, at det kun kan have akademisk interesse. I praksis kan man næppe finde eksempler på, at det er forbrugerne, som *bestemmer* produktionen. Som påpeget af Arne Rasmussen, kan størstedelen af behovsvariationerne og motivationerne til varekøb jo påvirkes af virksomhedernes handlingsparametre. Ved at ændre på en række behovskarakteristika er virksomhederne i stand til at påvirke købernes vilighed til at aftage varerne. Dertil kommer, at forklaringer, som bygger på behovsantagelser, som regel er tautologier -dvs. udsagn, hvis sandhedsværdi man ik-

ke kan efterprøve. Valgmulighederne på markedet kan derfor *ikke ubetinget* karakteriseres som »forbrugerrigtige«.

Netop fordi forbrugerne *har* en række forskelligartede problemer i praksis, som en laissez-faire markedsøkonomi ikke automatisk kan løse, mister paradigmet om det forbrugerstyrede produktionssystem sin betydning i forbrugerpolitisk sammenhæng. Der er i dagens samfund *brug for* forbrugerpolitiske foranstaltninger, som dette paradigme principielt *ikke* kan begrunde. Paradigmet kan *højst* begrunde en individuel løsning af de funktionsproblemer på niveau 1 og 2, som eventuelt måtte forhindre en hensigtsmæssig subjektiv tilpasning til nogle ydre omstændigheder, der antages for at være »forbrugerrigtige«.

Paradigmet om gensidig afhængighed imellem produktions- og forbrugssystemet muliggør i modsætning til paradigmet om det forbrugerstyrede produktionssystem en beskrivelse af forbrugernes forskelligartede problemer i praksis, og det legitimerer forbrugerpolitik, fordi samspillet imellem forbrugere og producenter på markedet *ikke altid* anses for at resultere i, at forbrugernes behov tilfredsstilles på en hensigtsmæssig måde. Paradigmet er følgelig ikke blot af akademisk interesse. Det er dog *først og fremmest* forbrugernes funktionsproblemer på niveau 1, 2 og 3, som kan beskrives indenfor rammerne af dette paradigme. Til gengæld kan de beskrives meget nuanceret i forhold til en række forskellige brancher. Vi befinder os jo her på det heterogene marked.

Selv om forbrugernes funktionsproblemer anses for at være vigtigere end deres strukturproblemer indenfor rammerne af paradigmet om gensidig afhængighed imellem produktions- og forbrugssystemet, tillader dette paradigme dog *også* en

beskrivelse af de strukturproblemer på niveau 4 og 5, som så at sige *også er problemer* set ud fra et producentsynspunkt. Forbruger- og producentinteresser anses jo indenfor rammerne af dette paradigme i overvejende grad for at være sammenfaldende. Paradigmet muliggør dog *kun* en løsning af strukturproblemerne på niveau 4 og 5, *hvis* det både er forbrugernes og producenterne interesse at få dem løst.

Paradigmet om det producentstyrede forbrugssystem er først og fremmest relevant for beskrivelsen af forbrugerproblemer, som skyldes forhold i produktionssystemet. Det drejer sig ikke blot om funktionsproblemer på niveau 3, men også om strukturproblemer på niveau 4 og 5. Funktionsproblemer på niveau 1 og 2 kan naturligvis *også* beskrives indenfor rammerne af dette paradigme, men de er *ikke* et udtryk for nogle særlig centrale problemstillinger.

Det er *først og fremmest strukturproblemerne på niveau 4 og 5*, som dette paradigme bringer i fokus. Paradigmet indeholder derfor en særlig begrundelse for en forbrugerpolitik, hvis hovedsigte er *at ændre* de markeds- og samfundsmæssige rammer for forbrugsvalget, dels fordi behovene ikke altid er i overensstemmelse med forbrugernes »sande« interesser, og dels fordi forbrugernes købsstrategi ofte er påvirket af produktionssystemets totale påvirkning af forbrugerne såvel som af dominerende enkeltvirksomheders markedsføringsaktiviteter. Paradigmet rummer derfor en begrundelse for, at forbrugerne artikulerer *andre interesser end dem*, der opfanges i produktionssystemet, og at de søger at *påvirke* aktørgrupper både i produktionssystemet og i det politiske system i overensstemmelse hermed.

Den samlede konklusion på spørgsmålet om paradigmernes relevans for be-

skrivelsen af forbrugernes forskelligartede problemer og for studiet af forbrugerpolitik i Danmark *må derfor blive*, at det kun kan være paradigmet om gensidig afhængighed imellem produktions- og forbrugssystemet samt paradigmet om det producentstyrede forbrugssystem, som kan være af interesse. De bør *ikke* betragtes som to hinanden udelukkende alternativer, men snarere som forbrugerpolitiske værktøjer, som bør *supplere hinanden*, fordi de fokuserer på *forskellige* problemstillinger, der alle er vigtige, og som derfor må have en fremtrædende placering i forbrugerpolitik i praksis.

Paradigmernes betydning i dansk forbrugerpolitik

At alle tre paradigmer *faktisk gør sig gældende* i dansk forbrugerpolitik antydes bl.a. i en policy-delfi-undersøgelse, som Jan Damgård gennemførte i 1979. Undersøgelsen muliggør dog ikke en kvalificeret stillingtagen til, i hvilket relativt forhold dette skulle være tilfældet. Min undersøgelse af det organiserede forbrugerarbejde i Danmark giver et fingerpeg i den retning, *hvis* man er villig til at acceptere følgende organisationer og institutioner som hovedeksponenter for dansk forbrugerpolitik:

- 1) De samvirkende danske landboforeningers Husholdningsudvalg (DSLH).
- 2) Danske Husmandsforeningers Husholdningsudvalg (DHH).
- 3) De samvirkende danske Husholdningsforeninger (DSDH).
- 4) De danske Husmoderforeninger (DDH).
- 5) Statens Husholdningsråd (SH).
- 6) Forbrugerrådet (FR).
- 7) Dansk Varefakta-Nævn (DVN).

- 8) Det kooperative Fællesforbund (DKF).
- 9) Lejernes Landsorganisation (LLO).
- 10) Forbrugergrupperne (FG).
- 11) Forenede danske Motorejere (FDM).
- 12) Fællesforeningen for Danmarks Brugsforeninger (FDB).
- 13) Forbrugerombudsmandsinstitutionen (FO).
- 14) Forbrugerklagenævnet (FK).
- 15) Monopoltilsynet (MT).

Emnet for denne fremstilling gør det desværre *ikke* muligt for mig at komme nærmere ind på en præsentation af den omfattende interviewundersøgelse af 33 repræsentanter for de nævnte 15 organisationer og institutioner, som jeg gennemførte i 1978. Det er således *ikke* muligt for mig her at belyse de mange spændende metodiske problemer, som har været forbundet dels med gennemførelsen af en relativ ustruktureret og eksplorativ interviewundersøgelse ud fra en interviewguide på 3 hovedpunkter og dels med analysen af kvalitative data. Jeg må her nøjes med at henvise til min afhandling del 1, afsnit 6, samt til hele del 2, som in extenso gengiver det af respondenterne godkendte interviewresultat. Jeg vil her *alene give Dem et indtryk af* nogle hovedresultater af undersøgelsen, som har en naturlig forbindelse med emnet for denne fremstilling.

De 15 organisationer og institutioner *kan alle karakteriseres ved*, at de i et større eller mindre omfang opfanger funktionsproblemer, som løses ved forbrugercentreret forbrugerpolitik og konkret producentpåvirkning.

I *husholdningsorganisationerne* er den forbrugercentrerede forbrugerpolitik især begrundet i paradigmet om det forbrugerstyrede produktionssystem. Der findes i disse organisationer ingen særlig begrun-

delse for en forbrugerpolitik. Kræfternes frie spil anses for at være den bedste garanti for, at forbrugernes problemer finder en hensigtsmæssig løsning. Netop denne grundopfattelse er afgørende for, at man i disse organisationer forbinder noget erhvervsfjendsk og samfundsnedbrydende med forbrugerpolitikbegrebet.

I *Forbrugerombudsmandsinstitutionen, Forbrugerklagenævnet og Monopoltilsynet* er den konkrete producentpåvirkning især begrundet i paradigmet om gensidig afhængighed imellem produktions- og forbrugssystemet, som i afgørende grad har været styrende for udformningen af den officielle danske forbrugerpolitik fra midten af 50'erne til midten af 70'erne.

I *Dansk Varefakta-Nævn, Forenede danske Motorejere, Det kooperative Fællesforbund og FDB* er forbrugeroplysning og konkret producentpåvirkning også hovedsageligt begrundet i paradigmet om gensidig afhængighed imellem produktions- og forbrugssystemet. Dette paradigme er dog samtidigt retningsgivende for den markeds- og forbrugerorienterede afsætningspolitik, som disse organisationer også anser det for at være deres opgave at gennemføre i et større eller mindre omfang.

Endelig er paradigmet om gensidig afhængighed imellem produktions- og forbrugssystemet sammen med paradigmet om det producentstyrede forbrugssystem afgørende for den forbrugeroplysning og konkrete producentpåvirkning, som gennemføres af *Forbrugerrådet, forbrugergrupperne og Lejernes Landsorganisation*.

Kun Forbrugerrådet, forbrugergrupperne og Lejernes Landsorganisation lægger særlig vægt på at løse strukturproblemer. Det er i overvejende grad paradigmet om det producentstyrede forbrugssy-

stem, som danner den ideologiske baggrund herfor. I de pågældende organisationer er der derfor konsensus med hensyn til det principielle, at forbrugerarbejdet skal omfatte generel producentpåvirkning og samfundscentreret forbrugerpolitik. Med hensyn til, hvad et sådant forbrugerarbejde konkret skal omfatte, findes der derimod *ingen bred enighed* i de pågældende organisationer.

Set på den baggrund, at de 15 organisationer i overvejende grad søger at opfange og løse *funktionsproblemer* ud fra paradigmet om det forbrugerstyrede produktionssystem og paradigmet om gensidig afhængighed imellem produktions- og forbrugssystemet, må man sige, at der indenfor forbrugerbevægelsen i Danmark tilsyneladende *næppe* findes større ideologiske forudsætninger for en løsning af *de* strukturproblemer på niveau 4 og 5, som det ikke nødvendigvis både er i producenterne og samfundets interesse at søge løst. Paradigmet om det producentstyrede forbrugssystem har tilsyneladende *endnu ikke* vundet væsentlig større indpas i forbrugerbevægelsen end i den resterende del af den danske befolkning.

Slutning

Men kan man nu tage dette som et sikkert udtryk for, at aktørerne i organiseret dansk forbrugerarbejde så at sige betragter paradigmet om det producentstyrede forbrugssystem som irrelevant for beskrivelsen af forbrugerproblemer og som guideline for en forbrugerpolitik?

Personligt mener jeg *ikke*, at dette kan være en rimelig fortolkning, fordi det er min opfattelse, at vi så at sige fødes ind i et samfund, hvor de eksisterende forbruger- og producentroller først og fremmest afspejler de interesser, som findes i produktionssystemet. Ved producentdomine-

ret socialisation opdrages vi til stadighed til som forbrugere at fungere på en måde, som først og fremmest skal muliggøre vores målopfyldelse i én eller anden producentrolle.

Afgørende for forståelsen af forbrugernes sociale og politiske virkelighed *bliver derfor den forbrugeropfattelse*, som aktørerne i produktionssystemet handler ud fra. Dette menneskesyn har i overvejende grad sin rod enten i paradigmet om det forbrugerstyrede produktionssystem *eller* i paradigmet om gensidig afhængighed imellem forbrugs- og produktionssystemet med den tilføjelse, at afledede behov normalt anses for at være afledt af nogle i forbrugeren iboende grundlæggende behov, som kan begrunde færdigvareefterspørgselen. Producenterne er ifølge deres egen selvforståelse forbrugernes tjenere.

Gennem produktionssystemets forbrugerpolitik, som er et udtryk for summen af den påvirkning, som produktionssystemet retter imod forbrugssystemet, *overføres* denne forestillingsverden ikke blot til de enkelte forbrugere, men også til aktørerne i det organiserede forbrugerarbejde. Jeg mener derfor, at *vi alle som forbrugere i dagens samfund* er mere eller mindre prædisponerede til at opleve os selv, andre forbrugere, vareudbudet, markedsmekanismene, forbrugerproblemer og forbrugerpolitik på omtrent samme måde, som aktørerne i produktionssystemet.

Dertil kan man naturligvis sige: So what? Selv mener jeg, at det må være i alles interesse, at der i et større omfang artikuleres et rendyrket forbrugersynspunkt også i markeds- og samfundsmæssige problemstillinger. *Vi er jo alle forbrugere. Vi er derimod ikke nødvendigvis alle producenter.* Generel produktionspåvirkning og samfundscentreret forbrugerpolitik forudsætter imidlertid, at paradigmet om det producentstyrede forbrugssystem får

en mere central placering i vores bevidsthed, end det tilsyneladende er tilfældet i dag.

Fodnoter:

1. Dette er titlen på den licentiatforelæsning, som jeg holdt på Handelshøjskolen i Århus, den 28. oktober 1983. Til grund for forelæsningen ligger lic.merc.-afhandlingen »Forbrugerpolitik og organiseret forbrugerarbejde I og II«, som i let omskrevet form udkommer på Akademisk Forlag i København i løbet af september 1984.

En politisk-økonomisk analyse af kommunernes folkebiblioteksudgifter¹⁾

I. Indledning

»Folkebibliotekernes formål er at fremme oplysning, uddannelse og kulturel aktivitet ved at stille bøger og andet egnet materiale vederlagsfrit til rådighed.«²⁾

Folkebibliotekerne er obligatoriske primærkommunale institutioner. Det påhviler således enhver kommune at drive et offentligt biblioteksvæsen alene eller i et biblioteksfællesskab med andre kommuner. Staten har hidtil ydet et tilskud til kommunernes folkebiblioteksvirksomhed på 19.35 procent af de samlede tilskudsberettigede folkebiblioteksudgifter. Med lovændringen af 8. juni 1983 er folkebiblioteksområdet pr. 1. januar 1984 overgået til den kommunale bloktilskudsordning.

Personalet i folkebibliotekerne kan opdeles i tre næsten lige store personalegrupper: faguddannede bibliotekarer, biblioteksmedhjælpere og øvrigt personale. Udviklingen i folkebibliotekernes personaleforbrug fremgår af figur 1.

Produktivitetmåling i folkebibliotekerne, der består i at undersøge sammenhængen mellem indsatsen af produktionsfaktorer og de udførte præstationer, vanskeliggøres af, at det næsten udelukkende er kvantitative præstationer som antallet af udlånte bøger, plader og bånd, der er op-

gjort i biblioteksstatistikkerne. Produktivitetstal for disse udlånsaktiviteter illustrerer en stigende produktivitet i folkebibliotekerne igennem 1970'erne (AKF, 1982), p. 161.³⁾ Mere kvalitativt prægede aktiviteter som referenceservice, informationsformidling samt kulturel arrangementsvirksomhed i form af udstillinger, forfatteraftener, oplæsninger, musikarrangementer, film, dramatik, møder etc. lader sig næppe registrere på tilfredsstillende måde. Det er imidlertid givet, at disse aktiviteter i folkebibliotekerne har nået et anseligt omfang i en række kommuner.

Sammenfattende kendetegnes aktivitetssiden i folkebibliotekssektoren ved en ganske betydelig vækst siden 1960 dels som følge af en øget ressourceindsats og dels en øget produktivitet i folkebibliotekerne.

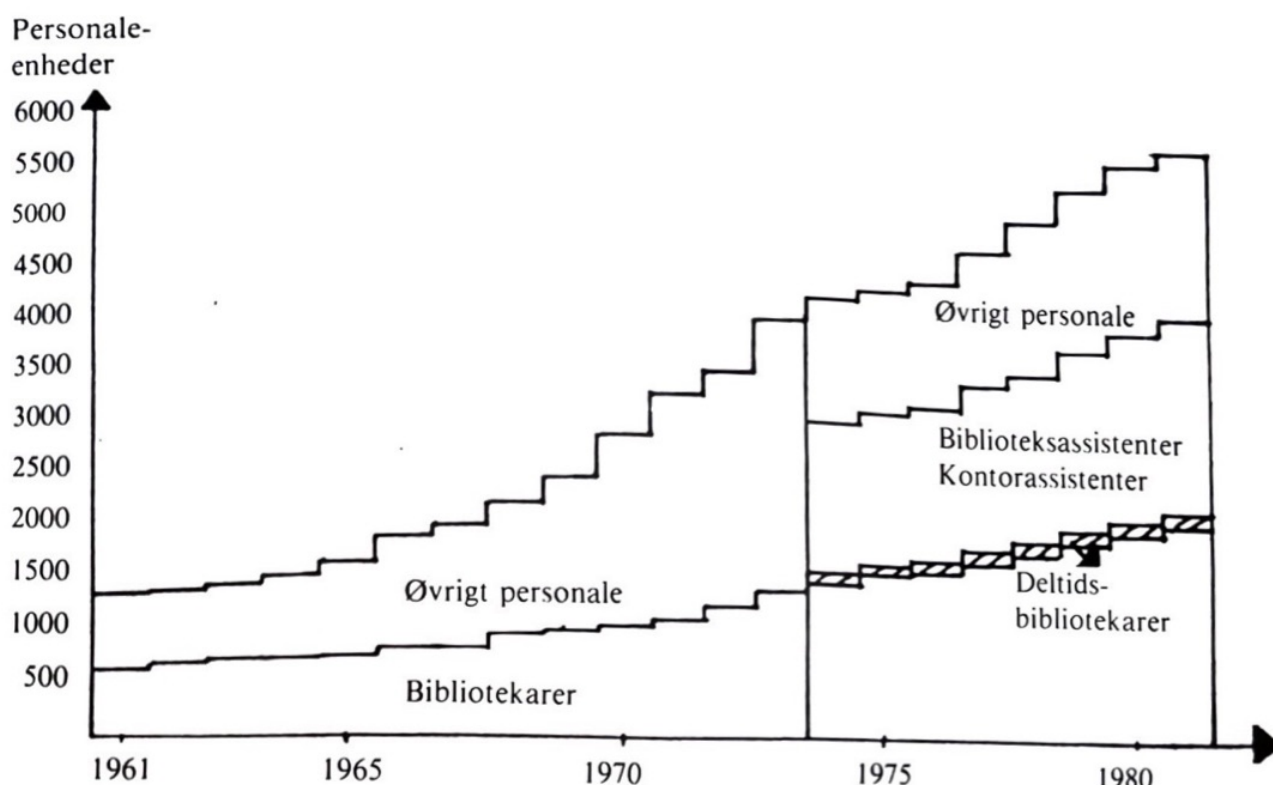
De samlede kommunale biblioteksudgifters andel af det offentlige konsum er øget fra 1.0 procent i 1961 til 1.3 procent i 1981, når der regnes i faste priser. Endvidere illustreres udgiftsudviklingen ved, at de samlede kommunale biblioteksudgifters andel af bruttofaktorindkomsten er mere end fordoblet fra 1.2 promille i 1961 til 2.9 promille i 1981, ligeledes målt i faste priser. Primærkommunernes budgetterede driftsudgifter til folkebiblioteksvirksomhed udgjorde således 1.1 procent af de samlede budgetterede driftsudgifter i kommunerne i 1981⁴⁾.

