økonomi & politik

Henrik Christoffersen og Bjarne Hastrup:
Grundtræk i den Skandinaviske model

Bent Rold Andersen:
Den danske velfærdsstat - vækst og krise

Erling Olsen:
Den disciplinerede Keynes

Lars Nørby Johansen:
Akademisk armod og lægeligt hovmod

Frede Mørch:
Litteratur om de nordiske velfærdsstater

Henning Sørensen:
Valg af indkomstbegreb i fordelingspolitiske analyser

Jens Larsen:
Storebæltsbroen endnu engang

Pilevænget 7
3500 Værløse

57. årgang 1983 nr. 1

Økonomi og politik

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

Økonomi og Politik har sin baggrund i nationaløkonomi, politologi og samtidshistorie, men optager gerne artikler med anden samfundsvidenskabelig baggrund. Manuskripter indsendes til redaktøren, professor Jørn Henrik Petersen, Institut for Samfundsvidenskab, Odense Universitet, Campusvej 55, 5230 Odense M. En vejledning om udarbejdelse af manuskripter kan rekvireres hos redaktøren.

Økonomi og Politik
har i forbindelse med udgivelsen af de to
sidste årgange modtaget finiansiel støtte fra:
Den Danske Bank
Forenede Kreditforeninger
Handelsbanken
Nationalbanken
Privatbanken
Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd
Tuborgfondet

Indhold

TEMA - DEN SKANDINAVISKE MODEL

Henrik Christoffersen og
Bjarne Hastrup: Grundtræk i den Skandinaviske model Side 3

Bent Rold Andersen: Den danske velfærdsstat - vækst og krise Side 24

Erling Olsen: Den disciplinerede Keynes Side 34

Lars Nørby Johansen: Akademisk armod og lægeligt hovmod Side 46

Frede Mørch: Litteratur om de nordiske velfærdsstater Side 58

Artikler i øvrigt:

Henning Sørensen: Valg af indkomstbegreb i fordelingspolitiske analyser Side 64

Jens Larsen: Storebæltsbroen endnu engang Side 82

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi afholder sin årlige generalforsamling d. 17. maj kl. 16 i Institut for Samfundsfag, Rosenborggade 15, København. Dagsorden ifølge vedtægterne.

Styrelsen

Nordiska forskarkurser

Inom ramen för verksamheten i Nordiska forskarkurser kommer under 1983 att anordnas följande kurser. Resor och uppehälle samt deltagande i kurserna avses kunna äga rum till ingen eller ringa kostnad för deltagarna. I flertalet av kurserna kommer internationalt kända vetenskapsmän att medverka.

Anmälan till kurserna liksom förfrågningar om dessa sker hos respektive kursledning, som också tillhandahåller ansökningsformulär.

4. Bruk av rasjonalitetsmodeller (»økonomiske« modeller) i studiet av politikk (»Public Choice Theory«)

Kursets formål er å gi en innføring i bruk av rasjonalitetsmodeller (»økonomiske« modeller) i studiet av politikk (på engelsk brukes ofte uttrykket »Public Choice Theory«). Forutsetningen om rasjonalitet vil bli behandlet, videre spørgsmålet om hvilke kombinasjoner av ønskelige egenskaper en institusjon eller prosedyre kan - eller ikke kan - ha. Kurset vil spesielt ta for seg problemer eller dilemmaer som rasjonelle aktører vil stå overfor i ulike situasjonstyper, samt de samlede virkninger av aktørernes handlinger. Strategiske overveielser vil stå sentralt. Kurset behandler grunnproblemer i demokratisk teori; voteringer og valg; partikonkurranse, regjeringspolitikk og opposisjonspolitik; forhandlinger; og hierarkiske systemer (budsjettering). Kurset er lagt opp med tanke på statsvitere og økonomer - og så vel forskerrekrutter (forskarstuderende) som etablerte forskere.

Kurssted: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Kurstid: 8-19. august 1983.

Kursledelse: Professor Knut Midgaard, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, Boks 1097, Blindern, Oslo 3; FK Bo Larsson, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet, Box 5137, S-220 05 Lund; docent Axel Hadenius, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, Box 514, S-751 20 Uppsala.

Påmeldingsfrist: 30. april 1983.

Opplysninger: Kursledelsen, samt førsteamanuensis Arild Underdal, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, Boks 1097, Blindern, Oslo 3; og førsteamanuensis Aanund Hylland, Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo, Boks 1095, Blindern, Oslo 3, Påmelding sendes til professor Knut Midgaard; se adresse ovenfor.

HENRIK CHRISTOFFERSEN & BJARNE HASTRUP

Grundtræk i den skandinaviske model

Indledning

For skandinaver forekommer det nok umiddelbart, at forskellene mellem de skandinaviske lande hvad angår samfundsstrukturer og social organisering er ganske store og at den historiske udvikling langt fra har været sammenfaldende. En skandinavisk model er altså nok ikke en realitet i den forstand, at skandinaver føler et tilhørsforhold til en helt sammenhængende og særegen samfundsmodel.

I virkeligheden er det først og fremmest ikke-skandinaver, der taler om den skandinaviske model eller den nordiske model. I den internationale litteratur forekommer et efterhånden righoldigt materiale, der netop anlægger et skandinavisk perspektiv, ligesom den politiske debat i adskillige lande præges af seriøse diskussioner om betimeligheden i at tilstræbe en udvikling i retning af den skandinaviske model. De skaninaviske lande forekommer altså, anskuet udefra, at repræsentere en ganske særlig samfundsmodel. Dette også på trods af, at det må forekomme klart for alle, at disse lande har særdeles mange lighedstræk med ikke mindst de midt- og vesteuropæiske lande.