I dette afsnit er det illustreret (i) at biblioteksvæsenet et *relativt lille*, men *kraftigt ekspanderende* udgiftsområde og (ii)

Cand. oecon.

Ansæt i statsskattedirektoratet

Figur 1. Folkebibliotekernes personale 1961-1981.



Kilde: Biblioteksårbogen, diverse årgange.

Anmærkninger: Personaletallene, der angiver antal fuldtidsbeskæftigede, er for perioden 1961 til 1976 opgjort pr. 1. april, herefter er opgørelsestidspunktet 1. januar.

Personaletallene for 1961 til 1975 omfatter kun heltidsbiblioteker. Herefter optælles personalet i alle folkebiblioteker.

I personaletallene indgår antallet af biblioteksstuderende ikke.

at folkebibliotekssektoren har ydet et *beskedent*, men særdeles *markant* bidrag til væksten i den offentlige sektor. Denne ekspansion understreges af, at det samlede personaleforbrug i folkebibliotekerne pr. 1000 indbyggere gennem hele perioden har været stigende fra 0.3 i 1961 til 1.1 i 1981.

Udgangspunktet for den følgende politisk-økonomiske analyse er, at ressourceallokeringen i kommunerne er *politisk*, idet beslutningerne om ressourceanvendelse på de enkelte sektorområder træffes i det repræsentativt valgte politiske organ, kommunalbestyrelsen. Det er således den enkelte kommunalbestyrelse, der i en politisk beslutningsproces principielt træffer beslutning om betjeningsniveauet i kommunens folkebibliotek og dermed

folkebiblioteksudgifter pr. indbygger. Hensigten med artiklen er at afdække betydningen af denne forholdsvis store dispositionsfrihed i de enkelte kommuner for den eksisterende variation i kommunernes folkebiblioteksudgifter pr. indbygger.

II. En politisk-økonomisk udgiftsmodel

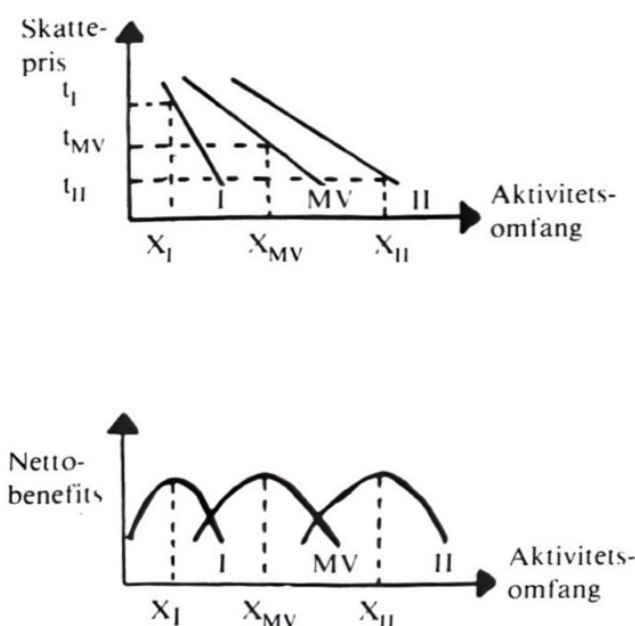
I dette afsnit formuleres en politisk-økonomisk udgiftsmodel, der danner udgangspunkt for en række principielt verificerbare hypoteser om folkebibliotekssektorens adfærd. Den grundlæggende modelforudsætning er, at samtlige deltagere i den politiske beslutningsproces rationelt søger at maksimere deres individuelle nytte. Først præsenteres medianvælger-

modellen for kollektiv beslutningstagning. Herefter diskuteres en mulig eksistens af partipolitiske forskelle mellem kommunerne samt bibliotekarernes rolle som udbydere af en offentlig serviceydelse i en kommunal institution.

II.1 Medianvælgermodellen

Inden for den politisk-økonomiske tradition er hypotesen om medianvælgerens dominerende indflydelse på de beslutninger, der træffes i den kollektive beslutningsproces i et direkte demokrati, nok det bedst kendte resultat.⁵⁾ Dette grundlæggende paradigma for politisk ressourceallokering kan illustreres ved hjælp af figur 2.

Figur 2. Fastlæggelse af omfanget af en kommunal serviceaktivitet.



Det kan vises, at der etableres en *politisk ligevægtsløsning*, hvor vælger MV, der benævnes medianvælgeren, maksimerer sine nettobenefits af den kommende aktivitet ved at stemme for aktivitetsomfanget x_{MV} . Dette aktivitetsomfang, der er sammenfaldende med medianen i fordelingen af vælgernes præferenceordninger, kendetegnes ved, at medianvælgerens

marginale benefits netop er lig den marginale skattepris, t_{MV} . Ligevægtsløsningen stiller ikke alle vælgere tilfreds, men de utilfredse deles i to nøjagtigt lige store grupper.

Den ene gruppe synes, at omfanget af den kommunale aktivitet er mindre end ønsket, mens den anden gruppe synes, at omfanget er for stort. Men det er ikke muligt at skaffe flertal for et aktivitetsomfang, der enten er større eller mindre end det af medianvælgeren foretrukne.

Lad os som udgangspunkt opstille hypotesen, at i et direkte demokrati vil medianvælgerens præferencer være udslagsgivende for fastlæggelsen af omfanget af en kommunes folkebiblioteksaktiviteter og dermed folkebiblioteksudgifter.

Medianvælgerens dominerende rolle består netop i, at det er denne vælgers stemme, der gør et mindretal til et flertal og omvendt i det politiske system. Det er med andre ord »den midterste vælger i kommunen«, der bestemmer. Medianvælgermodellen er dermed den simpleste model for kollektiv beslutningstagning, idet blot ét individs præferencer er udslagsgivende i den politiske beslutningsproces. En praksis ved politiske afstemninger ville således være udelukkende at give medianvælgeren stemmeret, forudsat at denne kunne identificeres.

Det teoretiske udgangspunkt er herefter, at en kommunes folkebiblioteksudgifter afspejler medianvælgerens efterspørgsel efter kommunale folkebiblioteksaktiviteter. En formel model for fastlæggelsen af en kommunes folkebiblioteksudgifter, der tager udgangspunkt i dette medianvælgerresultat kan opstilles på baggrund af Bergstrom & Goodman (1973), Borcharding & Deacon (1972), Pommerehne (1978) og Pommerehne & Frey (1976).

Idet det ikke er muligt at identificere

medianvælgeren i et konkret dansk data-materiale, skal følgende antages:

- (i) der eksisterer en monoton sammenhæng mellem efterspurgt aktivitetsomfang og indkomst. Medianvælgeren identificeres derfor som vælgeren med medianindkomsten i kommunen (Inman (1978), Romer & Rosenthal (1979b)).
- (ii) medianindkomsten approksimeres med den gennemsnitlige indkomst i kommunen.
- (iii) medianvælgerens skatteandel approksimeres med den gennemsnitlige skatteandel i kommunen. Dette svarer til en lump-sum skattestruktur, hvor kommunens indbyggere hver bidrager med en lige stor andel af produktionsomkostningerne.
- (iv) produktionsenhedsomkostningerne er konstante og ens i samtlige kommuner.

Den operationaliserede version af modellen, der udgør udgangspunktet for den efterfølgende empiriske estimation på grundlag af et indsamlet datamateriale, har den liniært-logaritmiske form

$$\ln e_j = c + \alpha \ln \bar{y}_j + \gamma \ln n_j + \varepsilon_j$$

hvor

e_j = folkebiblioteksudgifter pr. indbygger i kommune j

$\bar{y}_j$ = den gennemsnitlige skattepligtige indkomst i kommune j n_j = indbyggertallet i kommune j .

De stokastiske led, ε_j , forudsættes uafhængige og normalfordelte med en middelværdi på 0 og en konstant endelig varians, dvs. $\varepsilon_j \sim N(0, \sigma^2)$. Denne modelspecifikation indebærer, at indkomstelasticiteten (α) og skalaelasticiteten (γ)

kan estimeres ved hjælp af almindelig liniær multipel regressionsteknik.

Principielt må afgørelsen om at normere udgiftsvariablen med kommunens indbyggertal træffes ud fra en vurdering af, om det er de samlede folkebiblioteksudgifter, eller det er folkebiblioteksudgifterne pr. indbygger, e_j , der indgår i overvejelserne i den kommunale beslutningsproces. Hvilken beskrivelse, der giver den bedste forklaring, kan ikke afgøres a priori. Estimation af en fejlspecificeret model vil give skæve koefficientskøn (Bunzel et al. 1980).

Hvis medianvælgerhypotesen er rigtig, skal antallet af vælgere, der mener, at de kommunale udgifter til folkebiblioteks-væsenet er for høje være lig med antallet, der mener, at udgifterne er for lave. Kristensen (1981) antyder imidlertid på baggrund af en empirisk undersøgelse af vælgerholdningerne til de offentlige udgifter, at de kulturelle udgifter kun i ringe grad afspejler vælgernes præferencer. Det konkluderes tentativt, at medianvælgerens præferencer for offentlige udgifter ikke synes at være afgørende i den politiske beslutningsproces.

En fundamental forudsætning for at kunne overføre de udledte konklusioner til et repræsentativt demokrati som det danske kommunestyre er derfor, at vælgernes præferencer perfekt aggregeres og repræsenteres i kommunalbestyrelsen. En eventuel udbudsbetinget præferenceforvridning kan skyldes kommunalpolitikeres og offentligt ansattes egen-nyttige adfærd samt interesseorganisationers virke i den politiske beslutningsproces.

II.2. Partipolitiske forskelle mellem kommunerne

Det danske kommunestyre har karakter af et repræsentativt demokrati uden mulighed for afholdelse af kommunale fol-

keafstemninger om konkrete politiske spørgsmål. Vælgerne stemmer ikke direkte om de kommunale udgifters størrelse, men vælger hvert fjerde år ca. 5000 politiske repræsentanter i landets 275 kommuner til at træffe de kollektive beslutninger (Bentzon, 1981). De politiske partier fungerer som organisatoriske bindeled mellem vælgerne og politikerne.

Den politisk-økonomiske analyse af det repræsentative demokrati er oprindelig formuleret af Downs (1957), hvis grundlæggende antagelse er, at

»parties formulate policies in order to win elections rather than to win elections in order to formulate policies«⁶).

Politikernes genvalgssøgende adfærd forudsættes således udelukkende at være motiveret af stemmemaksimeringshensyn.

Med udgangspunkt i en model for partipolitisk konkurrence mellem politikerne om vælgerne stemmer i et repræsentativt demokrati med to politiske partier kan der drages to konklusioner (Mueller, 1979, pp. 98-105). I den politiske ligevægtssituation vil rationelle politikere uafhængig af deres partipolitiske tilknytning indtage et politisk-ideologisk standpunkt, der er sammenfaldende med medianen i vælgerne præferencefordeling, og som er identisk med medianvælgerens ideologiske standpunkt. For det andet er det medianvælgeren, der kontrollerer afstemningen ved at kunne afgøre, hvilket parti, der vinder valgkampen. Eksistens af fuldkommen konkurrence i det politiske system er således en forudsætning for, at vælgerne præferencer aggregeres perfekt.

Partipolitisk konkurrence i det politiske system indebærer derfor, at der ikke i den politiske beslutningsproces forekom-

mer forskel mellem det aktivitetsomfang, der foretrækkes af socialistiske kommunalpolitikere, og det, der foretrækkes af borgerlige kommunalpolitikere⁷). Dette følger af, at de rationelle politikere tilstræber at formulere en politik, der nøje svarer til medianen i vælgerne præferencefordeling.

Lad os derfor opstille hypotesen: Kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning har ingen betydning for størrelsen af kommunens folkebiblioteksudgifter.

En alternativ hypotese, som dels synes umiddelbar plausibel, og som dels er udbredt i den politologiske litteratur, kan formuleres på følgende måde:

Partipolitiske præferenceforskelle indebærer, at kommuner med en socialistisk kommunalbestyrelse har højere folkebiblioteksudgifter end kommuner med en borgerlig kommunalbestyrelse.

II.3 Offentlige institutioners adfærd

En formel politisk-økonomisk model for udbydende offentlige institutioners adfærd er formuleret af Niskanen (1971, 1973 og 1975). Som kommunal institution tilvejebringer folkebiblioteket sine økonomiske midler gennem en årlig budgetbevilling, der stilles til rådighed af kommunalbestyrelsen.

Relationen mellem kommunalbestyrelsen og folkebiblioteket kan karakteriseres som en relation mellem én sælger (folkebiblioteket), der konfronteres med én kunde (kommunalbestyrelsen). En sådan relation mellem en monopolistisk udbyder og en monopsonistisk efterspørger kan hensigtsmæssigt analyseres inden for rammerne af en bilateral monopolmodel, hvor folkebibliotekets monopolgrad er afgørende for fastlæggelsen af aktivitetsomfanget.

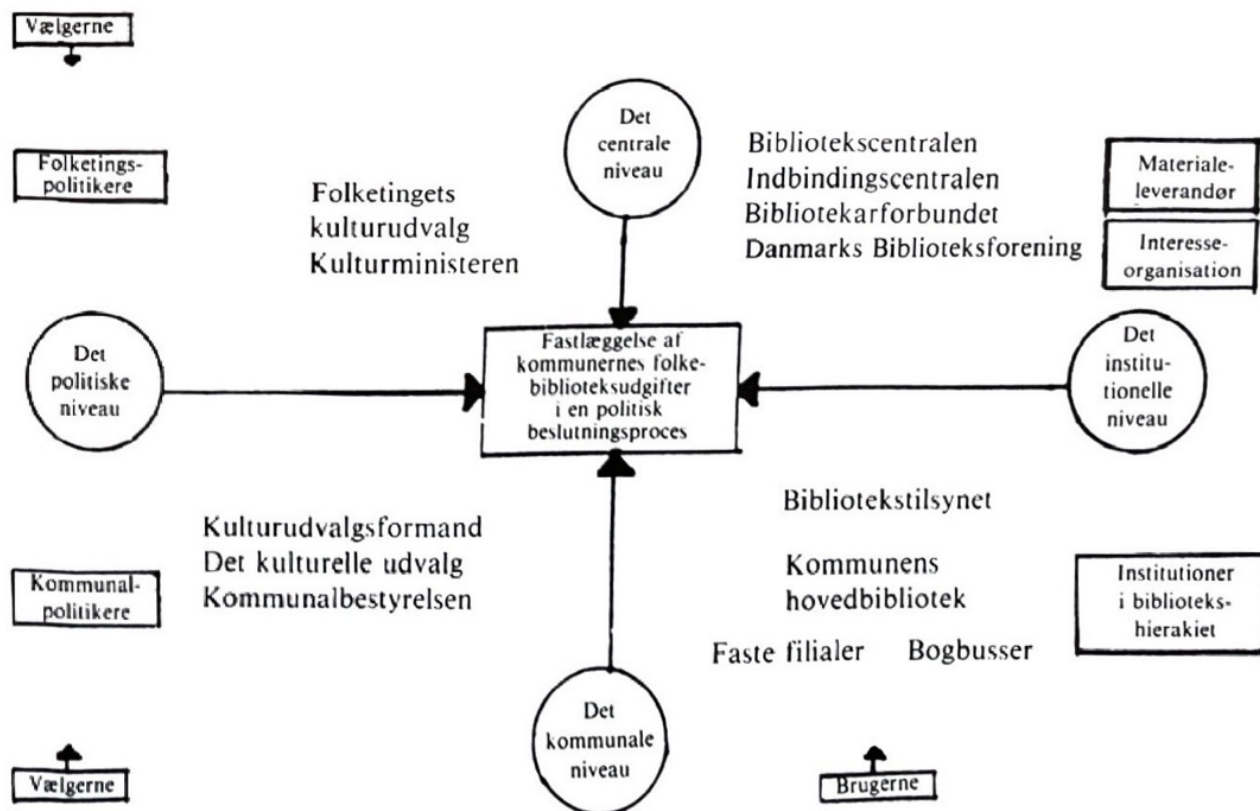
De ansatte i en offentlig institution forudsættes i rollen som offentlige bureaukrater i lighed med de øvrige aktører i den politisk-økonomiske model rationelt at fremme deres egne mål ved at udvise nyttemaksimerende adfærd. Blandt adskillige variable, der kan indgå i den offentlige bureaukrats nyttefunktion, er indkomstens størrelse, antal underordnede, indflydelse, prestige og frynsegoder m.v., der er forbundet med stillingen. Disse variable forudsættes alle at være en positiv monoton funktion af institutionens aktivitetsomfang og det tildelte budget. Med udgangspunkt i nyttemaksimeringsforudsætningen formuleres adfærdsforudsætningen, at offentligt ansatte nyttemaksimerer ved at udvise *budgetmaksimerende adfærd*⁸⁾.

Følgende hypotese kan formuleres:
I den politiske beslutningsproces foretrækker bibliotekslederen i rollen som rationel offentlig bureaukrat et aktivitetsomfang og dermed et udgiftsniveau på

folkebiblioteksområdet, der er større end det, medianvælgeren og kommunalpolitikkerne i en perfekt repræsentativ kommunalbestyrelse foretrækker.

Med støtte i resultaterne i en dansk undersøgelse (Kristensen, 1981) må brugerne af folkebiblioteket som følge af skattefinansieringens kollektive aspekt formodes systematisk at undervurdere den reelle skattepris på benyttelse af folkebiblioteket. En opfattelse af, at folkebiblioteksbenyttelse er omkostningsfrit for den enkelte bruger, fremmes uden tvivl af det eksisterende gratisprincip. Eksistensen af en sådan »skatteillusion«, der kan begrundes med adskillelsen mellem benyttelse og betaling, kan bidrage til at presse udgifterne ud over det niveau, der foretrækkes af en perfekt informeret medianvælger og af en perfekt repræsentativ og informeret kommunalbestyrelse. Ved henvisning til de registrerede udlånstal og antallet af reservationer kan bibliotekslederen gøre kommunalbestyrelsen op-

Figur 3. Det organisatoriske netværk i folkebibliotekssektoren.



mærksom på et efterspørgselspres på folkebibliotekets materialesamling. På denne måde kan bibliotekslederen i den politiske beslutningsproces underbygge argumentationen for øgede bevillinger til folkebiblioteket.

II.4 Innovationsspredning inden for et sektorbeslutningssystem

Et resultat af en meget skarp sektoropdeling inden for den offentlige sektor er, at der har udviklet sig en lang række selvstændige sektorbeslutningssystemer, hvor skillevæggene mellem de enkelte sektorer kan være næsten uigennemtrængelige⁹⁾. Denne sektoriseringstendens indebærer for det første, at folkebibliotekssektoren forholdsvis let kan afgrænses over for de øvrige offentlige delsektorer. For det andet betyder en udpræget sektorspecialisering blandt kommunalbestyrelses- og folketingsmedlemmerne, at der mellem disse og de ansatte i folkebibliotekssektoren eksisterer en umiddelbar mulighed for etablering af interessefællesskab vedrørende sektorens udvikling¹⁰⁾. Forekomsten af et sektorbeslutningssystem på folkebiblioteksområdet kan antydes ved det organisatoriske netværk i figur 3.

Lad os som udgangspunkt antage, at jo større indflydelse, institutionerne i dette sektorbeslutningssystem har på den kommunalpolitiske beslutningsproces, jo lettere vil det være for folkebiblioteket at udnytte sin monopolposition over for kommunalbestyrelsen til at presse kommunens folkebiblioteksudgifter i vejret. I det særlige tilfælde, hvor specifikke sektorinteresser ikke øver nogen indflydelse i den kommunale beslutningsproces, vil de trufne beslutninger perfekt afspejle medianvælgerens præferencer, forudsat at den politiske præferenceaggregeringsmekani-

nisme fungerer perfekt i forbindelse med valget af kommunalpolitikere¹¹⁾.

Ved formuleringen af denne hypotese forudsættes det implicit, at de mest gennemslagskraftige forslag til og krav om øget aktivitet i folkebibliotekerne netop kommer fra sektoren selv. Institutioner og organisationer i folkebibliotekssektorens centrale overbygning som Danmarks Biblioteksforening, Bibliotekarforbundet, Bibliotekscentralen, Indbindingscentralen samt Danmarks Biblioteksskole og Bibliotekskommissionen (1976-1979) må i den politiske beslutningsproces opfattes som selvstændige aktører, der sammen udgør *et særligt sektorspecifikt bureaukrati*.

Kontakterne mellem den enkelte kommunes folkebiblioteksvæsen og den centrale overbygning i folkebibliotekssektoren foregår for det første mellem folkebibliotekerne og de serviceproducerende institutioner som Bibliotekscentralen og Indbindingscentralen. For det andet gennem Danmarks Biblioteksforenings omfattende virksomhed. Hertil kommer kontakterne mellem kommunernes kulturforvaltning og folkebibliotek og den parallelle sektorforvaltning i centraladministrationen, Bibliotekstilsynet, der er statens sagkyndige i biblioteksspørgsmål. Disse kontakter formidles bl.a. gennem bibliotekskonsulentens virksomhed.

Herudover bidrager eksistensen af tidskrifterne Bogens Verden, der udgives af Danmarks Biblioteksforening, og Bibliotek 70, der udgives af Bibliotekarforbundet, til, at biblioteksfaglig viden og bibliotekspolitiske synspunkter spredes til de enkelte bibliotekarere og til de kulturudvalgsmedlemmer, der er medlem af Danmarks Biblioteksforening. Denne fagpresse samt bibliotekspersonalets fælles uddannelsesbaggrund på Danmarks Biblioteksskole bidrager til at opretholde

og evt. styrke kontaktnettet mellem de centrale institutioner i sektoren og kommunernes folkebiblioteksvæsen.

Den foretagne undersøgelse af folkebibliotekssektorens udvikling har for det første vist, at det særligt er kommuner med et i forvejen veludbygget biblioteksvæsen, der har ekspanderet på dette udgiftsområde. For det andet synes en afsmittningseffekt mellem kommunerne at være af betydning for innovationsspredningen i sektoren. Det kan derfor være hensigtsmæssigt at klassificere de enkelte kommuner som »pioneers, early adapters and laggards« afhengig af, hvor hurtigt de inddrager nye aktiviteter i folkebiblioteksvirksomheden (Kostaki, 1983). Innovationerne har ofte sit udspring i institutioner og organisationer i folkebibliotekssektorens centrale overbygning, hvorfra de via foregangskommunerne (en pionereffekt) spredes til de øvrige heltidsbibliotekskommuner¹²⁾ (en diffusionseffekt). Foregangskommunerne kendetegnes typisk ved et relativt højt indkomstniveau og en relativ høj bibliotekarandel, hvilket i sig selv kan bidrage til at fremme netop disse kommuners innovationstilbøjelighed. Som de første forsøger foregangskommunerne sig med forskellige musik- og mødearrangementer, udlån af AV-midler og kunst samt betjening af nye brugergrupper.

Ved at tage udgangspunkt i innovationsspredningsprocessen i folkebibliotekssektoren formuleres hypotesen, at bibliotekslovens intentioner, ny viden og nye ideer om mulige aktiviteter i folkebiblioteket samt ønsker om udvidelse af de eksisterende aktiviteter lettere kommunikeres til og hyppigere gennemføres i kommuner med et fagligt relativt veluddannet bibliotekspersonale¹³⁾.

For det første forudsættes folkebiblioteksvæsenet i en kommune således at væ-

re mere innovativt og ekspansivt, jo flere kontakter det har til institutioner og organisationer i folkebibliotekssektorens centrale overbygning. Og for det andet øges kontaktantallet samtidig med, at de potentielle aktivitetsvirkninger heraf fremmes, jo flere faguddannede bibliotekarer, der er ansat i en kommunes folkebiblioteksvæsen. Dette indebærer, at antallet og typen af ansatte i en kommunes folkebibliotek, dvs. personalesammensætningen, anses for at være en indikator for innovationstilbøjeligheden i en kommune.

Bibliotekarernes selvstændige indflydelse på kommunernes folkebiblioteksudgifter operationaliseres ved følgende hypotese:

Jo flere bibliotekarer og dermed jo højere bibliotekarandel i en kommunes folkebiblioteksvæsen, jo højere er kommunens folkebiblioteksudgifter pr. indbygger¹⁴⁾.

Det er i det foregående implicit forudsat, at bibliotekarerne i folkebibliotekerne og de ansatte i institutionerne i folkebibliotekssektorens overbygning er motiveret af en fælles præference for øgede folkebiblioteksudgifter. Således kan særligt kontakten mellem institutionerne i den centrale overbygning og deltidsbibliotekskommunerne hæmmes i den udstrækning, folkebibliotekspersonalet i disse kommuner »føler sig fremmedgjorte« over for bureaukraterne i de centrale institutioner.

Lad os tentativt sammenfatte, at der inden for folkebibliotekssektoren eksisterer et særligt sektorspecifikt bureaukrati med udprægede præferencer for øgede folkebiblioteksudgifter. Hertil kommer, at innovationsspredningen inden for sektoren må formodes at være af betydning for udviklingen i den enkelte kommunes folkebiblioteksvæsen.

III. Resultater af den empiriske analyse

I en empirisk tværsnitanalyse på et indsamlet kommunalt datamateriale er der foretaget en komparativ-statisk analyse af *variationen* i kommunernes folkebiblioteksudgifter pr. indbygger. Idet der pr. 1. januar 1981 eksisterede 15 biblioteks-fællesskaber, der betjente 43 kommuner, omfatter datamaterialet 247 observationer¹⁵⁾. I tabel 1 findes en variabeloversigt¹⁶⁾. I parentes angives de beregnede gennemsnitsværdier i datamaterialet.

Tabel 1. Variabeloversigt.

FBUDG.81	Primærkommunernes folkebiblioteksudgifter pr. indbygger i 1981 (budgettal) (166).
INDK.80	Gennemsnitlig skattepligtig indkomst i primærkommunerne i 1980 (52854).
BEF.81	Primærkommunernes indbyggertal pr. 1. januar 1981 (12909).
BIB.DEL	De faguddannede bibliotekarers andel i procent af det samlede personale i primærkommunernes folkebiblioteker pr. 1. januar 1981 (bibliotekarandelen) (0.29).
SOC.DEL	De socialistiske kommunalbestyrelsesmedlemmers andel i procent af antal pladser i kommunalbestyrelserne i 1980 (socialistandelen) (0.38).

Udgangspunktet for den empiriske analyse er den operationaliserede modelversion, der er vist i afsnit II. 1. Estimation af denne logaritmisk-liniære efterspørgselsmodel på hele datamaterialet giver følgende sammenhæng:

$$\ln \text{FBUDG.81} = -21.57 + 2.24* \\ (-9.80) \quad (10.18)$$

$$\ln \text{INDK.80} + 0.25* \ln \text{BEF.81} \\ (6.25)$$

$$\bar{R}^2 = 0.54 \quad n = 247$$

hvor $\bar{R}^2$ angiver den multiple korrelationskoefficient korrigeret for ta-

bet i antal frihedsgrader. t-værdier er angivet i parentes under koefficientskønnet.

Ud fra en statistisk betragtning er der tale om en pæn relation med meningsfyldte og signifikante koefficienter¹⁷⁾. En signifikant indkomstelasticitet, der estimeres til + 2.2, viser, at folkebiblioteksvirk-somhed har karakter af et luksusgode. Dette resultat er ensbetydende med, at en stigning på 10 procent i den gennemsnitlige skattepligtige indkomst i en kommune medfører en forøgelse på 22 procent i folkebiblioteksudgifterne pr. indbygger¹⁸⁾. Offentlig organiseret kultur har således en særlig høj indkomstelasticitet¹⁹⁾. Koefficienten til kommunernes indbyggertal, skaelasticiteten, estimeres til + 0.25 og er signifikant, hvilket tyder på forekomst af, hvad der kan betegnes »stordriftsulemper« i folkebibliotekssektoren. Indbyggertallet i folkebibliotekets virkeområde er således bestemmende for det samlede omfang af folkebiblioteksvirk-somheden, idet kravene hertil øges med øget indbyggertal i virkeområdet.

Det skal nævnes, at indkomstelasticiteten faktisk viser sig at være yderst robust ved forskellige modelændringer, medens skaelasticiteten er mere upålidelig.

Estimation af en semi-logaritmisk modelspecifikation med bibliotekarandelen og socialistandelen som forklarende variable på udbudssiden giver et resultat, der fremgår af regression I i tabel 2. Ved denne udvidelse af modellen øges $\bar{R}^2$ markant fra 0.54 til 0.71. Umiddelbart synes to hypoteser, der blev opstillet ud fra den politisk-økonomiske teori i afsnit II.2 og II.3. begge at være verificeret ved denne estimation på hele datamaterialet. Det gælder dels bibliotekarernes indflydelse i rollen som sektorspecifikke bureaukrater på de kommunale udgiftsbeslutninger og dels den manglende betydning af partipolitiske præferenceforskelle ved forklaring

Tabel 2. Estimation af kommunernes folkebiblioteksudgifter pr. indbygger.

Regr. nummer	Kommune-opdeling	Kon-stant	In INDK.80	In BEF.81	BIB. DEL	SOC. DEL	Antal	Gns. udgift	$\bar{R}^2$	R^2
I	Alle kommuner	-18.44 (-9.97)	2.02* (11.22)	0.12* (4.00)	1.53* (11.77)	0.01 (0.04)	247	166	0.71	0.72
II	Deltids-bibliotek ¹⁾	-17.32 (-3.33)	2.06* (4.48)	-0.04 (-0.31)	1.43* (4.77)	-0.54 (-1.32)	73	79	0.35	0.38
III	Heltids-bibliotek ¹⁾	-14.09 (8.19)	1.74* (10.88)	0.05* (1.67)	-0.22 (-0.85)	0.12 (0.75)	174	226	0.52	0.53
IV	Central-bibliotek	-11.13 (-1.75)	1.71* (2.85)	-0.18* (-3.60)	0.18 (0.15)	0.13 (0.35)	14	334	0.63	0.74
V	Øvrige heltids-biblioteker	-14.13 (8.31)	1.77* (11.06)	0.03 (1.00)	-0.19 (-0.73)	0.07 (0.46)	160	217	0.55	0.57
VI	Borgerlige kommuner ²⁾	-17.12 (-7.89)	1.91* (8.68)	0.11* (2.20)	1.61* (10.73)	-0.06 (-0.20)	173	128	0.70	0.71
VII	Socialistiske kommuner ²⁾	-21.12 (-6.07)	2.28* (6.91)	0.12* (3.00)	2.10* (6.77)	-0.49 (-1.29)	74	237	0.63	0.65
VIII	Borgerlige partipolitiske ³⁾	-17.15 (-7.30)	1.90* (7.92)	0.13* (2.17)	1.49* (8.76)	-0.20 (-1.11)	134	145	0.70	0.71
IX	Partipolitiske kommuner ³⁾	-18.04 (-9.30)	1.98* (10.42)	0.12* (3.00)	1.57* (10.47)	0.01 (0.05)	208	178	0.70	0.71
X	Ikke-partipolitiske kommuner	-17.07 (-2.94)	2.02* (3.88)	-0.04 (-0.29)	2.11* (7.28)	-0.14 (-0.33)	39	112	0.72	0.75
XI	Kommuner udenfor hovedstad ⁴⁾	-16.46 (5.45)	1.83* (6.31)	0.13* (3.25)	1.67* (12.85)	-0.05 (-0.23)	208	147	0.66	0.67
XII	Kommuner i hovedstad ⁴⁾	-21.26 (-3.87)	2.34* (4.59)	0.04 (0.57)	1.52* (2.98)	0.18 (0.58)	39	327	0.59	0.63
XIII	Heltidskommuner i hovedstad ⁴⁾	-12.74 (-2.17)	1.69* (3.25)	0.02 (0.33)	-1.13 (-1.11)	0.14 (0.47)	36	361	0.27	0.35

Anmærkning: t-værdier er angivet i parentes under koefficientskønnet. En * indikerer et statistisk signifikant koefficientskøn på et 95 procent signifikansniveau.

- Noter: 1) Sondringen mellem deltids- og heltidsbiblioteker omtales i fodnote 12.
 2) Sondringen mellem socialistiske og borgerlige kommuner fremgår af fodnote 20.
 3) I partipolitiske kommuner er borgmesteren valgt for et af de politiske partier.
 I ikke-partipolitiske kommuner er borgmesteren valgt på lokale lister.
 4) Hovedstadsområdet omfatter ud over Københavns og Frederiksberg kommuner, kommunerne i Københavns og Frederiksborg Amtskommune.

af udgiftsvariationen mellem kommunerne.

Ved at opdele datamaterialet efter forskellige kriterier er det forsøgt at afdække, i hvilken udstrækning disse bemærkelsesværdige resultater skyldes særlige karakteristika ved datamaterialet. De empiriske resultater fremgår også af tabel 2.

Generelt fås en betydelig variation mel-

lem de enkelte estimationer både mht. modellens forklaringssevne og koefficientskønnetes fortegn og numeriske værdi:

— indkomstelasticiteten, der varierer mellem + 1.69 og + 2.34, forbliver signifikant positiv i samtlige estimationer.

— skaelasticiteten, der varierer mellem - 0.18 og + 0.13, er signifikant positiv i otte af de tretten estimationer.

- koefficienten til andelen af sektorspecifikke bureaukrater (bibliotekarandelen), der varierer mellem -1.13 og $+2.11$, angiver en signifikant positiv udgiftseffekt i ni ud af de tretten estimationer. Denne tilsyneladende klare bureaukratieffekt er dog, efter nøje undersøgelse af residualplots m.v., af en trinvis engangskaraktter. Dette umiddelbart yderst interessante og signifikante resultat forklares derfor ved, at i 65 af de 73 deltidsbibliotekskommuner med relativt lave folkebiblioteksudgifter pr. indbygger antager den beregnede bibliotekarandel værdien nul, idet der ikke er ansat faguddannede bibliotekarer.
- koefficienten til socialistandelen varierer mellem -0.54 og $+0.18$ uden på noget tidspunkt at blive statistisk signifikant. Partipolitiske præferenceforskelle mellem borgerlige og socialistiske kommunalbestyrelser bidrager således ikke signifikant til forklaringen af udgiftsvariationen mellem kommunerne.

Disse resultater af den empiriske analyse kan sammenfattes med, at der i forbindelse med de foretagne opdelinger af det indsamlede datamateriale forekommer en betydelig *ustabilitet* i de estimerede koefficientskøn. Denne ustabilitet indebærer, at det yderst pæne estimationsresultat med tre statistisk signifikante og teoretisk meningsfulde koefficienter i regression I er knapt så imponerende.

På baggrund af en omfattende residualanalyse kan det tentativt sammenfattes, at den estimerede model er *fejlspecificeret*, idet datamaterialet ikke på tilfredsstillende måde kan beskrives ved én model. Dette indebærer, at estimation af den opstillede model på hele datamaterialet forårsager en utvetydig skævhed i den estimerede koefficient til bibliotekarandelen. Denne

modelfejlspecifikation understreges af de gennemførte F-tests, der viser, at opdelingen af materialet i undergrupper af kommuner generelt er statistisk signifikant. Der er således signifikant forskel på de estimerede koefficientskøn i de enkelte opdelinger på kommuner. Det observerede mønster i de kvadrerede residualer fremkommer typisk i tilfælde, hvor et givet empirisk materiale, der *burde* opdeles og beskrives ved hjælp af f.eks. to selvstændige modeller, søges beskrevet ved én model²¹). Særlig er opdelingen i deltids-, central- og øvrige heltidsbibliotekskommuner af stor betydning for forklaringen af variationen i kommunernes folkebiblioteksudgifter pr. indbygger.

Imidlertid er det i den empiriske analyse demonstreret, at to resultater er yderst signifikante og robuste over for modelændringer og en opdeling af datamaterialet i undergrupper af kommuner. For det første folkebibliotekssektorens relativt høje indkomstelasticitet. For det andet de kommunale folkebiblioteksudgifters uafhængighed af det politiske flertals farve i kommunalbestyrelsen. Dette er et klassisk resultat i den politisk-økonomiske litteratur.

IV. Politisk-institutionelle forskelle mellem kommunerne

Den gennemførte empiriske undersøgelse har påvist en ganske betydelig variation i kommunernes folkebiblioteksudgifter pr. indbygger. Udgiftsvariationen afspejles i folkebibliotekernes materialebestand, åbningstid, arten og antallet af kulturelle arrangementer etc. Denne variation i folkebibliotekernes serviceniveau giver sig bl.a. udslag i antallet af udlånte bøger pr. indbygger i de enkelte kommuner. Det forhold, at i lidt over 25 procent af landets kommuner betjenes indbyggerne af et deltidsbibliotek, er således væsentligt for va-

riationen i serviceniveauet på folkebiblioteksområdet.

En opdeling af landets kommuner i mindre landkommuner og større bykommuner synes umiddelbart at være hensigtsmæssig ved en sammenfatning af de empiriske resultater. De mindre landkommuner skiller sig ud ved :

- (a) et relativt lavere indkomstgrundlag pr. indbygger.
- (b) et relativt lavt indbyggertal.
- (c) deltidsbiblioteksbetjening af kommunens indbyggere.
- (d) en ringe grad af partipolitiserings af kommunalpolitikken.
- (e) kommunalbestyrelsen domineres af borgerlige politikere.
- (f) kommunen er beliggende uden for hovedstadsområdet.