Når den skandinaviske model tilsyneladende er så uhåndgribelig, kan det hænge sammen med, at modellen ikke alene skal karakteriseres rent kvalitativt, men at tidsfaktoren er af central betydning. Det er eksempelvis ikke alene de skandinaviske lande, der er karakteriseret ved betydelige offentlige sektorer producerende serviceydelser af høj kvalitet. Men mange af den moderne velfærdsstats mere alment udbredte serviceaktiviteter udvikledes først i Skandinavien benævnt som et velfærdssamfundets laboratorium.

En anden hovedforklaring på modellens uhåndgribelighed er utvivlsomt, at modellen ikke lader sig kvantificere. Der lader sig ikke udpege en enkelt eller nogle enkelte faktorer, hvormed man bare tilnærmelsesvist kan indfange essensen af en skandinavisk samfundsform. Adskillige fag eller discipliner har da også beskæftiget sig med emner, der omfatter sider af en skandinavisk model.

Disse indledende betragtninger tilsiger, at et forsøg på at indkredse grundtrækkene af en skandinavisk model for det første må rumme en redegørelse for de historiske forudsætninger for nutidens samfundsform og for det andet må være flerdimensionelt. Det er endvidere givet, at en beskrivelse ikke kan være definitiv.

Det er de erhvervsstrukturelle udviklingsproblemer opfattet i bred forstand, der her tages som den primære indfaldsvinkel til behandlingen af den skandinaviske model. Herved bliver dels landenes industrialiseringsprocesser, som i høj grad har fælles baggrund, dels udviklingen af

Henrik Christoffersen,
vicekontorchef i
Kommunernes Landsforening.
Bjarne Hastrup,
direktør, Håndværksrådet.

de betydelige offentlige sektorer, som også har en fælles baggrund i 1930'ernes krisepolitik i Skandinavien udformet med dominerende socialdemokratiske partier som hovedansvarlige, nogle grundtræk ved modellen. En vurdering af de skandinaviske samfunds videre udviklingsmuligheder beror også i en vis grad på disse strukturer. I den nuværende situation er ny erhvervsekspansion helt afgørende for, om de højt udviklede velfærdssamfund kan bibeholdes og videreføres.

Som en yderligere dimensionering peges tillige på de særlige historiske, kulturelle, organisatoriske og økonomiske forbindelser, der altid har bestået mellem landene blandt andet i kraft af det fælles sprogområde og tidligere egentlige nationalfællesskaber. I øvrigt må de ikke ganske ensartede demokratiske systemer i skandinavien ses i sammenhæng med de her behandlede problemstillinger. Det er ikke mindst i kraft af internationalt set stabile og velfungerende politiske systemer, at de skandinaviske lande har været i stand til at opvise meget hurtige samfundstransformationer, der har bragt landene fra i slutningen af 1800-årene at være mere eller mindre fattige udkantområder til Europa til i efterkrigstiden at være avancerede velfærdssamfund med nogle af de højeste gennemsnitsindkomster i verden.

Industrialiseringen af Skandinavien

Ved midten af 1800-årene var Skandinavien udprægede landbrugslande overvejende af traditionelt tilsnit. I Danmark og Sverige havde landbrugsreformer fra slutningen af 1700-årene dog allerede skabt nogen økonomisk vækst - tydeligst i Danmark, der bl. a. havde de bedste naturgivne forudsætninger. I Norge viste der sig en betydelig ekspansion i søfartserhvervet fra før midten af 1800-årene. I kraft af naturgivne forudsætninger havde en vis traditionel basisproduktion af tømmerprodukter og jernprodukter en lang historie i Norge, Sverige og Finland, hvorimod fremstillingserhvervene i Danmark, der ikke havde de samme forudsætninger, var mere orienteret i retning af håndværk.

Efter omkring 1870 begynder en moderne industrialisering at slå igennem i Skandinavien. Industrialiseringsprocesserne udvikler sig ikke lige hurtigt overalt og tager ikke samme retning, men det er karakteristisk, at starttidspunktet er nogenlunde det samme, og at det er de samme eksterne kræfter, der udnyttes til at sætte processerne i gang. Der kan derfor være rimelighed i at opstille en enkel generel model for industrialiseringen af Skandinavien, idet Island ikke kan omfattes af en sådan model.

De skandinaviske lande havde traditionelt en relativt stor udenrigshandel i forhold til nationalproduktet, og allerede inden industrialiseringsgennemslaget fremkom indkomststigninger i andre sektorer drevet frem af forbedrede/internationale afsætningsmuligheder for landbrugsvarer, tømmerprodukter og jernprodukter. Dette gav anledning til en ekspansion i handelserhvervet og til en kapitalakkumulation, der skulle få betydning for den senere industrialisering. En udvikling efter disse linier fandt tydeligt sted i 1850'erne, hvor der i Europa var en opgangskonjunktur. Der skabtes herved også værdifulde økonomiske forbindelseslinier til det øvrige Europa, som kunne udnyttes senere.

Der ligger en række faktorer bag eksportfremgangen. Udviklingen af frihandel efter Englands overgang til frihandel i 1840'erne øgede den internationale arbejdsdeling og en voksende befolkning satte efterspørgslen efter fødevarer i vej-

ret. Hertil kommer, at stigende indkomster sammen med industrialisering og urbanisering i Vesteuropa gav anledning til en ny efterspørgsel efter råmaterialer til industri og byggeri.

Disse nye efterspørgselsforhold var de skandinaviske lande i stand til at udnytte i markant høj grad. Herunder ændredes eksportsammensætningen, og bag ændringen ligger industrialiseringen. Denne fleksibilitet i udbuddet har været et særkende for de skandinaviske lande, og i kraft heraf opnåede landene en økonomisk vækst i perioden fra midten af 1800-årene til 1914, der klart oversteg den økonomiske vækst i Europa under et. Det må være rimeligt at postulere, at netop denne evne til forandringer gennemført under social ro er en hovedårsag til, at de skandinaviske lande i dag hører til verdens absolut rigeste lande. Der er derfor også god grund til at overveje, hvad det er, der har muliggjort de relativt set meget betydelige forandringer i produktionens organisation og i samfundene i det hele taget, og der er helt aktuelt grund til at overveje, om dagens skandinaviske velfærdssamfund stadig har denne evne til forandring.

Som nævnt indledningsvist gik ændringerne i produktionsstrukturen ikke i samme retning i alle de skandinaviske lande. Danmark skiller sig tydeligt ud ved kun i begrænset omfang at få en egentlig industrialisering før 1914. Til gengæld skete der omfattende strukturforandringer i landbruget, hvor produktionen blev omlagt fra vegetabilsk til animalsk produktion. Tillige udvikledes en omfattende forarbejdningsindustri i form af mejerier og slagterier. Denne mere omfattende produktforædling skabte på længere sigt basis for en stærk eksportudvikling for dansk landbrug, hvor de vigtigste produkter blev smør og bacon, der hovedsageligt blev afsat i England. Afledt af denne landbrugsvækst skete der i Danmark en hjemmemarkedsorienteret industrialisering, hvor hjælpestoffer til landbruget og forarbejdning af landbrugsprodukter indtog en dominerende position.

Norge var det skandinaviske land, der havde den svageste økonomiske vækst i perioden fra 1870 til 1914 nemlig på ca. 2½ pct. pr. år. regnet i faste priser. Væksten i BNP udgjorde for Danmark, Sverige og Finlands vedkommende ca. 3½ pct. om året regnet i faste priser. Gennem hele denne periode var søfarten den dominerende eksportindtjeningskilde, idet omkring 40 pct. af eksportindtjeningen hidrørte herfra. Helt frem til 1914 blev eksporten i øvrigt hovedsageligt præget af fiskeprodukter og tømmer- og papirprodukter. Dog voksede der efter århundredeskiftet en elektrokemisk produktion frem af kunstgødning og aluminium, som også var stærkt eksportorienteret. Heri ligger, at efterspørgselsudviklingen i Europa kun i et vist omfang trak en industrialisering med sig i Norge før første verdenskrig. Ud over den nævnte elektrokemiske industri skete der en betydelig industrialisering omkring udnyttelsen af skovene, idet træet i stadig højere grad blev anvendt som baggrund for papirproduktion frem for at blive afsat som tømmer. Derimod udvikledes der kun i mindre omfang en moderne industri ud fra den traditionelle jerntilvirkning. På dette område viste der sig andre lande med væsentlig bedre forudsætninger hvad angår råstofforekomster, kapital og teknologi for en rationel stordrift med de mest effektive produktionsmetoder.

Sverige, der savnede fiskerimuligheder i større skala, men i øvrigt hvad naturgivne forudsætninger angår på mange måder var stillet som Norge, gennemløb en langt mere betydelig industrialisering op til første verdenskrig. Omkring midten af 1800-

årene var den svenske eksport domineret af produkter med forbindelse til træproduktion eller jernproduktion. I et vist omfang eksporteredes dog også landbrugsprodukter. Med dette udgangspunkt udnyttedes den europæiske efterspørgselsekspansion til en industriel udbygning af træsektoren i retning af papirproduktion og fremstilling af andre forarbejdede træprodukter samt af jernsektoren i retning af forskellig maskinindustri. Fra århundredskiftet får tillige el-industrien væsentlig betydning. På disse områder skete der en betydelig eksportudvikling, mens Sverige ophørte med at eksportere landbrugsprodukter. Industrialiseringen kunne alene bære udviklingen videre efter 1890'erne.

Finland var altdominerende præget af traditionelt landbrug ved midten af 1800-årene. Her udnyttedes den europæiske efterspørgselsekspansion hovedsageligt gennem en mere intensiv anvendelse af skovrigdommene. Således gik træsektorens andel af den samlede eksport frem fra omkring ¼ i 1830'erne til godt 70 pct. umiddelbart før 1914. Træet blev imidlertid i mindre omfang end tilfældet var i Norge og i særdeleshed i Sverige udsat for en egentlig industriel bearbejdning, men i et vist omfang opbyggedes fabriksvirksomhed til fremstilling af simplere papirsorter. Ligesom tilfældet var i Norge, kunne en traditionel sektor for fremstilling af jernprodukter ikke klare springet ind i den moderne industrialiserings tidsalder. I Rusland, hvortil Finland var tilknyttet, udvikledes en ny jernindustri, der hvad angik teknologi, kapitaltilførsel og råstoftilgængelighed var den finske industri overlegen og udkonkurrerede den finske jernsektor. Alt i alt bevægede Finland sig altså kun i begrænset omfang væk fra produktion i de primære produktionssektorer før 1914, men ikke desto mindre udnyttede Finland effektivt den europæiske økonomiske udvikling gennem udvidet træeksport og opnåede en økonomisk vækst lige så stor som Danmarks og Sveriges.

At de skandinaviske lande udnyttede efterspørgselsudviklingen i Europa på en effektiv måde belyses bl. a. af landenes bytteforholdsudvikling. For alle de fire her omtalte lande var der tale om en klar bytteforholdsforbedring fra 1870 til 1914. Det er vanskeligt entydigt at klarlægge årsagerne til, at de skandinaviske lande var i stand til at tilpasse produktion og eksport efter markedsmulighederne på så glimrende en måde. Det har givetvis spillet en rolle, at der i alle landene tidligt blev gennemført generelle undervisningsreformer og ligeledes, at forbindelserne til omverdenen var meget tætte i kraft af traditionelle handelsmønstre. Hertil kommer, at den skandinaviske industrialisering finder sted på et forholdsvist sent tidspunkt, hvor andre lande og her tydeligst England var ved at bevæge sig ind i en mere fastlåst senere fase af industrialiseringen og hvor der samtidig var mulighed for at hente teknologisk viden i udlandet. Selv om ikke alle landene var fuldt selvstændige ved industrialiseringens start var de dog alle uden nævneværdige grænseproblemer, men hver især rummende en homogen befolkning, der opfattede deres land som en nationalstat. Denne befolkningsmæssige homogenitet sammen med en tidlig social organisering i altomfattende faglige organisationer har bidraget stærkt til en i forhold til andre lande bemærkelsesværdig social ro. Og dette vel at mærke samtidig med, at der foregik hurtigere strukturforandringer end i de omliggende lande.