Disse *landkommune-karakteristika*, der således synes væsentlige ved forklaringen af de relativt lave folkebiblioteksudgifter pr. indbygger i en række kommuner, må a priori formodes at være tæt korrelerede med demografiske og socio-økonomiske karakteristika som f.eks. befolkningens sammensætning på aldersgrupper og uddannelsesniveauer i kommunerne samt kommunernes areal og befolkningstæthed.

De præsenterede resultater af den politisk-økonomiske analyse kan paralleliseres til en nu klassisk undersøgelse af Pommerehne (1978), der opdeler 111 schweiziske kommuner i kommuner med direkte demokrati, kommuner med repræsentativt demokrati med folkeafstemninger om konkrete politiske spørgsmål og kommuner med repræsentativt demokrati uden disse folkeafstemninger. Det konkluderes, at politisk-institutionelle forskelle mellem disse tre kommunegrupper er af stor betydning for forkla-

ringen af variationen i kommunernes udgifter.

De mindre danske landkommuner kan til en vis grad minde om et direkte demokrati i den omtalte schweiziske undersøgelse, hvor »alle kender alle«, og de kollektive beslutninger træffes på borgermøder, hvor de kommunale udgifter diskuteres og nøje skal begrundes. Beslutningerne træffes hverken under påvirkning af snævre sektorinteresser eller ud fra partipolitiske hensyn, men alene ud fra lokale holdningsmæssige og kulturpolitiske faktorer, der kan afspejle den bibliotekspolitiske tradition i kommunen. I disse kommuner må kontakterne mellem vælgerne, de ansatte i de kommunale institutioner og kommunalpolitikere forventes at være langt hyppigere end, hvad der er tilfældet i større kommuner. Vælgerkontrollen med de kommunale udgifters størrelse og anvendelse er derfor mere direkte, og vælgerens præferencer afspejles i højere grad i de politiske beslutninger.

Større bykommuner kan derimod i højere grad minde om et typisk repræsentativt demokrati uden mulighed for afholdelse af folkeafstemninger om de kommunale udgifter i den fire-årige valgperiode. Institutioner og politiske organisationer, der repræsenterer og søger at fremme specifikke sektorinteresser, har i disse kommuner særlige muligheder for at øve indflydelse på de kommunale beslutninger. Dette kan ske gennem repræsentation i det kulturelle udvalg og kontakter direkte til kommunens sektorforvaltning. I en række større bykommuner er folkebiblioteksvæsenet i øvrigt henlagt til et selvstændigt biblioteksudvalg. I modsætning hertil er den politisk-administrative indflydelse i de mindre landkommuner ofte koncentreret i økonomiudvalget og økonomisk forvaltning. Standardglidninger i serviceniveauet vil således i de større kom-

muner lettere kunne finde sted uden først at skulle forelægges kommunalbestyrelsen. I de mindre kommuner må kommunalbestyrelsen derimod direkte inddrages for at træffe en formel politisk beslutning om at hæve serviceniveauet i folkebiblioteket.

Afslutningsvis berøres *udviklingen* i en kommunes folkebiblioteksvæsen. Åbenbare forskelle i kommunernes indkomstgrundlag og indbyggertal må sammen med bibliotekarernes interesse i en vækst- og innovationsproces i folkebibliotekerne ses som væsentlige forklaringslementer bag de forskelle, der præger folkebibliotekssektoren. En selvforstærkende vækstproces, hvor nye ansatte i folkebiblioteket igangsætter flere og nye aktiviteter, der igen kræver flere ansatte osv., kan blive en følge af, at en kommune tilslutter sig »en professionaliseret biblioteksverden med en høj grad af indre selvstyre«. På denne måde kan sektorens udvikling påvirkes af automatiske kræfter inden for sektoren selv, der søger at ekspandere dette udgiftsområde, og som for politikerne kan være vanskelige at styre.

I en besparelæssituation må det omvendt forventes, at folkebiblioteksvæsenet rammes af besparelser i et omfang, der afhænger af disse sektorinteressers indflydelse i den politiske beslutningsproces. Denne indflydelse afspejles i folkebibliotekets monopolgrad i samspillet med kommunalbestyrelsen. I kommuner med en relativ høj bibliotekarandel og tætte kontakter til institutioner og organisationer i sektorens centrale overbygning må det forventes, at modstanden langt klarere kommer frem i den politiske beslutningsproces end i kommuner, hvor disse sektorspecifikke interesser er svagere repræsenteret. Hvis bibliotekspersonalet tillige allierer sig med brugergruppen, mangedobles effekten af denne modstand

mod besparelser på området. Dette forhold er velkendt på en række offentlige serviceområder.

Herudover kan den kommunale biblioteksleders personlige egenskaber påvirke udviklingen i en kommunes folkebiblioteksvæsen. En dynamisk biblioteksleder vil helt naturligt i rollen som offentlig bureaukrat søge at få kommunens folkebiblioteksvæsen til at vokse. Derved kan hans lederambitioner tilfredsstilles samtidig med, at medarbejdere kan udføre den del af arbejdet i folkebiblioteket, han ikke selv ønsker at udføre.

Den dynamiske biblioteksleder, der hele tiden presser på over for kommunalbestyrelsen for at få øgede bevillinger til folkebiblioteket, vil givetvis kunne bidrage til, at udgiftsniveauet øges i kommunen.

Lad os sammenfatte, at jo større »afstanden« er mellem på den ene side kommunens vælgere og på den anden side kommunalpolitikere og de ansatte i de kommunale institutioner, jo mindre indflydelse må »den midterste vælger i kommunen« formodes at have på de kommunale udgiftsbeslutninger og dermed på udviklingen i kommunens folkebiblioteksvæsen. Den simple medianvælgermodel er derfor mere velegnet ved beskrivelsen af udgiftsadfærden i mindre landkommuner end i større kommuner, hvor muligheden for forekomst af bureaukratisk-institutionelle ufuldkommenheder i den politiske beslutningsproces er større²²). På denne måde danner de politisk-institutionelle forhold i kommunerne baggrund for forskelle i de enkelte folkebibliotekers grad af monopolstyrke over for kommunalbestyrelsen i den politiske beslutningsproces og dermed for den eksisterende udgiftsvariation på dette område.

V. Sammenfatning

Folkebibliotekssektoren er en relativ de-

centraliseret offentlig servicesektor, hvor beslutningerne principielt er kommunale. Sektoren kendetegnes ved en relativ kraftig vækst samtidig med eksistensen af en betydelig variation i folkebiblioteksudgifterne pr. indbygger blandt landets 275 kommuner.

Artiklens formål har været at analysere disse kendetegn ved hjælp af en politisk-økonomisk model for kollektiv beslutningstagning i et politisk system.

Den empiriske analyse, der er baseret på kommunetværsnitsdata, giver fire hovedresultater:

- (i) Folkebiblioteksudgifter har en indkomstelasticitet på + 2, hvilket svarer til, at gennemsnitsborgeren efterspørger folkebiblioteksudgifter som et luksusgode.
- (ii) Andelen af borgerlige hhv. socialistiske kommunalbestyrelsesmedlemmer i de enkelte kommuner er uden betydning for forklaringen af den eksisterende udgiftsvariation på folkebiblioteksområdet.
- (iii) Ansættelse af sektorspecifikke bureaukrater (bibliotekarere) bevirker et engangsspring opad i udgiftsniveauet i en kommunes folkebiblioteksvæsen.
- (iv) En opdeling af det indsamlede datamateriale på deltids-, centralbiblioteks- og øvrige heltidsbibliotekskommuner er væsentlig for forklaring af variationen i kommunernes folkebiblioteksudgifter pr. indbygger.

Fodnoter

1. Artiklen er baseret på en semesteropgave i nationaløkonomi afleveret ved Økonomisk Institut, Århus Universitet. En særlig tak rettes til Martin Paldam uden hvis opfordring og kommentarer, denne artikel næppe var blevet til. Ansvar for det skrevne påhviler dog alene forfatteren. De fremhævede træk ved udviklingen i folkebibliotekssektoren samt datagrundlaget er dokumenteret i Thomsen (1983).
2. Citat fra § 1 i den gældende folkebibliotekslov, der senest er revideret ved Lov nr. 242 af 8. juni 1983.
3. Denne produktivitetsstigning i folkebibliotekerne illustreres i AKF (1982, p. 158, fig. 5.9) ved udviklingen i folkebibliotekernes bog-, bånd- og pladeudlån hhv. pr. heltidsbeskæftiget, pr. faguddannet bibliotekar, pr. åbningstid og pr. bestandsenhed i løbet af 1970'erne.
4. Jvf. Statistiske Efterretninger 1981 A 14.
5. For en generel introduktion til den politiske økonomi, ofte også benævnt »Public Choice«, se Frey (1978) og Mueller (1979). Pedersen & Petersen (1979 og 1980) er stort set de eneste danske bidrag.
6. Jvf. Downs (1957, p. 28).
7. Udtrykket »socialistiske kommunalpolitikere« er i den efterfølgende empiriske analyse operationaliseret ved de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der er valgt for Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti, Danmarks Kommunistiske Parti og Venstresocialisterne. »Borgerlige kommunalpolitikere« udgøres af de øvrige kommunalbestyrelsesmedlemmer.
8. De ansatte i de offentlige institutioner opfattes på denne måde i en aktivistrolle. Den enkelte identificerer sig med sit ansættelsesområde og kæmper aktivt for at trække ressourcer til netop dette område. I dansk litteratur findes tesen om den herskende klasse hos Dich (1974). I modsætning hertil står den implicite forudsætning i medianvælgermodellen om loyale og passive embedsmænd i de offentlige institutioner.
9. Jvf. Buksti (1983), Kristensen (1980) og Pedersen & Petersen (1980).
10. Et påfaldende personsammenfald på det centrale niveau blandt politikere, offentlige bureaukrater og interessegrupperepræsentanter med tilknytning til folkebibliotekssektoren illustrerer eksistensen af et selvstændigt sektorbeslutningssystem.
11. Jvf. Blankart (1975). En eksplicit modellering af politikernes og de offentligt ansattes adfærd samt spillet mellem disse i en formel mikroøkonomisk model er bl.a. forsøgt af Fiorina & Noll (1978) og Romer & Rosenthal (1979a).
12. Betegnelsen heltidsbibliotek anvendes almindeligvis om biblioteker med en heltidsbeskæftiget, faguddannet leder. Betegnelsen deltidsbibliotek anvendes om biblioteker, hvor lederen er del-

tidsbeskæftiget. I hovedparten af deltidsbibliotekskommunerne er bibliotekslederen ikke-faguddannet (de såkaldte deltidsbibliotekarere).

13. Plausibiliteten af denne hypotese støttes af en svensk undersøgelse af innovationsspredningen på en række kommunale udgiftsområder, dog ikke folkebiblioteksområdet (Kostaki, 1983).
14. Hypotesen har kun karakter af en tautologisk forklaring i det beskedne omfang, at bibliotekarandelen »smitter af« på de samlede folkebiblioteksudgifter sfa., at bibliotekarere aflønnes relativt højere end det øvrige personale i folkebibliotekerne.
15. Københavns kommune og Frederiksberg kommune er, trods deres stilling som både primær- og amtskommune, medtaget i analysen, idet de begge på folkebiblioteksområdet løser en primærkommunal opgave.
16. Det er forsøgt at anvende en række alternative variabelmål uden at opnå pænere statistiske resultater end de her præsenterede.
17. Som kriterie for koefficientskønnes statistiske signifikans anvendes t-værdier. t-fordelingens kritiske værdier er
 $t_{0.95,120} = 1.66$ og $t_{0.95,00} = 1.65$
 hvor 0.95 angiver et 95 procents signifikansniveau og 120 resp. antal frihedsgrader.
18. Bibliotekssociologiske undersøgelser understreger på individniveau en positiv sammenhæng mellem borgernes biblioteksbenyttelse og folkebibliotekets bonitet, dvs. tiltrækningskraft, samt betydningen af afstanden til folkebiblioteket Groes & Svensson (1976).
19. Dette resultat støttes af Pommerehne & Frey (1976), der finder en signifikant indkomstelasticitet på + 3.80 for kommunale udgifter på det kulturelle område. For de samlede kommunale udgifter fås i samme studie en signifikant indkomstelasticitet på + 0.32.
20. Hvis de socialistiske kommunalbestyrelsesmedlemmer udgør et flertal, er kommunen henregnet under »socialistiske kommuner«, ellers under »borgerlige kommuner«. Se også fodnote 7.
21. Med denne konklusion understreges, at man skal være yderst varsom med at drage forhastede konklusioner ud fra en empirisk analyse, idet der kræves et nøje kendskab til strukturen i det tilgrundliggende datamateriale.
22. Mouritzen & Skovsgaard (1981, p. 116) konkluderer i overensstemmelse hermed, at det relativt høje udgiftsniveau i de større byer til en vis grad kan henregnes til et bureaukratisk pres for øgede offentlige udgifter.

Litteratur

- Amtskommunernes og kommunernes forskningsinstitut (AKF, 1982): *Offentlig produktion, produktivitet og effektivitet*. København.
- Bentzon, K. H. (1981): *Kommunalpolitikkerne*. Samfundsvidenskabeligt Forlag 1981.
- Bergstrom, T. C. & R. P. Goodman (1973): Private demands for public goods. *American Economic Review* 1973, pp. 280-296.
- Blankart, C.B. (1975): »Zur Ökonomischen Theorie der Bürokratie«. *Public Finance* 1975, pp. 166-185.
- Borcherding, T. E. (ed.) (1977): *Budgets and bureaucrats - the sources of government growth*. Durham.
- Borcherding, T. E. & R. Deacon (1972): »The demand for the services of non-federal governments. An econometric approach to public choice«. *American Economic Review* 1972, pp. 891-901.
- Breton, A. & R. Wintrobe (1975): »The equilibrium size of a budgetmaximizing bureau: A note on Niskanens theory of bureaucracy«. *Journal of Political Economy* 1975, pp. 195-207.
- Budgetdepartementet: *Budgetredegørelse*. Finansministeriet, 1980 pp. 103-122, 1981 pp. 170-173.
- Buksti, J. (1983): »Organisationer og offentlig politik. Interesseorganisationernes deltagelse i den politiske beslutningsproces i Danmark og den danske forskningsmæssige udvikling på området«. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 1983-2, pp. 191-212.
- Bunzel, H., S. Hylleberg og J. Søndergaard (1980): »Fordelingen af statens generelle tilskud til kommunerne«. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 1980-1, pp. 23-68.
- Dich, J. (1974): *Den herskende klasse*. København.
- Downs, A. (1957): *An economic theory of democracy*. New York.
- Downs, A. (1965): »A theory of bureaucracy«. *American Economic Review* 1965, *Papers and Proceedings*, pp. 439-446.
- Downs, A. (1966): *Inside bureaucracy*. Boston.
- Fiorina, M. P. & R. G. Noll (1978): »Voters, bureaucrats and legislators: a rational choice perspective on the growth of bureaucracy«. *Journal of Public Economics* 1978, pp. 239-254.
- Folkebiblioteksstatistik*. Budgetter og virksomhed. Udgivet af Bibliotekstilsynet. Årgang 1977-1982.
- Frey, B. S. (1978): *Modern political economy*. London.
- Frey, B. S. & W. W. Pommerehne (1982): »How powerful are public bureaucrats as voters?«. *Public Choice* 1982-3, pp. 253-262.
- Groes, E. & B.R. Svensson (1976): *Økonomiske analyser i bibliotekssektoren*. Stor opgave ved Økonomisk Institut, Københavns Universitet. Udgivet på Bibliotekscentralens forlag 1976.
- Inman, R. P. (1978): »Testing political economy's »as if« proposition: Is the median income voter really decisive?«. *Public Choice* 1978, pp. 45-65.
- Kostaki, A. (1983): »Spatial interaction models and

- logistic growth models: An application to Swedish political innovation data». Papir præsenteret på »The European Public Choice Meeting 1983«.
- Kristensen, O. P. (1980): »Den politiskbureaukratiske beslutningsproces som medvirkende årsag til væksten i den offentlige sektor«. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 1980-4, pp. 80-102.
- Kristensen, O. P. (1981): »Vælgerholdninger til offentlige udgifter: Tror vælgerne, at offentlig service er gratis?«. *Økonomi og Politik* 1981-3, pp. 191-205.
- Kühl, P.-H. & J. K. Munk (1979): *Folkebiblioteket og befolkningen*. Publikation 89, Socialforskningsinstituttet, København 1979.
- Mouritsen, P. E. & C.-J. Skovsgaard (1981): »Regression analysis and principles of equalization«. I: OECD (1981): *Measuring local government expenditure needs: The Copenhagen workshop*.
- Mueller, D. C. (1979): *Public Choice*. Cambridge surveys of economic literature.
- Niskanen, W. A. (1971): *Bureaucracy and representative government*. Chicago 1971.
- Niskanen, W. A. (1973): *Bureaucracy: Servant or master?* Hobert Paper Back 5, London 1973.
- Niskanen, W. A. (1975): »Bureaucrats and politicians«. *Journal of Law and Economics* 1975, pp. 617-643.
- Pedersen, K. M. & J. H. Petersen (1979): »Den offentlige sektor og velfærdsøkonomien«. *National-økonomisk Tidsskrift* 1979-1, pp. 35-54.
- Pedersen, K. M. & J. H. Petersen (1980): *Hvorfor kan den offentlige sektor ikke styres?* Berlingske Forlag 1980.
- Perkins, G. M. (1977): »The demand for local goods: Elasticities of demand for own price, cross prices and income«. *National Tax Journal* 1977, pp. 411-422.
- Pommerehne, W. W. (1978): »Institutional approaches to public expenditures - empirical evidence from swiss municipalities«. *Journal of Public Economics* 1978, pp. 255-280.
- Pommerehne, W. W. & B. S. Frey (1976): »Two approaches to estimating public expenditures«. *Public Finance Quarterly* 1976, pp. 395-407.
- Pommerehne, W. W. & B. S. Frey (1978): »Bureaucratic behavior in democracy: A case study«. *Public Finance* 1978, pp. 98-112.
- Romer, T. & H. Rosenthal (1979a): »Bureaucrats versus voters: On the political economy of resource allocation by direct democracy«. *Quarterly Journal of Economics* 1979, pp. 563-587.
- Romer, T. & H. Rosenthal (1979b): »The elusive median voter«. *Journal of Public Economics* 1979, pp. 143-170.
- Schneider, F. & J. Nauman (1982): »Interestgroups in democracies - how influential are they? An empirical examination for Switzerland«. *Public Choice* 1982-3, pp. 281-303.
- Søndergaard, J. (1982): *Alternative approaches to the modelling of local government expenditure behavior*. Rapport nr. 7 i projektet Statslig styring, lo-
- kalsamfund og kommunalpolitik. Århus Universitet 1982.
- Thomsen, P. (1983): »De kommunale folkebiblioteksudgifter - en politisk-økonomisk analyse af folkebibliotekssektoren«. *Semesteropgave* ved Økonomisk Institut, Århus Universitet.