Den skandinaviske industri blev mere international i tiden op til 1914. Ved sit udspring var industrierne altovervejende

indenlandsk styrede og finansierede, og der blev anvendt en indenlandsk udviklet teknologi. Denne første fase, der i tid faldt forskelligt i de enkelte skandinaviske lande, blev fulgt af et spring i produktionsformerne i landbrug, skovbrug, skibsfart og fiskeri.

Efter denne indledende industrialiseringsfase fulgte en udbygningsfase, hvor styring, kapital og teknologi i langt højere grad kom fra udlandet. Dette var tydeligt i Norge, hvor hele den elektrokemiske industri stort set blev til på udenlandsk initiativ og med udenlandsk kapital og teknologi, men det gjorde sig også gældende andre steder.

Det er imidlertid karakteristisk, at teknologiudvikling, kapitaltilvejebringelse og foretagerinitiativ begyndte at glide tilbage til de skandinaviske lande i en tredie industrialiseringsfase, der i Sverige indfandt sig tidligst og i Norge viste sig omkring første verdenskrig, hvor ekstraordinære søfartsindtægter skabte grundlag for tilbagekøb af indflydelse i norsk industri. Denne fase hænger også sammen med en udbredelse af den industribaserede økonomiske vækst fra at være en enklave i den samlede økonomi til at være en bred altomfattende og selvforstærkende vækst, der bringer indkomsterne og forbrugsmulighederne op på et højere niveau og muliggør en mere betydelig national kapitaldannelse. I særdeleshed i Norge og Sverige skabtes der i denne fase nogle banebrydende innovationer inden for maskin- og elindustrien og inden for den elektrokemiske industri herunder elproduktionen ved hjælp af vandkraft. Samtidig blev industriproduktionen tydeligt mere kapitalintensiv og præget af stordrift. Disse innovationer har tydeligt præget den videre industrielle udvikling helt op til nutiden.

På baggrund heraf var det en naturlig fjerde industrialiseringsfase, at skandinaviske virksomheder udviklede sig til multinationale koncerner. Denne udvikling startede i Sverige netop før første verdenskrig.

Den videre industrielle udvikling i skandinavien efter første verdenskrig fortsatte i høj grad i samme retning som den, der havde tegnet sig i de indledende industrialiseringsfaser. Alle landene koncentrerede sig tidligt i deres vækstproces om en bestemt produktsammensætning, delvist bestemt af komparative fordele, og denne sammensætning har derefter holdt sig i en meget lang periode. De industrier, der voksede frem ovenpå liberalismens kulmination før år 1900 har således også bragt de skandinaviske lande ind i 1960'ernes velfærdssamfund.

I Danmark vedblev forædlede landbrugsprodukter at være kernen i eksporten helt frem til slutningen af 1950'erne. Først omkring 1960 begyndte industrieksporten at overstige landbrugseksporten. Dette kom til at indebære, at en hurtigere økonomisk vækst kun kunne opnås ved, at der samtidig bestod et stadigt betalingsbalancepres, da der foregik en betydelig import af industrielle produkter samtidig med at efterspørgselen efter landbrugsprodukter stagnerede. I og med, at der ikke udvikledes eksportorienteret industri af betydning før slutningen af 1950'erne var fremstillingserhvervene domineret af håndværk og mindre industri for hjemmemarkedet. På denne baggrund var det meget betydelige erhvervsmæssige omstillingsprocesser, der var påkrævede, da Danmark i løbet af 1950'erne definitivt kom til at stå over for utilstrækkelige afsætningsmuligheder for landbrugsprodukter. I lyset af den internationale højkonjunktur skete der da også meget hurtige omstillinger med stærk industriel vækst, hvor maskinindustrien tegnede sig

for den betydeligste eksportekspansion. Ikke mindst på grund af en voldsom vækst i de offentlige aktiviteter fra midten af 1960'erne og en svag efterspørgselsstyring i den økonomiske politik blev der dog ikke plads til en så betydelig industriel vækst og industriel eksport, at det kroniske betalingsbalanceproblem blev bragt ud af verden.

Norge holdt fast ved sin status som en af verdens betydeligste søfartsnationer. Da det internationale fragtmarked til stadighed blev præget af betydelige fluktuationer oplevede Norge følgelig også ganske store konjunkturudsving, men dog således, at søfarten fortsat op til 1970'erne har været i stand til at give et betydeligt bidrag til landets økonomiske vækst.

Herudover har metal- og maskinindustrien samt den kemiske industri fastholdt den centrale betydning i industrieksporten. Den specielle erhvervsstruktur, hvor søfartsindtægter endnu i 1970 tegner sig for mere end 40 pct. af de totale eksportindtægter og hvor industrilokaliseringen i kraft af landets geografi og også de politiske prioriteringer er meget spredt har indebåret, at det har været påkrævet at holde et meget højt investeringsniveau. Gennem 1960'erne var der således i Norge et gennemsnitligt investeringsniveau på ikke mindre end 35 pct. af nationalproduktet. Alligevel har den økonomiske vækst i Norge efter 1945 og indtil landet begyndte at opnå mere betydelige olieindtægter efter midten af 1970'erne ligget i underkanten af den økonomiske vækst i de øvrige skandinaviske lande.

I Sverige viste det sig, at den erhvervsstruktur, der var skabt op til 1914, kunne bære en betydelig økonomisk vækst videre helt frem til 1970'erne, idet maskinindustrien har vokset sig stadig mere betydningsfuld og øget sin andel af den samlede eksport til omkring 1970 at udgøre 43 pct. Derimod kom papirindustrien i relativ tilbagegang i eksporten efter 1950. Når den maskinindustrielle ekspansion i Sverige blev så overvældende hænger det sammen med den videre internationale industrialisering og de voksende forbrugsmuligheder med de stigende indkomster. Der var overvejende tale om produkter fra maskinindustrien, der enten var kapitalgoder eller varige forbrugsgoder. Omkring 1970 begyndte der dog at vise sig mere alvorlige problemer for en videre industriel udvikling af de traditionelle baner. Hvor svensk industri havde været banebrydende i kombinationen af maskinteknologien med den elektriske teknologi, mistede Sverige i høj grad initiativet med introduktionen af komputerteknologi og mikroprocessorer og disse teknologiers kombination med maskinindustri.

En egentlig industrialisering tog først for alvor fart i Finland i mellemkrigstiden. Udnyttelsen af skovene var stadig da dominerende i erhvervsudviklingen. Gennem hele mellemkrigstiden udgjorde træ- og papirprodukter således omkring 85 pct. af landets samlede eksport. Det tegnede på mange måder til, at Finland skulle følge samme udviklingslinie som Danmark med en meget ensidig primær erhvervsstruktur. Den anden verdenskrig kom imidlertid til at markere et vendepunkt. Landet blev pålagt meget store krigsskadeerstatninger til Sovjetunionen, og disse erstatninger skulle erlægges i form af kapitalgoder. På denne baggrund voksede der en ny maskinindustriel sektor op, og omkring 1970 stod denne sektor for ca. ¼ af den samlede eksport. Det skulle vise sig, at denne nye udviklingslinie rummede gode vækstmuligheder, og gennem 1950'erne havde Finland en økonomisk vækst, der klart var hurtigere end i de øvrige skandinaviske lande. Overgangen fra et overordentligt jordbrugsorien-

teret samfund til et industrisamfund forløb dog ikke problemløst trods den hurtige industrielle vækst, der fandt sted fra et meget beskedent udgangspunkt. Da jordbruget langt ind i efterkrigsperioden fortsat var den mest betydelige erhvervssektor og dermed også i høj grad dominerede det politiske billede, blev der i Finland også meget længe ført en politik for en forholdsvis traditionel udbygning af landbrugssektoren. Denne politik bestod i stadig oprettelse af nye forholdsvis små landbrug. Da disse brug definitivt blev urentable opstod der som en konsekvens en betydelig afvandring, der igen gav anledning til en omfattende udvandring, der næsten udelukkende havde Sverige som mål. Forandringerne i Finland fra landbrugssamfund til industrisamfund kom altså så sent og blev så komprimerede i tid, at de ikke kunne forløbe i fuld harmoni.

Det er klart, at de nordiske landes erhvervsforhold ikke kan betragtes isoleret. I landenes betydelige indbyrdes samhandel er der tale om, at store dele af de nordiske landes industrier og øvrige erhvervsaktiviteter er indbyrdes afhængige af hverandre. Man kan i høj grad betragte erhvervsstrukturen mellem de nordiske lande som indbyrdes komplementære. Dette fremgår nærmere af tabel 1, der viser erhvervsfordelingen i Norden.

Der er en karakteristisk forskel i strukturen mellem Danmark og Norge på den ene side og Finland og Sverige på den anden. Sverige og Finland har væsentlig større beskæftigelsesandele i industrien, og man må i det hele taget betragte den meget store svenske industri som en udpræget hjørnesten for samhandelen mellem de nordiske lande. De svenske industrier er gennemgående langt større, der er flere multinationale selskaber imellem, og de er i udpræget grad masseproducerende. Industrierne i såvel Danmark, Norge og Finland har i de senere år deltaget i en arbejdsdeling med de store svenske industrier som underleverandører. Dette gør sig ikke mindst gældende for de danske og finske industrivirksomheder.

Denne arbejdsdeling, der har ført til et stigende samarbejde og samhandel omkring industrielle leverancer til tredjelande, blev først og fremmest etableret på baggrund af den stigende frihandel inden for EFTA-samarbejdet, som alle nordiske lande tilknyttede sig efter 1959. Men udover dette afsætter industrivirksomhederne i de nordiske lande betydelige mængder industrielle produkter til det nordiske marked på baggrund af en række fælles økonomiske, forbrugsmæssige og sociale træk, der gør sig gældende over alt i Norden. Således må man påpege, at det nogenlunde ensartede høje indkomstniveau

Tabel 1. **Den erhvervsaktive del af befolkningen fordelt på erhverv i de enkelte nordiske lande.**

Procent	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Landbrug, skovbrug og fiskeri	8	13	8	6
Minedrift og industri m. v.	22	27	22	30
Byggeri	8	8	7	8
Handel	20	20	17	20
Transport og kommunikation	7	7	8	7
Service	33	25	34	28
Ikke opgivet	1	1	3	-
I alt	100	100	100	100

Kilde: Yearbook of Nordic Statistics.
Anm.: DK 1979, F 1980, S 1975 og N 1980.

skaber næsten det samme forbrugsmønster over alt i Norden og dermed åbner mulighed for, at produkter, der kan afsættes inden for bestemte indkomstkategorier i ét land, også har et betydeligt marked i de andre nordiske lande.

Det er også karakteristisk, at produkter med betydeligt design inden for møbelindustri, kunsthåndværk m.v. har en betydelig internordisk udbredelse på baggrund af de mange sociale, økonomiske og kulturelle lighedspunkter folkeslagene imellem.

Hvis man sammenligner beskæftigelsen i industrien i de enkelte nordiske lande, vil man se, at Sverige udpræget har den dominerende industrisektor med over 800.000 ansatte, Finland kommer umiddelbart efter, og så kommer Danmark og Norge, jfr. tabel 2.

Tabel 2. **Antal ansatte i industrien i Norden 1979**

Danmark	391.000 ansatte
Finland	509.000 ansatte
Norge	358.000 ansatte
Sverige	860.000 ansatte
I alt	2.118.000 ansatte

Kilde: Yearbook of Nordic Statistics.