Hvem definerer de industrielle strategier i Danmark?

Nærværende artikel¹⁾ diskuterer forholdet mellem økonomi og politik i bestemmelsen af de industrielle strategier i Danmark. Herunder fremlægges karakteristika i den industripolitiske beslutningsproces, ligesom betingelser for ændringer i forholdet mellem økonomi og politik berøres.

1. Industrielle strategier, industripolitiske strategier og industripolitiske paradigmer

Virksomhedernes mål er, generelt sagt, en blanding af profit og ekspansion, og i forsøget på at sikre dette benytter de sig af forskellige strategier med hensyn til produkter, processer, markeder og fornyelse. Det vil sige, at virksomhederne orienterer sig mod specifikke produktsammensætninger (traditionelle vs. avancerede produkter hvad angår teknologi; arbejdskraft- vs. kapitalintensive; masseproduktion vs. småskala-produktion, osv.), og hertil svarer forskelle med hensyn til organiseringen af hele produktionsprocessen.

Det vil også sige, at virksomhedernes afsætningsprofiler er forskellige, fordi de anvender forskellige markedsstrategier (hjemmemarked vs. eksportmarkeder; offentlige vs. private købere; nationale vs. regionale markeder; nære vs. fjerne mar-

keder, osv.). Endelig betyder det, at der er forskel mellem virksomhederne med hensyn til tilpasning og fornyelse af produkter, produktionsprocesser og markeder. Nogle virksomheder ligger helt fremme på den teknologiske frontlinie, hvorimod andre først og fremmest søger at tilpasse deres produkter og processer til de teknologiske innovationer, der foregår andre steder. Disse forskelle med hensyn til produkter og processer kan stort set overføres til virksomhedernes markedsorientering, idet nogle meget aktivt finder eller direkte skaber nye markeder, mens andre indskrænker sig til at forsvare og om muligt ekspandere på de eksisterende markedspositioner.

Ligesom de neden for drøftede industripolitiske strategier og paradigmer er disse industrielle strategier abstraktioner. Virkelighedens sammenhæng mellem analyse, mål-fastsættelse og strategi er langt mindre entydig, og blot lidt større virksomheder vil forfølge forskellige strategier samtidig.

Hertil kommer, at de industrielle strategier ikke fastlægges inden for en selvdefineret ramme, endsige i et tomrum. Tværtimod må der tages hensyn til de mere direkte og specifikke industripolitiske strategier, som de politiske beslutningstagere udarbejder, mere eller mindre med deltagelse af den industri eller dens organisationer, som de politiske beslutninger tilsigter at påvirke. Vi må kort sagt også inddrage de mere tilsigtede politiske interventioner i de industrielle strategier - in-

*Lektor, Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet*

terventioner, der ofte besluttet i en »grå forhandlingszone« mellem politik og økonomi (hvorved disse sfærer umiddelbart ændres).

Her kan fire forskellige industripolitiske strategier identificeres. Den første er »*saving losers*«, der har været meget anvendt under den økonomiske krise i 1970'erne, specielt i forhold til skibsværfter, stålværker samt tekstil- og beklædningsindustri.

Der er mange politiske motiver til at anvende denne strategi, blandt andet beskæftigelseshensyn, bevarelse af påståede strategiske brancher, samt ren politisk prestige. Disse politiske interventioner bakkes altid op af mere eller mindre seriøse planer om at reducere beskæftigelsen, stabilisere produktionen og forøge produktiviteten til den internationale konkurrences niveau. Hvad interventionens endelige resultat end bliver, er den kortsigtede effekt oftest en mindre end optimal allokering af kapitalen set ud fra perspektivet om en dynamisk og konkurrencedygtig industristruktur. Blandt andet dette har ført til kritik, især fra andre industrisektorer, og det er en del af baggrunden for anvendelsen af en alternativ industripolitisk strategi.

»*Picking winners*« omtales ofte som det offensive svar på den aktuelle økonomiske stagnation, hvorfor mange regeringer subsidierer brancher som mikroelektronik, flyindustri, bio-teknologi, nye energi-ressourcer osv., kort sagt de formodede fremtidige vækstbrancher. Imidlertid rejser også denne politiske strategi nogle problemer.

Det umiddelbare problem er, hvorledes det politiske system bliver i stand til at gøre det, som også industrien finder vanskeligt: at udpege vindere. Denne opgave er yderst vanskelig i betragtning af de stort set uforudsigelige konkurrencefor-

hold internationalt. Og opgaven kræver en grundlæggende viden om den eksisterende industristruktur, produktionspotentialer, produktionssammenhænge osv. som næppe findes i mange lande. Dette informationsunderskud fører til det andet problem, nemlig hvordan de anvendte subsidier reelt kan styres hen imod en politisk acceptabel målopfyldelse. Derved rejses det samme problem som ved førstnævnte strategi - at den politiske støtte til specifikke industrier måske har en forholdsvis lille nytte for samfundet som helhed.

En tredje industripolitisk strategi er tilvejebringelsen af *generelle forudsætninger og tilskyndelser* til industriel vækst, inklusive mere generelle subsidier end ovenfor omtalt. I denne strategi ligger, groft sagt, at det politiske system kun interverner indirekte og på en sådan måde, at hele industrien principielt kan drage fordel deraf.

Denne strategi kan langt hen udsættes for den samme kritik som de to foregående. Så længe administrationen af de generelle subsidier bygger på ret kortsigtede rentabilitetsovervejelser, er faren for fejlslag og store tab dog begrænset. Den mere relevante kritik mod denne industripolitiske strategi er derfor, at den ikke er tilstrækkelig fremtidsrettet og offensiv, hvortil kommer, at det er tvivlsomt, om subsidierne faktisk skaber mere beskæftigelse og produktion, eller om de blot fremskynder en alligevel kommende vækst.

Endelig vil vi nævne »*public procurement*«-strategien, der går noget på tværs af de allerede nævnte strategier. Strategien indebærer, at det politiske system udpeger og definerer bestemte sociale behov, der skal tilgodeses på kort sigt, om muligt på en sådan måde, at der åbnes for langsigtede produktions- og eksportper-

spektiver. Fra et politisk synspunkt kan denne strategi have den fordel, at en manifest »saving losers«- eller »picking winners«-strategi undgås, samtidig med at opfyldelsen af de sociale behov producerer politisk legitimitet.

Bagved disse industripolitiske strategier kan der identificeres tre mere grundlæggende industripolitik-paradigmer, der hver især kombinerer forskellige variable i specifikke sammensætninger. Nogle af de mere væsentlige variable er de industrielle subsidiers og den statsejede industris vægt, kontrol og styringsbestræbelserne i forhold til den industrielle udvikling, interventionernes generelle eller diskriminerende karakter, komplekset af industripolitiske målsætninger, administrationens viden om den industrielle udvikling nationalt og internationalt samt dens muligheder for at måle interventionens effekter. Som en mere speciel og afledt variabel kan endelig nævnes den politiske debat og industripolitikens betydning som issue i den politiske flertalsdannelse.

Det første industripolitik-paradigme kan vi kalde en *liberalistisk industripolitik*, idet den scorer relativt lavt på de nævnte variable, for eksempel ved at kombinere en lille statslig industrisektor med generelle tiltag og ringe styring af den industrielle udvikling. Det andet paradigme, en *let styret industripolitik*, kombinerer en vis statsindustri med generelle såvel som diskriminerende foranstaltninger samt et vist forsøg på at styre den industrielle udvikling i bestemte retninger. Det tredje paradigme, *den stærkt styrede industripolitik*, kombinerer en ekspansiv statslig industrisektor med mange diskriminerende interventioner og manifesterede forsøg på styring på grundlag af sammenhængende strategiske overvejelser.

På grundlag af disse komplekser af in-

dustripolitiske strategier og industripolitik-paradigmer kan der formuleres to påstande vedrørende spørgsmålet, hvem der definerer de industrielle strategier. Den første påstand er, at strategi og paradigme er ret tæt sammenhængende i det enkelte land. Det vil for eksempel sige, at der til det stærkt styrede industripolitik-paradigme svarer en udbredt anvendelse af »picking winners«-strategien, og i nogen grad »saving losers«-strategien, hvorved der interveneres ret kraftigt i den samlede industrielle beslutningstagen med hensyn til produkter, processer, markeder og fornyelse. Det politiske system bliver således et integreret led i den proces, hvorigennem et lands industrielle strategier defineres.

Det skal imidlertid understreges, at intensiveringen af denne påvirkningsrelation meget ofte er en følge af, og i hvert fald følges af, en modsatrettet påvirkning, dvs. det industrielle systems påvirkning af det politiske system. Virksomhederne udbygger deres relationer med og påvirkning af særlige dele af statsapparatet, hvilket problematiserer dominansforholdet i den gensidige påvirkning i defineringen af de industrielle strategier.

Den anden påstand er, at de tre kombinationer af industripolitiske strategier og industripolitik-paradigmer - der som nævnt har forskellige implikationer for defineringen af industrielle strategier - reagerer forskelligt over for ændringer. Den kombination, der bygger på det stærkt styrede industripolitik-paradigme, kan let tilføjes generelle foranstaltninger, uden at den dominerende strategi og de tilsvarende beslutningsprocesser anfægtes, simpelthen fordi de nye elementer hverken afhænger af nye procedurer eller angriber magtdelingen og koalitionerne mellem de industrielle sektorer og inden for statsapparatet. Derimod anfægter afvigende til-

føjelser til den politik, der bygger på det liberalistiske industripolitik-paradigme, langt mere direkte hele denne politik og dens indbyggede beslutningsprocesser, fordi den manifest anfægter det hidtil dominerende samspil mellem industrien og det politiske system, dvs. magtfordelingen og koalitionerne inden for industrien og statsapparatet.

2. Definitionen af industrielle strategier i Danmark

Substantielt argumenterer resten af denne artikel for, at Danmark illustrerer det liberalistiske industripolitik-paradigme med en hertil hørende generel væksttilskyndende industripolitik. Konsekvensen heraf er, at det i det store og hele er industrien selv, dvs. virksomhederne, der definerer de industrielle strategier.

Den udvikling, der har ført til den eksisterende industristruktur, til de aktuelle industristategier og til den industripolitiske strategi, er kendetegnet mere af kontinuitet end af brud, hvorfor forklaringen af den aktuelle situation må bygge på de forudgående strukturelle og politiske udviklinger.

Vi vil ikke her komme nærmere ind på den industrielle struktur og dens udvikling, men blot som en grundlæggende antagelse hævde, at industriens vægt og struktur afgrænser de mulige industrielle strategier og gør nogle industripolitiske tiltag mere sandsynlige end andre²⁾

I stikordsform er den danske industri således kendetegnet af en forholdsvis lille størrelse samt en tæt sammenhæng med landbrug, byggeri, handel og transport, håndværkets forholdsvis store betydning samt manglen på en lang række historisk vigtige råstoffer, hvilket har gjort både den industrielle og hele den danske økonomi meget åben samt medført en kompleks integration i den internationale ar-

bejdsdeling. Hertil kan lægges fraværet af flere af de industrielle komplekser, der andetsteds har været udgangspunktet for industristrategiske overvejelser, og manglen på mere omfattende og gennemgående vækstindustrier, der kan trække den industrielle udvikling. Endelig skal nævnes den store vægt af små og mellemstore virksomheder, både antalmæssigt og i henseende til beskæftigelse.

Konklusionen herpå er, at disse strukturelle karakteristika vanskeliggør omfattende direkte statsinterventioner, for eksempel i form af en meget aktiv og målsættende industripolitisk strategi. Den faktiske industripolitiks afspejling af det liberalistiske paradigme og en industripolitisk strategi med tilvejebringelse af generelle forudsætninger og tilskyndelser til industriel vækst er således ikke tilfældig.

2.1. Den industripolitiske beslutningsproces

Siden den første industripolitik i begyndelsen af 1920'erne har beslutningsprocessen været præget mere af konsensus end af konflikt, mere af kontinuitet end af brud, af integration af og initiativer fra organisationerne samt af Industrirådets store indflydelse. Sammen med en internationalt set højreorienteret og ideologisk svag arbejderbevægelse (jfr. Olsen 1980, Valentin 1980) har dette resulteret i befæstelse af et liberalistisk paradigme, der fortsat er dominerende.

Ser vi først på beslutningsprocessen i snæver forstand (Sidenius 1982b, 1983a), dvs. den parlamentariske proces, vedtages de fleste industripolitiske foranstaltninger af et flertal af partierne, i særdeleshed af de fire gamle partier. Socialdemokratiet og Det radikale Venstre er imidlertid mest tilbøjelig til at støtte denne type interventioner, især sammenlignet med Det kon-

servative Folkeparti. I første række er det således også Socialdemokratiet, der foreslår industripolitiske interventioner, hvilket dog hænger sammen med dets langvarige andel i regeringsmagten. (Også Socialistisk Folkeparti fremsætter mange industripolitiske forslag, men de vedtages ikke).

Selv om der er forskelle mellem partierne, understreges den industripolitiske konsensus yderligere af, at kun få socialdemokratiske forslag bremses i Folketinget, at selve lovgivningsarbejdet præges af kompromisser, og at industripolitikken sjældent, om nogensinde, har været en afgørende del af mere alvorlige konflikter mellem partierne.

Hele denne kompromis- og konsensusatmosfære skyldes delvis det danske valg- og partisystem, hvor intet parti har opnået flertal uden i samarbejde med mindst ét andet parti. Dette »påtvungne samarbejde« medfører, at en én gang vedtaget industripolitik sjældent ændres efter valg, der ændrer styrkeforholdet mellem partierne. Industripolitikken ændres derfor mest gennem en »forhandlet inkrementalisme«.

Som følge heraf er de industripolitiske innovationer næsten altid vokset ud af eksisterende foranstaltninger eller - ikke mindre vigtigt - motiveret som nødvendige supplementer til disse. Og som regel er fornyelserne kørt gennem kompromismaskinen, før de vedtages.

Til den snævre opfattelse af den politiske beslutningsproces skal føjes interesseorganisationernes rolle, der er markant både hvad angår initiativ og implementering samt med hensyn til formuleringen af selve de industripolitiske foranstaltninger (Christensen 1980, Fivelsdal 1979, Lund 1974, Sidenius 1982c).

Interesseorganisationernes rolle er led i en lang tradition. Ved siden af de klart

politiske fordele, dvs. legitimering af den førte politik, »beskytter« inddragelsen af organisationerne det dominerende industripolitiske paradigme og den industripolitiske strategi mod ændringer foreslået af de politiske partier, af administrationen eller af enkeltkapitalister.

Dette er imidlertid ikke blot et resultat af organisationernes placering i selve beslutningsstrukturen, men også en funktion af deres synspunkter og opfattelse af deres rolle i beslutningsprocessen. Den historisk og stadig dominerende organisation, Industrirådet, er markant fortalende for en generel industripolitik, der bygger på et profitabilitets-imperativ (Industrirådet 1977, 1983a). Organisationer er med andre ord fortalende for en industripolitisk strategi, der modsvarer det liberalistiske paradigme og som gør de politiske tiltag anvendelige for industriens autonome og forskellige strategier.

Denne politiske linie må forstås på baggrund af organisationens opfattelse af sig selv som talerør for hele industrien og objektivt underlagt den opgave at sammenholde industriens heterogene interesser over for såvel staten og de statslige interventioner som andre organiserede interesser (Helby 1983, Streeck 1983).

Stabiliteten i det liberalistiske paradigme og den tilsvarende industripolitiske strategi skyldes også manglen på formulerede alternativer før anden halvdel af 1970'erne, hvor dele af fagbevægelsen og Socialdemokratiet begyndte at overveje den traditionelle politik og foreslå nye politiske tiltag (se f.eks. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 1976, 1978, 1980, 1982). Det kan dog stadig hævdes, at den overvejende del af arbejderbevægelsen er mærket af den hidtidige negligering af statsindustriens og diskriminerende foranstaltningers potentielle rolle i en mere di-

rette politisk påvirkning af den fremtidige industristruktur.

Den historiske og stadig udprægede overensstemmelse mellem synspunkterne hos Industrirådet og Socialdemokratiet som regeringsparti er både årsag til og virkning af en beslutningsproces, der giver organisationer, og især Industrirådet, megen indflydelse. Denne beslutningsproces er præget af en liberalistisk ideologi og tradition, der findes i størstedelen af det industripolitiske administrationsapparat.

På grundlag af de kort omtalte industristrukturelle kendetegn sikrer dette kompleks af beslutningsstruktur og politikopfattelser en fortsat eksistens for det liberalistiske paradigme og strategien med at frembringe generelle forudsætninger og tilskyndelser til industriel vækst. Som følge heraf kan og må virksomhederne definere deres industrielle strategier på egen hånd. Det har imidlertid den konsekvens, at industrivirksomhederne ikke synes at have megen direkte indflydelse på de statslige industripolitiske interventioner - undtagen gennem påvirkning af den indflydelse, som organisationerne udøver. Det politiske systems mangel på direkte påvirkning af virksomhedernes strategivalg synes således modsvaret af virksomhedernes tilsvarende mangel på direkte påvirkning af industripolitikken.

2.2. Virksomhedernes manøvre-muligheder

Virksomhedernes forskellighed bevirker, at de på ret forskellig måde kan drage nytte af de statsligt skabte generelle forudsætninger og tilskyndende foranstaltninger. Det klassiske eksempel er vel skibsbygningsindustrien, der ud over den klart selektive støtte gennem Skibskreditfonden og Nationalbanken (der blev gennemført i 1963 som et forsøg på at modsvare

lignende internationale arrangementer) op igennem 1960'erne beslaglagde en uforholdsmæssig stor del af garantimidlerne fra Danmarks Erhvervsfond. Også i dag er der indicier på, at nogle eksportstøtteordninger udnyttes overproportionelt af (større) virksomheder (Management 1983 (3), Managements Erhvervspolitiske Forum 1983).

Generelt ved vi ikke tilstrækkeligt om de industripolitiske støtteordningers diskriminerende effekter, som er den liberalistisk orienterede industripolitiks bagside. I denne sammenhæng er det afgørende imidlertid også, at diskrimineringen mere er et faktum *ex post* end et integreret element i politiske overvejelser om direkte intervention i virksomhedernes strategiske beslutninger. Og selv om støtteordningernes faktiske diskrimination i forhold til virksomhederne kan modificere den tidligere konklusion om forholdet mellem den industripolitiske strategi og de industrielle strategier, så indeholder de stadig et meget væsentligt liberalistisk element ved at tilskynde i stedet for at påtvinge.

Dette forhold bekræftes af tre indbyrdes forskellige »koalitioner« mellem industrien og det politiske system. *Industriministeriets Kontaktudvalg vedrørende Skibsværftsindustrien* blev oprettet i 1964 som et svar på branchens krise, og udvalget består af repræsentanter fra administrationen, de industrielle brancheorganisationer samt fagbevægelsen. Udvalget har ingen bevillingsmyndighed, men skal snarere ses som et forum for diskussion af den nationale og internationale skibsværftsindustris forhold.

Faktisk har udvalget aldrig givet sig af med direkte anbefalinger af statssubsidier eller andre diskriminerende foranstaltninger i forhold til udvalgte skibsværfter - hvilket naturligvis kan tolkes som en ne-

gativ diskrimination mod de værfter, der har været hårdest ramt af den internationale konkurrence - men har begrænset sig til mere generelle udtalelser og forslag. Det er derfor nærliggende at sige, at der er ret stor overensstemmelse mellem den lille indflydelse, som organet har på branchens strategiske beslutninger og branchens direkte effekt på de politiske beslutninger. Men det er formentlig mere dækkende at sige, at administrationens og organisationernes grundlæggende liberalistiske synspunkter virker gensidigt forstærkende.

Kontaktudvalget vedrørende Textil- og Beklædningsindustrien blev nedsat i begyndelsen af 1978 som et resultat af et møde om Multifiberaftalen mellem branchen og daværende handelsminister, Ivar Nørgaard, og det består af repræsentanter fra fagbebægelsen, branchen og administrationen. Heller ikke dette udvalg har nogen bevillingskompetence, men diskuterer alene industriens nuværende situation og fremtidsperspektiver.

Det er indtrykket, at deltagernes identiske synspunkter, der bygger på en tradition siden midten af 1950'erne angående (forkastelsen af) specifikke statssubsidier til branchen, begrundet samme konklusion som ovenfor: »koalitionen« er mere indrettet på kontakt og diskussion end på direkte og gensidig påvirkning af hinandens strategier. - Til dette billede hører dog, at der inden for EF omkring Multifiberaftalen foregår et meget mere direkte samspil mellem politikere, industri og fagforeninger.

Det tredje eksempel er EDB-fondet, der blev oprettet i midten af 1982. I modsætning til de oven for nævnte udvalg har fondets udvalg en bevillingskompetence inden for rammer fastsat på finansloven, og også med hensyn til medlemskab er der forskel mellem udvalgene. EDB-fondets

udvalg er meget bredere sammensat, blandt andet kommer formanden fra Administrationsdepartementet, hvilket hænger sammen med intentionen om at rationalisere og modernisere den offentlige forvaltning.

Forløbet næsten frem til oprettelsen af EDB-fondet skete uden om Industriministeriet og Industrirådet, hvilket fremkaldte protester. Det endelige kompromis har nok svækket de oprindelige intentioner bag initiativet, men eksemplet synes alligevel at antyde, at der på grundlag af et politisk formuleret behov, konkret udviklingen af »fremtidens administrative arbejdsplads«, kan opbygges en faktisk, om end ikke formel coalition mellem dele af administrationen og dele af industrien.

I den udstrækning dette realiseres, vil de strategiske optioner i forholdsvis få firmaer (inden for elektronik-industrien) påvirkes mere direkte, end det store flertal af virksomheder påvirkes af de øvrige statslige støtteordninger. Som følge heraf vil vi forvente, at denne type samspil vil udsætte dele af den industripolitiske strategi mere direkte for påvirkning fra de involverede virksomheders strategiske overvejelser og valg.

3. Kan den industripolitiske strategi og det liberalistiske paradigme ophæves?

I de seneste år har der været en vis udvikling de industripolitiske tiltag - delvis efterfulgt af en forstærket politisk-ideologisk debat om industripolitikken. Med hensyn til konkrete tiltag er ét element det omtalte EDB-fond, der illustrerer en måske fremvoksende offentlig »procurement«-strategi. Lignende eksempler findes inden for energipolitikken og det teknologiske område i almindelighed, i nogen grad foregrebet og institutio-

naliseret gennem oprettelsen af Formidlingsrådet i 1980, der har til formål at øge dansk industris muligheder for at få del i større offentlige ordrer.

Det skal dog nævnes, at forskellige forslag om en forstærket indsats inden for energi-, transport- og boligområdet langt fra er gennemført. Indtil nu er der derfor overvejende tale om letvægtsinnovationer, selv om vedtagelse af det af Teknologirådet foreslåede teknologiske udviklingsprogram i væsentlig grad vil forrykke vægten i støtteordningerne, uden dog nødvendigvis at være et opgør med den hidtidige industripolitiske strategi og det liberalistiske paradigme (Teknologirådet 1983).

Et andet nyt træk er et tættere samarbejde mellem private virksomheder og offentlige institutioner. Bortset fra det energipolitiske område, hvor Energiministeriet har etableret sig som aktiebesidder i overvejende privatejede virksomheder, har dette samarbejde været underlagt Industrirådets modvilje mod at lade de offentlige institutioner deltage økonomisk. Dette synspunkt er dog nok inde i en modificeringsproces (Industrirådet 1983), og det kan forudses, at denne nye samspilsform under alle omstændigheder vil have mere langsigtede og grundlæggende indvirkninger på den industripolitiske ideologi³).

Disse nye tendenser fører sammen med ikke gennemførte forslag fra Socialdemokratiet og fagbevægelsen frem mod en relativ svækkelse af den hidtidig dominerende industripolitiske strategi. I mindre udstrækning gælder denne konklusion også det liberalistiske paradigme; men på grund af dets rodfæstethed i det politiske system og især i den industripolitiske beslutningsproces vil enhver ændring komme gradvis og tøvende. Og formentlig vil paradigmets forsvarere søge at »binde«

de nye elementer ideologisk til det eksisterende paradigme.

Bagved dele af fagbevægelsens og Socialdemokratiets forslag om industripolitik ligger der sikkert forestillinger om en mere langsigtet ændring i forholdet mellem økonomi og politik, konkret i form af en mere direkte og målrettet statslig intervention i industriøkonomien. Ændringer i det hidtidige forhold mellem industriens og det politiske systems valg af strategier vil dog langt mere kontant blive motiveret gennem den tendens til vækst i antallet af støttemuligheder, der retter sig mod bestemte dele af industrien eller som har staten som en mere aktiv deltager. Herigen- nem øges enkeltvirksomheders muligheder for og interesse i direkte at påvirke de industripolitiske strategiovervejelser, ligesom det politiske system får en større interesse i at påvirke virksomhedernes strategi. Ja, selve ændringen i politikken implicerer vel nærmest en vis forudgående ændring i den politiske beslutningsproces, ligesom politikens effekter på beslutningsprocessen vil være en styrkelse af de industrielle brancheorganisationer, virksomhederne og administrationen på bekostning af Folketinget og toporganisationerne.

Det er her værd at bemærke, at den borgerlige regerings kampagne om privatisering og regelsanering stort set ikke har berørt industripolitikken og sandsynligvis heller ikke vil gøre det. Den borgerlige regering ønsker ikke at privatisere det private erhvervsliv, men fastholder næsten fuldstændig den overtagne industripolitik. Dvs. at regeringsskiftet i sig selv ikke synes at hindre en fortsat styrkelse af de tendenser, der på længere sigt kan åbne for en ændring af den industripolitiske strategi og det liberalistiske paradigme.

4. Nogle konklusioner

Defineringen af industrielle strategier i Danmark illustrerer kombinationen af et liberalistisk paradigme og en industripolitisk strategi, der overvejende sigter på at tilvejebringe generelle forudsætninger og tilskyndelser til industriel vækst, hvorved det bliver virksomhederne selv, der fastlægger de industrielle strategier. På grund af dette »vertikale kompleks« og på grund af den mere generelle konsensus- og kompromistradition i hele den politiske beslutningsproces vil enhver ændring af såvel det liberalistiske paradigme som den industripolitiske strategi ske gradvis.

Ændringer i den industripolitiske strategi forudsætter derfor både nye politikforslag og den ideologiske formulering af elementer i et alternativt paradigme. Hvad enten sådanne forslag og overvejelser grunder sig på opfattelser af, hvordan den økonomiske krise kan overvindes eller på teorier om det fremtidige forhold mellem politik og økonomi, så er det sandsynlige resultat, at defineringen af den industripolitiske strategi og de industrielle strategier ændres på grund af disse to elementers forstærkede gensidige påvirkning.

Udviklingen siden midten af 1970'erne, herunder også perioden under den borgerlige regering viser, at formuleringen af nye industripolitiske tiltag sker som et tillæg til allerede eksisterende foranstaltninger, der bevares stort set uændret, at det rodfæstede system af beslutningsproces og institutioner er meget vanskeligt at ændre, og at selv mindre politik-innovationer (hyppigt motiveret som nødvendige supplementer til tidligere gennemførte interventioner) meget hurtigt stabiliseres med tendens til at blive permanente.

Endelig synes udviklingen også at vise, at der især under store, mere eller mindre uforudsigelige ændringer i den internatio-

nale arbejdsdeling udvikles et tættere samarbejde mellem industri og stat, hvilket eksponerer begge for øget påvirkning fra den anden parts side. I den danske kontekst er det kun en forstærket udvikling i denne retning, der vil kunne »binde« tilstrækkelig mange virksomheder til elementer i en ny industripolitisk strategi til at der inden for industrien selv udvikles den nødvendige støtte for enhver mere fundamental ændring af det industripolitiske paradigme.

Noter

1. Artiklen er en forkortet og lettere revideret version af et oplæg til VI. EGOS Kollokvium afholdt i Firenze november 1983. Deltagelse i kollokviet blev finansieret af Aarhus Universitets Forskningsfond, og oplægget er led i et forskningsprojekt, »Industrialisering, industripolitik og industrielle interesseorganisationer i Danmark efter 1930«, der finansieres af Statens samfundsvidenskabelige Forskningsråd.
2. Det er ikke her muligt at komme nærmere ind på det konkrete indhold i dansk industripolitik. Herom og om industristrukturens betydning kan vi henvise til Olsen, O. J. (1980), og Sidenius, N. C. (1982, 1982a, 1983, 1983a).
3. Trafikministerens (regeringens?) indgriben i en konkret sag viser dog, at formen for dette samarbejde ikke er fastlagt, men stadig kan udvikle sig i forskellige retninger, jvf. Børsen (2., 4. og 5. januar 1984).

Litteratur

- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (1978), *En aktiv erhvervspolitik*, København 1978.
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (1982), *Konkurrenceevnen*, København 1982.
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (1976), *Kriseløsning - strukturpolitik*, København 1976.
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (1980), *Mål og midler i den økonomiske politik i 1980'erne*, København 1980.
- Børsen (1984), København.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1980), *Centraladministrationen: organisation og politisk placering*, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1980.
- Fivelsdal, Egil et al. (1979), *Interesseorganisationer og centraladministration*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne, 1979.
- Helby, Peter (1983), »Klasse, erhvervsorganisatio-

ner og magt - et essay«, i *Grus*, 1983, nr. 9, pp. 53-69.

Industrirådet (1983), *Arbejdsdeling/eksportsamarbejde mellem private virksomheder og den offentlige sektor* (+ bilag), København 1983.

Industrirådet (1977), *Industrien i samfundet*, København 1977.

Industrirådet (1983a), *Vilje til vækst. Industripolitik i 80'erne*, København 1983.

Lund, Anker Brink (1974), »Industrirådets relationer til det politiske apparat«, i *Økonomi og Politik*, København 1974.

Management (1983), København 1983.

Managements Erhvervspolitiske Forum (1983), *Hvad skal staten støtte - og hvordan?* Rapport nr. 8, København 1983.

Olsen, Ole Jess (1980), *Industripolitik i Danmark, Norge og Sverige*, København: Jørgen Paludans Forlag, 1980.

Sidenius, Niels Chr. (1983), »Danish Industrial Policy: Persistent Liberalism«, i *Journal of Public Policy*, Vol. 3, 1983, No. 1, pp. 49-62.

Sidenius, Niels Chr. (1982), »Danmark: liberalistisk industripolitik - også under krisen«, i *Politica*, Vol. 14, 1982, No. 2, pp. 6-30.

Sidenius, Niels Chr. (1982a), *Dansk industripolitik - et liberalistisk paradigme*, Århus: Institut for Statskundskab, 1982 (mimeo).

Sidenius, Niels Chr. (1982b), *Dansk industripolitik 1930-1980: Partiernes stillingtagen*, Århus: Institut for Statskundskab, 1982 (mimeo).

Sidenius, Niels Chr. (1982c), »Industrielle interesseorganisationer i den politiske beslutningsproces«, i *Politica*, Vol. 14, 1982, No. 4, pp. 43-74.

Sidenius, Niels Chr. (1983a), *The Policy Role of Legislature: Some Preliminary Reflections and Observations on the Decision-Making Process in Danish Industrial Policies*, Aarhus: Institute of Political Science, 1983 (mimeo). - Paper prepared for the workshop »Parliament and Policy«, at the ECPR Joint Sessions, Freiburg, March 1983.

Sidenius, Niels Chr. (1983b), *Who Defines Industrial Strategies: The Danish Case*, Aarhus: Institute of Political Science, 1983 (mimeo). - Paper presented for the group »Who Defines Industrial Strategies«, at the 6th EGOS Colloquium, Florence, November 1983.

Streeck, Wolfgang (1983), »Between Pluralism and Corporatism: German Business Associations and the State«, i *Journal of Public Policy*, Vol. 3, 1983, No. 3, pp. 265-83.

Teknologirådet (1983), *Et teknologisk udviklingsprogram. Teknologirådets forslag til fremme af en samfundsmæssig nyttegørelse af den nyeste teknologiske udvikling, især inden for informationsteknologi*, København: Teknologistyrelsen.

Valentin, Finn, »Brud og reproduktion af samfundsmæssige magtforhold. Erhvervspolitikken i Danmark som eksempel«, i *Økonomi og Politik*, 1980, nr. 4, pp. 374-94.

Principielle synspunkter på bidrag til politiske partier

1. Problemet

I den senere tid har der været ført en heftig debat om fagbevægelsens bidrag til politiske partier koncentreret om det forhold, at den enkelte gennem sit fagforeningskontingent kan være tvunget til at støtte et politisk parti, som vedkommende ikke sympatiserer med.

I denne artikel diskuteres en række overordnede problemstillinger vedrørende bidrag til politiske partier: 1) Hvilke problemer kan bidrag til politiske partier skabe, 2) hvorfor støtter interesseorganisationer overhovedet politiske partier, 3) hvorfor er politiske partier interesserede i at modtage bidrag, 4) hvilke begrænsninger på bidrag kan tænkes indført, og 5) hvem vil have interesse i at gennemføre sådanne begrænsninger.

En række forhold taler for at gennemføre begrænsninger på adgangen til at yde bidrag til politiske partier. F.eks. kan nævnes: 1) Uden begrænsninger kan politiske kampagner blive så dyre, at økonomisk dårligt stillede partier udelukkes fra deltagelse. 2) Store bidragydere kan påvirke valgresultatet gennem fordelingen af deres støtte og derved udhule det demokratiske princip: »En mand, én stemme«. 3) Det har været fremført, at

bidrag til politiske kampagner indebærer en mis-allokering af ressourcer fra produktiv til uproduktiv anvendelse, hvorfor en begrænsning af det mulige bidrag kunne være ønskelig. Ud fra denne betragtning er politiske kampagner et nul-sum spil, indenfor hvilket der fordeles en på forhånd given ressourcemængde, men hvor der ikke skabes ny værdi. 4) Hvis udfaldet af en valgkampagne delvist afhænger af bidragenes fordeling, er der en risiko for, at vinderen søger at belønne sine bidragsydere efter valget. Denne tendens er nok mest udtalt i et to-parti system, mens begreberne »vinder« og »taber« er mere diffuse i et fler-partisystem som det danske¹⁾. I et sådant flerparti system kan »vinder« og »taber« defineres ved partiernes relative indflydelse (magt) i parlamentet. Denne indflydelse er dels bestemt af partiets stemmeandel, og dels af partiets placering i forhold til den dominerende koalition. 5) Endelig skal det fremhæves, at en begrænsning af bidrag til politiske kampagner²⁾ altid vil blive gennemført af en majoritet. Man må derfor på forhånd forvente, at majoritetens stilling bedres på bekostning af minoritetens. For praktiske formål vil det sige, at bestående - velkendte - partier bedrer deres position på bekostning af mindre kendte - nydannede - partiers position.

Under den nuværende ordning vedrørende bidrag til politiske partier og deres kampagner er der ubegrænset bidragsmulighed, og de politiske partiers regnskaber er ikke offentligt tilgængelige. Denne ord-

*Adjunkts, Ph. D.,
Institut for Offentlig Økonomi og Politik,
Odense Universitet*

ning kan betragtes som den ene yderlighed. Den anden yderlighed er en ordning med ren statslig finansiering og offentlig tilgængelige regnskaber. Mellem disse yderpunkter findes der en række mellemformer, som f.eks. forbud mod organisationers bidrag, og/eller begrænsning af det mulige bidrag fra en enkelt bidrager.

2. Bidrag til politiske partier

Bidrag til politiske partier kan opdeles i to grupper: 1) Ideologiske bidrag og 2) interessegruppebidrag. Ideologiske bidrag er bidrag fra individer, som generelt støtter et partis politik og bidrager til partiet, men uden at forvente nogen speciel belønning for deres bidrag.

Interessegruppebidrag ydes derimod til politiske partier i forventning om et afkast eller en »modydelse«. Dette afkast kan bestå i en ændring af partiets politik på et givet område eller en øget sandsynlighed for, at det foretrukne parti får »et godt valg« og dermed større indflydelse. Afkastet kan også bestå i, at interessegruppen får direkte adgang til det politiske parti og dermed mulighed for direkte at kommunikere sine synspunkter. F.eks. er LO's bidrag til socialdemokratiet diktet af fælles interesse i at øge socialdemokratiets indflydelse.

Den analytiske sondring mellem ideologiske- og interessegruppebidrag er naturligvis i praksis flydende, da ideologiske bidrag også påvirker sandsynligheden for, at det foretrukne parti får større indflydelse. Det afgørende er imidlertid, at nogle bidrag kan betragtes som en investering (alternativt, som en forsikring) fra bidragerens side. Bidrag af denne type vil primært komme fra organiserede grupper, da det i et demokratisk samfund er meget lettere at kanalisere et »afkast« til

en organiseret gruppe end til en privat person.

3.1. Interessegruppebidrag

Udbudsfunktionen for bidrag til politiske partier er bestemt af det forventede afkast på bidraget. Dette afhænger dels af bidraget til partiet og dels af partiets indflydelse i parlamentet. Vurderingen af partiets indflydelse i parlamentet beror på bidragerens subjektive skøn. Skønnet afhænger bl.a. af partiets forventede stemmeandel, af forventningen vedrørende partiets placering ved regeringsdannelsen, og af partiets stilling i forhold til den dominerende koalition. Dette sidste forhold kan illustreres ved det radikale venstres store indflydelse i det nuværende folketing.