Imidlertid er der tale om betydelige produktivitetsforskelle mellem landenes industrier på baggrund af den stærkt forskellige industristruktur. Den svenske industri har en betydelig højere investering pr. medarbejder og er altså langt mere kapitalintensiv, mens ikke mindst den danske og finske industri er præget af mindre og mellemstore virksomheder, der i høj grad er arbejdskraftintensive.

Til sammen har Norden altså et betydeligt industriel potentiel med over 2 mill. ansatte, men hovedproblemet i de fleste nordiske lande er, at den meget store offentlige sektor har tilvejebragt betydelige omkostningsbyrder for industrien. Som det fremgår af tabel 1, er ikke mindst servicesektoren i Danmark og Norge ganske betydelig, hvilket naturligt hænger sammen med den store offentlige sektor, men også med særlige erhvervsstrukturelle forhold, bl. a. Norges betydelige handelsflåde. Sammenligner man med det øvrige Europa, ligger Sveriges erhvervsstruktur meget tæt op af Englands, og man kan sige, at såvel Danmark som Norge i de senere år er blevet udsat for et stigende pres med henblik på at udvide industrisektoren, fordi handels- og servicesektorerne (for Norges vedkommende herunder også olieindustrien) ikke nødvendigvis på længere sigt vil kunne bære et økonomisk velfærdsniveau af den størrelsesorden, der har været kendt inden for de sidste 20 år. For Danmark ligger hovedproblemet i, at det bliver nødvendigt med en forskydning fra den offentlige sektor til den private sektor kapitalmæssigt, arbejdskraftmæssigt og videnmæssigt. For Norges vedkommende bliver hovedproblemet, om man vil være i stand til at fastholde eller udvikle de såkaldte værkstedsindustrier, mindre og mellemstore industrier inden for jern og metal i et erhvervsmiljø, hvor olieinvesteringerne tilvejebringer betydelige omkostningsstigninger, der vanskeliggør konkurrenceforholdene for værkstedsindustrierne.

Hertil kommer behovet for fornyelse både i den svenske industri, der har tabt betydelige markedsandele inden for traditionelle områder, og i de øvrige landes industrier, i forbindelse med den hastige udvikling inden for edb- og datateknologiområdet. Der er meget, der kunne tyde på, at de nordiske lande for at kunne følge med i en udvikling af denne karakter i højere grad må erkende deres teknologiske problemer i fællesskab og udnytte landenes samlede, betydelige industrielle

ressourcer for at kunne følge med i den nye industrielle udvikling.

Offentlig velfærdspolitik i Skandinavien

Ifølge en traditionel liberalistisk økonomisk tankegang vil den størst mulige velfærd for borgerne i et samfund blive opnået, hvis frie økonomiske mekanismer får adgang til at fungere uhindret. Udviklingen siden den liberalistiske samfundsforms kulmination i slutningen af 1800-årene havde imidlertid udvidet problemstillingen på flere vigtige punkter. En fri konkurrence blev allerede på et tidligt tidspunkt truet af tendenser til monopolisering, og der melder sig hurtigt røster, der taler for statslige indgreb til imødegåelse af velfærdstab i denne forbindelse. Bredere befolkningsgruppers større politiske indflydelse herunder gennem arbejderbevægelsens organisering sætter også spørgsmålstegn ved fordelingen af de økonomiske goder under den herskende samfundsorden og rejser krav om statslige indgreb til gennemførelse af en mere lige indkomst- og formuefordeling. Den stadig klarere erkendelse af, at stadige konjunktursvingninger og udsving i arbejdsløshed var et indbygget kendetegn ved et liberalistisk økonomisk system adstedkom tillige ønsker om statslige initiativer til udjævning af konjunkturudsvingene.

Det er et generelt udviklingstræk ved de vestlige industrialiserede lande, at der viser sig et stadig mere betydeligt statsligt engagement i forhold til de her omtalte hovedskavanker ved det liberalistiske samfund. De skandinaviske lande er her ikke nogen undtagelse, men på flere vigtige punkter bliver den skandinaviske udvikling alligevel særegen.

Der er flere årsager til, at mellemkrigsperioden kommer til at markere et brud i henseende til den offentlige sektors rolle i samfundet i Skandinavien. De politiske magtforhold ændrer sig og giver plads til, at socialdemokratiske partier kan danne regering alene eller i koalition med liberale politiske partier. De økonomisk konjunkturer med ikke ubetydelig arbejdsløshed i 1920'erne og en dyb økonomisk krise i 1930'erne lægger tillige op til statslige modforholdsregler.

Særlige skandinaviske træk kommer bl. a. frem i erhvervspolitikken, omend der også på dette område er forskelle fra land til land. Grundlæggende er det imidlertid, at et beskæftigelseshensyn tillægges så stor vægt, at det ofte kan være vanskeligt at udskille en selvstændig erhvervspolitik fra en stabiliserings- og fordelingspolitik.

Generelt hviler de skandinaviske landes erhvervspolitik på en tilslutning til det vestlige økonomiske samarbejde om økonomi og handel, idet Finland dog har en nærmere tilknytning til øst-landene. Inden for dette samarbejde fungerer imidlertid særegne nationale politikker. Siden slutningen af 1950'erne har der udviklet sig en betydelig erhvervsfremmeindsats i form af en regionalpolitik. I Danmark, hvor det regionalpolitiske element er svagest, har man siden 1958 opereret med statslig økonomisk støtte i form af tilskud og rentelette lån til industrivirksomheder i de dårligst stillede dele af landet. I Norge, hvor regionalpolitikken er udviklet mest ambitiøst, foregår en samlet regionalpolitisk planlægning for hele landet, og på baggrund heraf kan der tages et større spekter af reguleringsinstrumenter i brug for at realisere den ønskede regionale erhvervsudvikling. Her indgår skattereduktioner i forbindelse med investeringer i udkantområder og et særligt system med investeringsfonde, hvis midler fortrinsvis frigives til investeringer i udkantområder.

Staten har tillige mulighed for at kontrollere alle nyanlæg og større rekonstruktioner af industrivirksomheder. Som led i gennemførelsen af regionalpolitikken anvendes også direkte subsidiering, og omkring ⅓ af alle norske industriarbejdspladser modtager i dag offentlige tilskud. I Sverige og Finland fungerer en regionalpolitik, der på mange måder minder om den norske, selv om indsatsen her ikke er helt så stor.

I Norge, Sverige og Finland ejer det offentlige betydelige dele af industrivirksomhederne. Målt ved omsætningen er andelen af statsejede industrivirksomheder i Norge 10 pct., i Sverige 7 pct. og i Finland 15 pct. I Danmark findes ikke statsejede virksomheder ud over jernbaner, postvæsen m. v. Det gælder overalt, at spørgsmålet om statseje af virksomheder i høj grad er grebet pragmatisk an, og det må vurderes, at der i dag ikke består mere betydende ideologiske skillelinier mellem de socialdemokratiske og de borgerlige politiske partier, hvad angår det statslige engagement i industrivirksomhed. Også dette engagement kan i øvrigt i høj grad finde begrundelse i beskæftigelses- og stabiliseringspolitiske hensyn. I Norge konsolideredes det statslige ejerskab af industrivirksomheder umiddelbart efter anden verdenskrig, hvor tyskejede virksomheder blev overtaget, og hvor staten grundlagde store virksomheder som f. eks. aluminiumsværker ud fra bl. a. ønsket om at skabe økonomisk ekspansion under vanskelige omstændigheder. Der var politisk enighed om disse dispositioner. I Sverige har spørgsmålet om statseje af virksomheder måske været lidt mere kontroversielt på baggrund af socialdemokratiske ønsker i 1960'erne om mere vidtgående socialiseringer. En sådan udvikling viser sig imidlertid ikke at have grobund, og tilgangen til dette spørgsmål har siden været præget af mere pragmatisme. På baggrund af det økonomiske tilbageslag efter midten af 1970'erne har den borgerlige regering, der trådte til i 1976 taget skridt til betydelige statslige engagementer i et antal meget store industrielle virksomheder, der blev ramt af strukturudviklingsproblemer. Skibsværfter, stålværker og tekstilindustrier er således blevet overtaget af staten eller har fået betydelige subsidier i forbindelse med en statslig tilskyndelse til strukturrationalisering i den pågældende branche. Det har klart været beskæftigelseshensyn, der har ligget til grund for disse dispositioner. I Finland, der har den relativt største statsejede industrisektor, drives disse virksomheder nok i højere grad ud fra rent forretningsmæssige overvejelser i de enkelte virksomheder. Et betydeligt antal virksomheder blev nationaliseret umiddelbart efter 1945, og også her søgte staten gennem et virksomhedsengagement at bidrage til fremme af den økonomiske udvikling. Statslige etableringer og overtagelser er imidlertid fortsat.

I tilknytning til disse statslige erhvervsfremmeinitiativer er der på baggrund af beskæftigelseshensynets meget høje prioritering udviklet en lang række arbejdsmarkedspolitiske tiltag, som må siges at være enestående af art. Sverige har ført an i denne udvikling. Kernen i den skandinaviske arbejdsmarkedspolitik må siges at være fremme af mobilitet på arbejdsmarkedet taget i bred forstand. I en sådan politik indgår en bred vifte af tiltag med forskellig vægt i de enkelte lande. Opbygningen af omfattende statslige arbejdsformidlingssystemer har været et centralt element. Herfra har det været muligt at administrere forskellige mobilitetsfremmende ordninger foruden selve anvisningen af ledige job. Der kan i denne forbindelse være tale om tilskud til flytning, støtte til

omskoling og efteruddannelse m. v.

De forskellige erhvervspolitiske tiltag må ses i tæt sammenhæng med en række stabiliseringspolitiske elementer i Skandinavien. For Danmarks, Norges, Sveriges og Finlands vedkommende kan man tale om tre faser i udviklingen efter 1945. Frem til 1950 fortsattes et omfattende system af direkte reguleringer fra krigens tid af produktion, omsætning og fordeling, men i alle landene drejedes udviklingen herefter i liberalistisk retning, og generelle penge- og finanspolitiske reguleringer kom til at indtage en mere betydningsfuld position. Fra omkring midten af 1960'erne er der endelig udviklet stadig mere omfattende planlægnings- og styringssystemer som grundlag for en mere aktivt indgribende offentlig regulering af samfundsøkonomien.

Denne trefasede udvikling i efterkrigstiden er ikke specielt enestående for de skandinaviske lande, men ikke desto mindre udviser tilrettelæggelsen af stabiliseringspolitikken her indenfor nogle helt karakteristiske træk. Her skal fremhæves, at den almindelige økonomiske liberalisering i 1950'erne ikke i Skandinavien blev ensbetydende med en afvikling af al statsligt engagement, men snarere med en omlægning til mere generelt orienterede men dog aktivt anvendte reguleringsmidler. Finanspolitikken - det dengang forholdsvist nye og stadig omdiskuterede instrument - blev anvendt ganske aktivt, og hertil kommer, at der i Skandinavien med Sverige som vigtigste drivkraft blev udviklet særlige stabiliseringspolitiske instrumenter som supplement til mere traditionelle skatteinstrumenter. Et system med investeringsfonde, hvor staten kunne dekretere obligatoriske henlæggelser eller frigive midler med skiftende konjunkturer, er et vigtigt eksempel herpå. I Danmark, hvor investeringsfondssystemet ikke blev taget i anvendelse, blev det meget betydelige økonomiske opsving i slutningen af 1950'erne stærkt stimuleret af lempelser af afskrivningsregler i skattesystemet.

Hvad pengepolitikken angår blev der i varierende omfang i 1950'erne opbygget mere direkte offentlige reguleringer af kreditgivningens omfang og fordeling efter formål.