Lad os antage følgende: 1) Bidrageren støtter et enkelt parti. 2) Bidrageren betragter andres bidrag som uafhængige af sit eget, og 3) partiernes regnskaber er ikke offentligt tilgængelige. I denne forenklede situation kan bidragerens forventede afkast skrives som:

$$1. E(A_i^k) = p_i^k (m_i^k) A_i^k (m_i^k)$$

hvor $E(A_i^k)$ er det forventede afkast fra partiet k til bidrageren i , p_i^k er i 's subjektive vurdering af partiet k 's indflydelse og m_i^k er størrelsen af bidraget fra i til k .

Bidraget fra i til k påvirker således både vurderingen af k 's forventede indflydelse og afkastet fra k .

3.2. Afkastets specielle karakter

Afkastet (A_i^k) er ikke en objektivt fastlagt størrelse, men er bidragerens vurdering af de fordele, det støttede parti vil lade tilflyde ham. Der er tale om en implicit kontrakt mellem bidrageren og det støttede parti, hvor bidragerens vurdering af af-

kastet bl.a. er bestemt af tidligere erfaringer med det pågældende parti og partiets program. Hvis det støttede parti ikke opfylder denne implicitte kontrakt, kan bidragsyderen vælge at undlade at støtte partiet fremover og evt. vælge at støtte et konkurrerende parti. Konkurrencen mellem partierne vil derfor fremme indfrielsen af disse implicitte kontrakter.

Generelt vil afkastet til en bidragsyder have karakter af et kollektivt gode for en given gruppe, fordi det er vanskeligt for et politisk parti at begrænse et afkast til et enkelt individ eller til en enkelt virksomhed (forsøg på en sådan begrænsning vil hurtigt blive kaldt korruption). Det er i langt højere grad muligt for et politisk parti at yde et afkast til grupper, som f.eks. en fagforening, mælkeproducenter eller skibsværfter.

Dette bevirker, at (potentielle) bidragsydere indenfor en given gruppe har en naturlig interesse i at slutte sig sammen og yde et samlet bidrag til udvalgte partier. Gennem en organisatorisk sammenslutning kan gruppen sikre sig, at alle, som får gavn af afkastet på gruppens bidrag, også bidrager til bidragets finansiering.

Også det politiske parti vil være interesseret i, at bidragsydere slutter sig sammen, da partiet derved kan sikre sig, at kun de, som bidrager til partiet, får et afkast fra dette.

Ved at bidrage til et politisk parti sikrer yderen sig således et potentielt afkast, der af den givne gruppe tilegnes som et kollektivt gode, men set fra andre grupper (incl. grupper af ikke-organiserede samfundsmedlemmers) side, kan dette afkast være et »onde«, da afkastet til disse grupper herved kan blive reduceret.

3.3. Bidrag som investering

En bidragsyder vil støtte et parti så længe følgende relation er opfyldt:

$$2. \quad \partial E(A_i^k) / \partial m_i^k = (\partial p_i^k / \partial m_i^k) A_i^k + p_i^k (\partial A_i^k / \partial m_i^k) \geq 1 + r$$

Venstresiden i relation 2 udtrykker ændringen i det forventede afkast fra k til i ved en marginal ændring i i 's bidrag (m_i^k) til k . Det forventede afkast påvirkes af to veje ved en ændring i bidraget. Partiets (k 's) forventede indflydelse, p_i^k , påvirkes af bidraget, da det forventes, at partiets stemmeandel øges, når bidraget til partiet øges (hviket er et kollektivt gode for alle som støtter det pågældende parti). Endvidere påvirkes afkastet (A_i^k), da partiet må forventes at være villig til at øge afkastet til bidragsyderen, når denne øger sit bidrag.

Bidragsyderen vil øge sit bidrag så længe afkastet fra dette er større end afkastet fra alternative investeringer - udtrykt ved $(1+r)$ i relation (2). Når venstre og højresiden er lige store er det, set fra bidragsyderens side, optimale bidragsomfang realiseret.

I figur 1 er en mulig sammenhæng mellem afkastet (A_i^k) og bidraget (m_i^k) illustreret. Den illustrerede sammenhæng (kurven $0-A'$) afspejler, at afkastet antages at stige med bidraget størrelse, og at bidraget giver aftagende grænseudbytte. Dette sikrer, at der vil være en grænse for det ydede bidrag.

Hvis $p_i^k = 1$, dvs., det støttede parti forventes at få fuldstændig kontrol i parlamentet, vil det optimale bidrag være givet med m^* , (dvs. bidraget er bestemt af $\partial A_i^k / \partial m_i^k = 1+r$). Hvis $p_i^k < 1$ og $\partial p_i^k / \partial m_i^k = 0$ er hældningen på kurven, som beskriver det forventede afkast ($E(A)$) givet ved $p_i^k (\partial A_i^k / \partial m_i^k)$, hvilket altid vil være mindre end hældningen på $0-A'$. Denne situation er illustreret ved kurven $0-E(A)$, der bestemmer et bidragsomfang m' . Hvis $\partial p_i^k / \partial m_i^k > 0$ vil den relative forskel mellem det mulige afkast

og det forventede afkast falde, når bidraget stiger, dvs. at kurven over det forventede afkast nu vil ligge mellem de to indtegnede kurver, men det optimale bidrag vil stadig være mindre end m^* .

3.4. En generel model

Om en given bidragyder (i) er bedre eller dårligere stillet som følge af andres bidrag til samme parti afhænger af følgende udtryk:

$$(3) \quad \partial E(A_i^k) / \partial m_i^k = (\partial p_i^k / \partial m_i^k) A_i^k + p_i^k (\partial A_i^k / \partial m_i^k) \geq 0,$$

hvor A_i^k er afkastet fra k til i, som beskrevet i relationerne 1 og 2. Udtrykket m_j^k er bidraget fra en anden bidragyder (j) til det samme parti (k).

Det første led (på højre-siden) er positivt. Fortegnet til det andet led kan derimod ikke bestemmes a priori. Generelt må det forventes, at jo mere divergerende bidragydernes interesser er, jo mindre vil udtrykket A_i^k / m_j^k være. Det er tænkeligt, at (3) er negativ for alle bidragydende grupper, d.v.s. at der kan opstå en situation, hvor alle er interesserede i at begrænse muligheden for at bidrage.

Man kan forestille sig, at konflikten mellem bidragydere i Danmark vil blive intensiveret, hvis folketinget søger at føre en egentlig industripolitik, hvor man i højere grad end nu anvender en selektiv politik. F.eks. vil en socialdemokratisk støtte til højteknologiske virksomheder kunne bringe partiet i konflikt med fagbevægelsen, som forventeligt vil støtte arbejdskraftintensive virksomheder. Der kan således opstå en situation, hvor socialdemokratiet modtager støtte fra såvel fagbevægelsen som fra højteknologiske virksomheder. To bidragsgrupper, som i det mindste på kort sigt, har divergerende interesser.

Modellen kan nemt generaliseres til at

omfatte en situation, hvor bidragydere støtter flere politiske partier, og hvor de risikerer at blive »straffede« for bidrag til politiske »tabere«. (Dette forudsætter »åbne« regnskaber). En bidragyder vil være interesseret i at bidrage til flere politiske partier, da bidragyderen under de givne antagelser udelukkende ser på de forventede afkast og ikke er bundet af ideologiske overvejelser.

Bidragyderens (i's) forventede afkast fra bidrag til partiet k er »på grænsen« bestemt af følgende udtryk:

$$(4) \quad \partial E(A_i^k) / \partial m_i^k = (\partial p_i^k / \partial m_i^k) A_i^k + p_i^k \left(\frac{\partial A_i^k}{\partial m_i^k} \right) + \sum_{l=k}^L \left(\frac{\partial p_i^l}{\partial m_i^k} A_i^l \right) + p_i^l \left(\frac{\partial A_i^l}{\partial m_i^k} \right)$$

De to første led i relation 4 blev diskuteret i forbindelse med relation 3. De to sidste led er den summerede værdi af ændringen i afkastet fra k til i, når i ændrer sin støtte til andre partier (L). Denne summerede ændring er sammensat af leddet $(\partial p_i^L / \partial m_i^k) A_i^L$, som udtrykker ændringen i andre partiers forventede indflydelse, når støtten til k ændres, og leddet $(\partial A_i^L / \partial m_i^k) p_i^L$ udtrykker ændringen i afkastet fra andre partier (L), når støtten til k ændres. Dette afkast vil ændres, hvis andre partier reagerer på i's støtte til k, ved at reducere deres afkast til i. Dog vil $\partial A_i^L / \partial m_i^k$ være nul, når partiernes regnskaber ikke er offentligt tilgængelige, hvorfor andre partier ikke er informerede om ændringer i i's støtte til k.

Det følger umiddelbart, at bidragydere altid vil foretrække lukkede regnskaber, da de derved ikke risikerer at blive »straffet« for bidrag til andre partier. Denne straf kommer ikke nødvendigvis fra andre partier, men kan også komme fra en bidragydere kunder og forretningsforbindelser.

Derimod vil valgets »vinder« være interesseret i offentligt tilgængelige regnskaber, da »vinderen« dermed kan »straffe«

bidragydere til konkurrerende partier. Denne »straf« kan bestå af en reduktion af afkastet til de pågældende bidragydere.

Vi har overfor betragtet bidragyderen som en homogen enhed. Denne betragtningsmåde er dog ikke altid tilfredsstillende. F.eks. vil en bidragydere bidrag til forskellige partier ofte være begrundet i et ønske om at tilfredsstille et mindretal i den bidragydende organisation. F.eks. kan fagbevægelsens bidrag til en række partier på venstrefløjene være begrundet i dette forhold. Dette ændrer dog ikke ovenstående analyse.

4. Efterspørgslen efter bidrag

Politiske partier efterspørger bidrag, da disse øger partiets mulighed for at føre en mere effektiv valgkampagne og derved øge partiets stemmeandel.

Vi vil her betragte partiet som en abstrakt enhed med følgende nyttefunktion:

$$(5) \quad U_k = U_k(\pi, \bar{I}, \bar{S})$$

hvor π er partiets forventede stemmeandel. $\bar{I}$ er en vektor som beskriver partiets foretrukne (ideelle) standpunkter, og $\bar{S}$ er en vektor som beskriver partiets faktiske standpunkter.

Partiets stemmeandel afhænger af vektoren $\bar{S}$ i.f.t. alle partiets standpunkter samt bidrag til partiet.

Partiet kan ved hjælp af bidrag udbrede sine synspunkter mere effektivt og kan fremskaffe mere information om vælgerne præferencer vedrørende forskellige politiske spørgsmål. Endelig kan bidrag benyttes til at sikre partiets kandidater en bedre skoling for derigennem at opnå en (forventet) større stemmeandel.

I en situation uden bidrag er partiets forventede stemmeandel udelukkende bestemt af partiets standpunkter og partiet vil modificere disse indtil:

$$(6) \quad \frac{\partial U}{\partial \pi} \frac{\partial \pi}{\partial \bar{S}} + \frac{\partial U}{\partial \bar{S}} = 0$$

Partiet vil således afveje fordelene ved at opnå en større stemmeandel gennem »tilpasning« af sine standpunkter (1. led) overfor ulempen ved at føre en politik, som ikke er partiets foretrukne (2. led).

Et parti k vil være villig til at ændre sine standpunkter for at modtage bidrag sålænge følgende relation holder:

$$(7) \quad (\partial U_k / \partial \pi) \left(\frac{\partial \pi}{\partial m_k^i} \right) + \frac{\partial U}{\partial \pi} \frac{\partial \pi}{\partial \bar{S}} \frac{\partial \bar{S}}{\partial m_k^i} + \frac{\partial U}{\partial \bar{S}} \frac{\partial \bar{S}}{\partial m_k^i} > 0$$

Det første led i 7 udtrykker nytteændringen opnået gennem bidragets effekt på partiets forventede stemmeandel. Denne effekt kan være positiv eller nul. Effekten vil være nul, hvis der er fuld information.

Men bidraget er opnået ved, at partiet modificerer sine standpunkter. Ændring i partiets standpunkter påvirker ligeledes den forventede stemmeandel. Denne virkning er beskrevet af 2. led i (7). Effekten kan være positiv eller negativ afhængig af om partiet bevæger sig »mod« eller »væk fra« populære standpunkter. Tredie led i (7) beskriver, hvorledes ændringen i partiets standpunkter direkte påvirker partiets »nytte«. Denne effekt vil være positiv, hvis støtten til partiet ydes af en bidragyder, hvis interesser er i (nær) overensstemmelse med partiets foretrukne standpunkter. Det kan f.eks. tænkes at bidrag fra LO til Socialdemokratiet er af denne type.

A priori er det ikke muligt at afgøre om bidrag til politiske partier implicerer, at partiet er i bedre eller ringere overensstemmelse med vælgerne præferencer. Det fremgår af relation (7), at et parti kan være villig til at modificere sine standpunkter mod partiets foretrukne standpunkter, når det modtager et bidrag fra

en bidragyder, hvis interesser er i (nær) overensstemmelse med partiets ideelle standpunkter, selv om partiets stemmeandel derved mindskes.

Omvendt kan partiet modtage bidrag fra bidragydere, som får partiet til at modificere sine standpunkter væk fra partiets ideelle standpunkter, hvis partiets forventede stemmeandel derved øges.

Denne formulering af efterspørgslen efter politiske bidrag afspejler det forhold, at et stærkt ideologisk præget parti vil være utilbøjelig til at ændre sin politik for at modtage bidrag. For et sådant parti vil udtrykket $\frac{\partial U}{\partial S}$ i (7) dominere. Ej heller vil et parti, som udelukkende er interesseret i dets forventede stemmeandel, være villig til at modtage bidrag (med et implicit løfte om at ændre dets standpunkter), når den samlede effekt på stemmeandelen er negativ.

Det kan således ikke på forhånd afgøres om bidrag til politiske partier medfører en faktisk politik, som er i overensstemmelse med flere eller færre vælgeres interesser. Diskussionen rejser endvidere det principielle spørgsmål, om partiets overensstemmelse med vælgernes præferencer alene kan måles ved partiets stemmeandel. Stemmeandelen alene udtrykker ikke »styrken« af tilfredsheden med partiets standpunkter, hvorimod bidragydere gennem bidragsvariation kan udtrykke sin præference intensitet.

5. Empirisk arbejde omkring bidrag til politiske partier

Estimation af betydningen af bidrag til politiske kandidater har primært været foretaget på Nordamerikanske data. Det politiske system i Nordamerika adskiller sig fra det danske ved at anvende valg i enkeltmandskredse, der tillader en simpel vinder - taber betragtning, hvilket letter fortolkningen af disse resultater.

Resultater fra disse estimationer viser entydigt, at bidrag til kandidater valgt i den foregående periode har betydelig mindre effekt på kandidatens stemmeandel end bidrag til nye kandidater (se bl.a. Jacobson, 1978).

Dette forhold er blevet forklaret ved, at allerede valgte politikere er mere kendte af offentligheden, hvorfor en valgkampagne har mindre effekt på disses stemmeandel. I Jacobson (1978) vises endda, at yderligere bidrag til allerede valgte kandidater har en negativ effekt på disses stemmeandel. Dette resultat skal dog fortolkes med varsomhed, da den negative effekt skyldes, at en allerede valgt politiker øger sin kampagne i takt med udfordrerens. Men da udfordrerens kampagne er mere effektiv (målt ved effekten på stemmeandelen) fremtræder det, som om bidrag til allerede valgte politikere har en negativ effekt på stemmeandelen. Det følger direkte heraf, at det er de allerede valgte politikere, som har interesse i at begrænse bidrag til politiske kampagner.

Det fremgår endvidere af disse undersøgelser, at jo mere sikker en kandidat er på at blive genvalgt, des mindre vil hans kampagne være. Dette skyldes, at en sådan politiker ikke efterspørger bidrag til sin kampagne og vil være utilbøjelig til at ændre sine standpunkter for at modtage bidrag. Begge forhold medvirker til at reducere hans kampagne.

6. Alternative finansieringsformer af politiske kampagner

Der findes i udlandet en række forskellige finansieringsformer af politiske kampagner. I Sverige er partiernes kampagner offentligt finansierede. I Canada er det maksimale beløb en kandidat må bruge knyttet til antallet af vælgere i det pågældende område. I USA er der grænser for, hvad den enkelte bidragyder kan yde i

støtte til en politisk kampagne, ligesom partiernes regnskaber skal være offentligt tilgængelige.

I det følgende skal vi undersøge enkelte implikationer af disse ordninger.

6.2. Bidrag fra faglige organisationer

Debatten i Danmark har fokuseret på erhvervsorganisationernes bidrag til politiske partier. For disse er det på grund af bidragets karakter som offentligt gode, fordelagtigt at yde et samlet bidrag til udvalgte politiske partier. Dermed vil de, der potentielt nyder godt af »afkastet« via deres medlemskontingent også deltage i bidragets finansiering. Dette forudsætter naturligvis, at medlemskredsen omfatter alle, som får gavn af bidraget.

I det omfang grupper står udenfor organisationerne, kan det kollektiv gode aspekt ved bidrag ikke internaliseres, da ikke-medlemmer dermed får glæde af organisationernes bidrag. Et forbud mod bidrag fra disse organisationer vil øge den enkelte arbejders og arbejdsgivers mulighed for at »free-ride« på andres bidrag. Incitamentet til at »free-ride« vil dog være forskelligt. Dette skyldes, at bidrag fra den enkelte arbejder kun vil have en minimal effekt på det støttede partis forventede indflydelse og politik p.g.a. bidragets beskedne omfang. Endvidere er antallet af arbejdere så stort, at det vil være umuligt at etablere en uformel overenskomst, hvor alle frivilligt forpligter sig til at yde støtte til bestemte partier.

Diskussionen om fagbevægelsens bidrag til politiske partier skal ses i lyset af fagbevægelsens centrale opgave: at tilvejebringe kollektive goder til dens medlemmer. Disse kollektive goder er f.eks. løn-aftaler, aftaler om arbejdsvilkår, om arbejdstid etc.

Fælles for de opnåede kollektive goder

er, at såvel medlemmer som ikke-medlemmer får gavn af disse.

Det direkte økonomiske incitament (for den enkelte) til at være medlem af en fagforening er ringe. Det enkelte medlems indflydelse på de indgåede aftaler - og dermed indflydelse på sine løn- og arbejdsvilkår - er minimal, hvorimod han som medlem skal betale fagforeningskontingent og dermed har direkte omkostninger ved medlemskabet.

Fagbevægelsens styrke, dvs. dens evne til at skabe kollektive goder for medlemmerne, afhænger af dens medlemskreds størrelse. Således er der en konflikt mellem fagbevægelsens mål, hvis opfyldelse afhænger af medlemstallet, og det ringe (privat)økonomiske incitament (for den enkelte) til medlemskab.

I mangel af økonomisk incitament til medlemskab har fagbevægelsen i udstrakt grad anvendt forskellige former for tvang overfor arbejdere, som ikke ønskede medlemskab.²⁾

Fagbevægelsens bidrag til politiske partier er kun et blandt mange midler, der anvendes for at tilvejebringe kollektive goder til dens medlemmer. Men for så vidt, at disse bidrag reducerer fagbevægelsens medlemskreds, skaber indre splittelse eller nødvendiggør en større anvendelse af tvang - end anvendelsen af andre midler - må det forventes, at fagbevægelsens vil være interesseret i at finde alternative former til finansiering af det/de parti(er), den ønsker at støtte.

Incitamentet til at »free-ride« på arbejdsgiversiden er ringere. Den enkelte virksomhed har ofte så store økonomiske ressourcer, at den har mulighed for at påvirke et udvalgt partis politik og partiets forventede stemmeandel.

Antallet af virksomheder i en bestemt branche er endvidere ofte så lille, at det er muligt at etablere en uformel overens-

komst, hvorefter hver virksomhed forpligter sig til at bidrage et bestemt beløb til det udvalgte parti.

Det forventes, at en sådan koalition vil være (forholdsvis) stabil, da der i modsætning til det almindelige kartel, her er en »håndhæver« af kartellet, nemlig det støttede parti. Dette parti har en klar interesse i at opretholde kartellet, da de to aktører har sammenfaldende interesser. Som håndhæver af kartellet har det støttede parti endvidere mulighed for at »straffe« en virksomhed, som ikke indordner sig under aftalen. Denne »straffemulighed« afhænger dog af partiets muligheder for at føre en selektiv politik overfor den enkelte virksomhed.

6.3. Grænser på det mulige bidrag

Investeringer i politisk aktivitet er karakteriseret ved, at afkastet fra disse i høj grad er fremkommet gennem omfordeling af eksisterende ressourcer, hvorimod afkast fra alternative (private) investeringer i højere grad skaber ny værdi. Set fra den enkelte organisations synspunkt er det naturligt underordnet, om dens afkast fremkommer gennem omfordeling eller gennem skabelsen af ny værdi. Men set fra samfundets side er det uheldigt, at der investeres i aktiviteter, hvor det opnåede afkast overvejende fremkommer gennem omfordeling af eksisterende ressourcer.

Dette taler for at begrænse det mulige tilskud til politiske partier, med mindre bidragene medvirker til at øge vælgerne information om de politiske kandidater.

Hvis det enkelte bidrag ikke må overstige et bestemt beløb (m), og dette beløb er så lille, at det kan antages, at det ikke påvirker det forventede udfald af valget, kan det let vises, at det ydede bidrag til iøvrigt identiske partier primært vil tilfal-

de partiet med den størst forventede indflydelse.

Dette er illustreret i figur 2. I figuren er det ydede bidrag afsat ved at den horisontale akse og op ad den vertikale akse er afsat det forventede grænseafkast (dvs. $E(A)/\partial m$).

Kurverne A og B illustrerer det forventede afkast fra to partier som kun adskiller sig ved deres forventede indflydelse. Uden begrænsninger på det mulige bidrag vil de to partier modtage henholdsvis m_a^* og m_b^* i støtte, således at det forventede afkast fra begge partier »på grænsen« er lig afkastet fra alternative investeringer ($1+r$). En begrænsning af bidragyderens mulige støtte til partierne vil resultere i en formindskelse af støtten til begge partier. Men da bidragyderen vil fordele sit bidrag således, at det forventede afkast »på grænsen« er ens fra begge partier vil en sådan begrænsning øge den relative forskel i fordelingen af støtten til fordel for partiet med den største forventede indflydelse.

Ifald den samlede støtte ikke må overstige m^{**} vil hele bidraget tilfalde partiet med den størst forventede indflydelse og det forventede grænseafkast vil være lig ($1+g$).

En anden betragtning er, at en grænse på det mulige bidrag fra en enkelt bidragyder vil ramme partier som modtager bidrag fra mange små bidragydere mindre end partier, hvis bidrag primært ydes af få, men store, bidragydere.

6.4. Åbne regnskaber

Hvis partiernes regnskaber er offentligt tilgængelige kan bidragydere til partierne identificeres efter valget. Hermed har det »vindende« parti mulighed for at »straffe« bidragydere til andre politiske partier. Hvis denne mulighed udnyttes vil vi jf.

ligning (4) forvente, at det samlede bidrag til partierne vil aftage.

I en situation hvor bidragyderen forventer at blive straffet for bidrag til andre partier, vil denne mindske bidraget til alle partier. Dog vil bidraget til det parti, som har den største forventede indflydelse blive reduceret mindst, (da forventningen om straf er mindst for disse bidrag). Således vil offentligt tilgængelige regnskaber være til størst fordel for partier som allerede har stor indflydelse.

Det må også forventes, at vælgerne vil reagere overfor åbne regnskaber. Det kan f.eks. tænkes, at vælgerne udfra en lighedsbetragtning reagerer negativt overfor partier, som modtager store bidrag fra enkelte bidragydere eller modtager bidrag fra »upopulære« organisationer.

Ligeledes kan der tænkes at opstå en reaktion fra offentligheden overfor bidragydere, som åbenlyst støtter bestemte politiske partier, jf. den reaktion der har været mod fagbevægelsens støtte til socialdemokratiet.

7. Er begrænsninger på bidrag effektive?

Det er hidtil antaget, at eventuelle lovændringer vedrørende bidrag til politiske partier vil være effektive. Før der vedtages lovændringer på dette område bør det dog nøje undersøges, hvilke substitutionsmuligheder der er på dette område. F.eks. vil et forbud mod bidrag til politiske partier kun omfatte økonomiske bidrag, og ikke bidrag i form af gratis arbejdskraft. Ligeledes kan et sådant forbud omgås ved at bidragyderne indsætter annoncer i aviser i form af »politiske ugebrev« og lignende.

I USA har begrænsninger i bidragsmuligheden til politiske kandidater medført en voldsom stigning i antallet af de såkaldte PAC committees (political action

committees), som middel til at omgå bidragsbegrænsningerne.

Tilsvarende vil man i Danmark kunne forvente en stigning i størrelsen og antallet af fonde, som yder indirekte støtte til bestemte partier, f.eks. ved at udleje kontorbygninger til partierne til en lavere pris end markedsprisen. Tydeligvis er man stillet overfor vanskelige kontrolproblemer.

Tilslidst skal det fremhæves, at en af de største støtter til partiernes kampagner er Danmarks Radio, som gennem valgudsendelser yder en stor støtte til alle opstillede partier. Fordelingen af denne støtte er (i det mindste formelt) fastlagt på forhånd - som ens TV-tid til alle partier. Dette forhold er formentlig til størst gavn for de økonomisk dårligst stillede partier, som kun vanskeligt ville kunne opnå samme spredning af deres budskab på anden vis.

Hvis vi i Danmark får et reklame TV, i hvilket der tillades politiske reklamer, vil spørgsmålet om finansieringen af politiske partier blive mere afgørende.

8. Sammenfatning

I det foregående har vi specificeret en efterspørgsels- og en udbudsmodel for bidrag til politiske partier. En række implikationer af disse modeller er undersøgt. Dernæst præsenteredes udvalgte empiriske resultater vedrørende støtte til politiske kandidater. Det mest slående resultat af disse undersøgelser var, at bidrag til genvalgssøgende kandidater, havde betydelig mindre effekt på disses stemmetal end bidrag til ikke tidligere valgte kandidater, fordi allerede valgte politikere har en stor genkendelsesgrad blandt vælgerne. Derfor er en valgkampagne ført af en allerede valgt politiker mindre effektiv end en valgkampagne ført af en ikke tidligere valgt kandidat.

De empiriske undersøgelser er baserede på nordamerikanske undersøgelser og omhandler således politiske kampagner i enkeltmandskredse. Det skønnes dog, at resultaterne med forsigtighed kan overføres på danske forhold, hvor partier med ringe genkendelsesgrad kan sidestilles med ikke tidligere valgte kandidater i Nordamerika. Derimod har store indflydelsesrige partier, som f.eks. Socialdemokratiet, næppe større gavn af at føre en valgkampagne.

Tilslidst undersøgte virkningen af forskellige begrænsninger på bidrag til politiske partier. Det vistes, at en begrænsning af det mulige bidrag vil ramme de mindst indflydelsesrige partier hårdest, og at en begrænsning af det mulige bidrag fra organisationer udfra en »free-rider« betragtning vil ramme arbejdersiden hårdere end arbejdsgiversiden.

Ligeledes argumenteredes det, at offentligt tilgængelige regnskaber ville være til størst fordel for de mest indflydelsesrige partier, da disse partier derved fik mulighed for at »straffe« bidragsydere til konkurrerende partier.

Det konkluderes således, at en bidragsbegrænsning har en tendens til at favorisere de allerede indflydelsesrige partier.

Fig. 1.

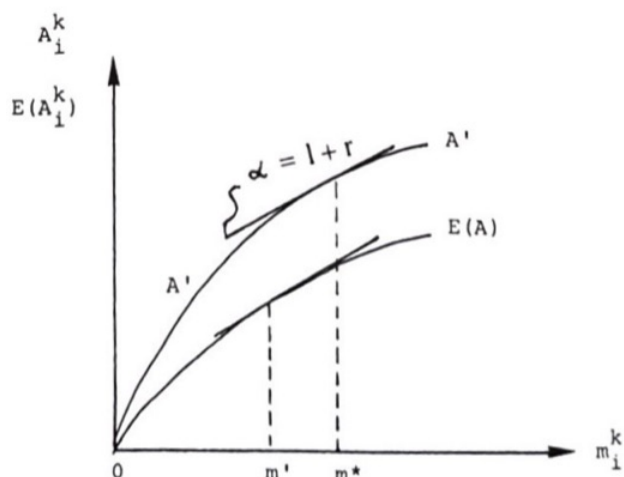
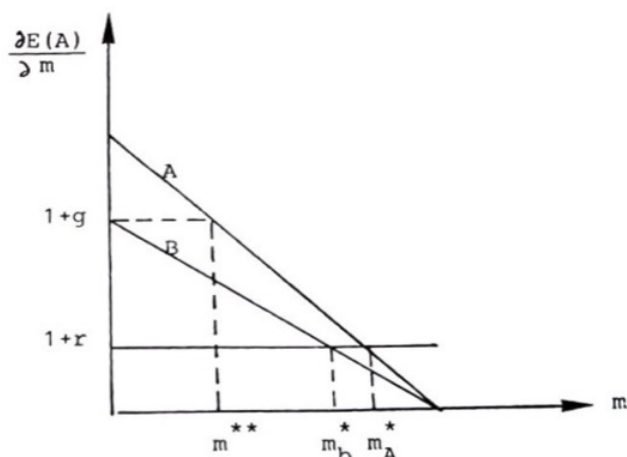


Fig. 2.



Litteratur:

- Aranson, Peter H. and Hinich, Melvin J. »Some aspects of the political economy of election campaign contribution laws«, *Public Choice*: 34 (1979), 435-461.
- Bental, Benjamin and Ben-Zion, Uri »Political contribution and policy - some extensions«, *Public Choice*: 24 (1975), 1-12.
- Ben-Zion and Eyton, Zeev, »On money, votes and policy in a democratic society«, *Public Choice*: 17 (1974), 1-11.
- Giertz, Fred. I. and Sullivan, Dennis H. »Campaign expenditures and election outcomes: A critical note«, *Public Choice*: 31 (1977), 157-162.
- Jacobson, Gary, C. »The Effects of Campaign Spending in Congressional Elections«, *American Political Science Review* vol. 7, (1978), 469-491.
- Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Mass. 1965.
- Palda, Kristian, S. »The Effect of Expenditure on Political Success«, *Journal of Law and Economics* vol. 18 (1975), 745-774.
- Silberman, Jonathan and Youchum, Gilbert, »The market for special interest campaign funds, an exploratory approach«, *Public Choice*: 35 (1980) 75-83.
- Stigler, George, J. »Economic Competition and Political Competition«, *Public Choice*: 13 (1972), 91-106.
- Welsh, William P. »The economics of campaign funds«, *Public Choice*: 20 (1974), 83-97.

Noter:

- 1) Stigler (1972) argumenterer at selv i to-parti systemer, bør der ikke anlægges en dikotom vinder-taber betragtning.
- 2) Vi skelner her ikke mellem løbende bidrag og bidrag ydet til valgkampagner.
- 3) Denne tvang (f.eks. i form af eksklusivaftaler) er dog basalt set ikke anderledes end tvangen til at bidrage til politi, forsvar etc.

Modtagne bøger:

Baiardelli, G. P. A., Informatik, kvalifikationsbarrierer og uddannelse - en case-undersøgelse, Forlaget samfundsøkonomi og planlægning, 1984.

Damkjær, S., Den reale socialismes anatomi, Akademisk Forlag, 1984.

Ingemann, J. H., Forskning, formidling og samfund - en analyse af forskningsformidlingen og dens vilkår i Danmark, Forlaget samfundsøkonomi og planlægning, 1984.

Kristensen, P. H., Horisonernes krise, Forlaget samfundsøkonomi og planlægning, 1984.

Lundvall, B. Å., H. Madsen og J. L. Pedersen, Teknologi mellem økonomi og politik, Blytmanns forlag, 1984.

Petersson, O., Folkstyrelse och statsmakt i Norden, Diskurs förlag, Uppsala, 1984.

Politica, 1984, nr. 1, Stormagterne.

Scheuer, S., Hvorfor stiger den faglige organisering? - Nyt fra Samfundsvidenskaberne, 1984.

Statens Jordbrugsøkonomiske Institut, Landbrugets placering i samfundsøkonomien - en foredragssamling, København, 1983.

Øvrige modtagne bøger vil blive anmeldt i kommende numre af Økonomi og Politik.

POLITICA

c/o Institut for Statskundskab
Universitetsparken, 8000 Århus C

15. årgang indeholder følgende temaer ud over anmeldelser og aktuelle enkelt-artikler:

BOLIGPOLITIK Den danske bygge- og boligsektor står over for de vanskeligste problemer siden krigen. Dette rejser spørgsmål om sektorens tilpasningsmuligheder, samt om, hvorvidt man er i stand til at frembringe mere langsigtede løsninger i samspillet med administrationen og organisationerne. Indeholder blandt andet følgende artikler:
— Træk af den boligpolitiske beslutningsproces.
— Udviklingslinjer i byggeriet og boligpolitikken 1973-1982.

AMERIKANSK UDENRIGS-POLITIK Amerikansk udenrigspolitik er en af de vigtigste faktorer i den internationale økonomiske og politiske udvikling. Trods stor opmærksomhed kan det være svært at få et præcist billede af, i hvilken retning den bevæger sig. Indeholder blandt andet følgende artikler:
— Amerikansk økonomi og forholdet til Vesteuropa.
— Udviklingstendenser i amerikansk bistandspolitik.

MAGTEN I DANMARK Magten og dens fordeling er et af de centrale spørgsmål i den for den politiske videnskab, og intentionen med dette nummer er at give en redegørelse for, hvor magtforskningen står. Indeholder blandt andet følgende artikler:
— Massemediernes magt.
— Effektivitet og produktivitet i den offentlige sektor.

UNGDOMS-POLITIK Ungdomsår, ungdomsudvalg og ungdomsproblemer er baggrunden for dette temanummer. Ungdomspolitik er blevet et centralt område i det politiske system. Indeholder blandt andet følgende artikler:
— Unges uddannelse — målsætning og virkelighed.
— Ungdommen og statens residuelle rolle.

ABONNEMENTSPRISER FOR 15. ÅRGANG:

Studenterabonnement	kr. 125,00
Normalabonnement	kr. 155,00
Institutionsabonnement	kr. 180,00

POLITICA c/o Institut for Statskundskab
Universitetsparken, 8000 Århus C

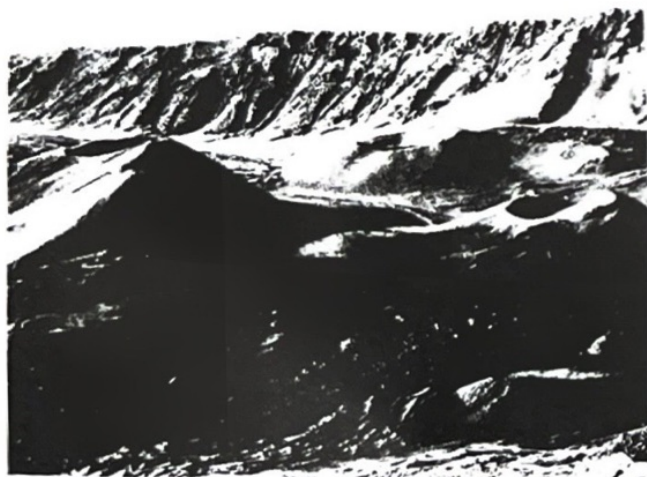


Penge til ferien

Få en Solskinskonto. Med ekstra rente og låneret. Valutaservice med kontanter og rejsechecks.

ARBEJDERNES LANDSBANK
- for familiens trivsel

212-2

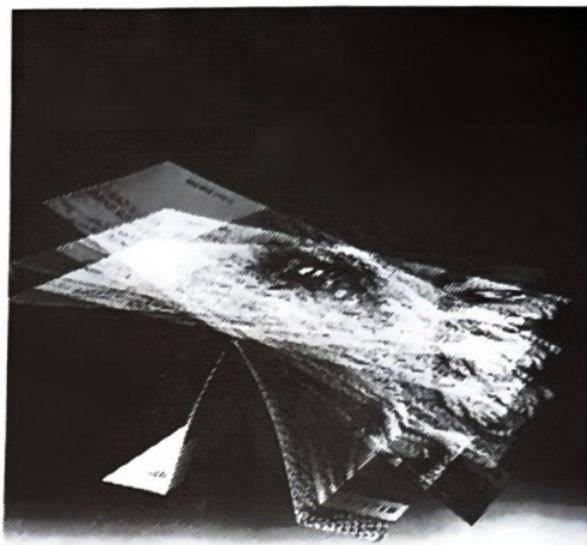


En dag finder De os måske også her...

Selv de mest øde og usikrermelige aftrøge
af verden kan en skønne dag glæde af
aktivitet
Menneskets fantasi kender ingen grænser
Men det bliver fantasien hvis de finansielle
realiteter ikke bringes ind i billedet

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

HANDELSBANKEN 
altid med i billedet



"Få noget at vide om de nye indekslån"

Hvordan virker indekslån?

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

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

Ring eller skriv til kreditforeningen

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

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

I Jylland



**JYLLANDS
KREDITFORENING**

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

- og på øerne



**FORENEDE
KREDITFORENINGER**

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

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

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

Navn: _____
Stilling: _____
Gade: _____
Postnr.: _____ By: _____

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

**Drejer det sig om noget
med penge?
Bankrådgiveren er altid
lige ved hånden!**



PRIVATbanken

Bankrådgiveren

A-interessent beviset - den sikre investering i dansk erhvervsliv...



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

Hvem siger, en pensionsordning skal koste penge?



Tal med SDS om en højt forrentet pensionsopsparing med skattefordel. Måske kan indbetalingerne hentes smertefrit inden for Deres nuværende budget.

Få vores nye rådgivningsbrochure "Vore økonomiske muligheder, når vi står midt i tilværelsen."

SPAREKASSEN **sds**