Hertil kommer fremkomsten af et bredt spekter af indkomstpolitiske arrangementer. Det kan være vanskeligt fuldt ud at beskrive dette område, fordi arrangementerne i ikke ubetydeligt omfang har haft en uformel karakter. I Danmark, Norge og Sverige, hvor socialdemokratiske regeringer har haft en dominerende betydning samtidig med, at fagbevægelsen har været samlet i en stærk også socialdemokratisk domineret enhedsorganisation, har indkomstpolitikkens uformelle karakter været særlig tydelig.

Siden midten af 1930'erne for Danmarks vedkommende, siden midten af 1950'erne for Sveriges og Finlands vedkommende og lidt senere for Norges vedkommende har lønforhandlingerne været centraliserede i de skandinaviske lande. Det har lettet kontakter mellem regeringer og fagbevægelser om koordinering af lønforhandlingerne med den økonomiske politik, og samtidig har det skabt mulighed for meget effektive regeringsindgreb i sidste instans i lønforhandlingerne. Dette har særlig i Danmark, Norge og Sverige muliggjort en vis regeringskontrol med lønudviklingen sammen med en meget høj grad af ro på arbejdsmarkedet.

Mere formelle former for indkomstpolitiske initiativer er også set. Først i Danmark i 1962 og senere i Norge og i et vist omfang i Finland er etableret organer med det formål at tilvejebringe et teknisk grundlag for en koordineret indkomstpo-

litik. Bemærkelsesværdigt nok har et sådant system måske på trods af et relativt uroligt arbejdsmarked haft den største reelle betydning i Finland, hvor alliancen mellem socialdemokratiske regeringer og en socialdemokratisk domineret fagbevægelse er svagest, mens der slet ikke eksisterer et sådant system i Sverige, hvor denne politiske alliance er stærkest.

Indkomstpolitikken retter sig også mod andre indkomstformer end lønindkomster. Der findes i Skandinavien et generelt princip for prisreguleringer, hvor statsmagten udøver kontrol for at sikre en rimelig prisfastsættelse, hvorimod der ikke anvendes forbud overfor monopolistiske markedsforhold. Ved siden af sådanne permanente reguleringsformer har der i både Danmark, Norge og Sverige og Finland kunnet ses mere ambitiøse forsøg på at gennemføre bredere økonomisk-politiske indgreb med indkomstpolitiske elementer både i forhold til lønindkomster og andre former for indkomster afstemt med finans- og pengepolitikken og måske tillige med valutapolitikken. Sådanne bredere anlagte forsøg har haft varierende succes, men det kan konstateres, at de ikke i noget skandinavisk land har fundet en mere permanent form. Snarere har hvert af de større forsøg haft mere eller mindre karakter af kriseløsning.

Opbygningen af planorienterede styringssystemer, som har fundet sted siden 1960'erne, må også siges at have en særlig skandinavisk fremtoning selv om en lang række af vestlige lande har udviklet forskellige former for planlægningssystemer.

Økonomiske planer med en flerårig tidshorisont er en kerne i de skandinaviske plansystemer, og planerne omfatter først og fremmest den offentlige sektor. I et vist omfang rummer de økonomiske planer tillige analyser af de private sektorer og den samlede økonomi, men der lægges ikke i planlægningen op til direkte reguleringer i forhold til den private produktion.

Den skandinaviske særegenhed ligger ikke i denne tilgang til planlægningen men i en udbygning af et »ordinært« vestligt planlægningssystem, der udover økonomiske planer også som noget centralt omfatter planer for arealanvendelsen, med en særlig levevilkårsplanlægning. Ud fra en lighedside analyseres, hvorledes de offentlige aktiviteter og arealdispositionerne i bred betydning indvirker på forskellige socialgrupper i befolkningen og på borgere med forskellig geografisk lokalisering.

Levevilkårsdimensionen præger i særdeleshed den fysiske planlægning eller arealanvendelsesplanlægningen. Gennem planlægningens bestræbelser for at påvirke udviklingen i lokaliseringsmønsteret for erhvervsvirksomheder, boliger, infrastruktur, offentlige institutioner m. v. tillægges hensynet til fremme af social tryghed og lighed en hovedvægt. Det anses altså langt fra som altafgørende at sikre en for produktionsvirksomhederne hensigtsmæssig regional struktur. Konflikten mellem hensynet til en ud fra velfærdsbetragtninger ønskværdig regional struktur og en økonomisk rationel struktur kommer ikke mindst tydeligt frem i Norge, der bl. a. i kraft af landets geografi traditionelt har haft en meget decentral lokaliseringsstruktur, som ønskes opretholdt.

Siden 1930'erne har udbygning af offentlige serviceforanstaltninger indgået bevidst i de skandinaviske landes opbygning af velfærdsstater, og disse foranstaltninger kan nærmest siges at være blevet kernen i indsatsen for større lighed og social tryghed for alle. Der er derimod kun i begrænset omfang sat ind på at udligne indkomster og formuer gennem offentlige reguleringer direkte i indkomst-

dannelsen. Som tidligere omtalt har ligheds- og tryghedsideer dog også i høj grad præget erhvervspolitikken og den almindelige økonomiske politik.

Bl. a. i kraft af de skandinaviske landes relativt begrænsede størrelse og betydelige homogenitet samt fordi de offentlige serviceforanstaltninger så klart har været et middel til at nå større lighed og social tryghed, er disse foranstaltninger i høj grad blevet bygget op omkring et system af offentlige institutioner. Der er tale om en generelt set meget vidtdrevet systematisering og hertil hørende kategorisering af befolkningen. For spædbørn, for skolebørn uden for skoletiden, for ældre med en bestemt grad af mulighed for at klare egen livsførelse og for andre persongrupper findes gennem lovgivning fastlagt en ganske bestemt type af institutionsforanstaltning, som de pågældende er berettigede til og tilbydes gratis eller til en pris langt under fremstillingsomkostningerne. Til gengæld kan det være ganske vanskeligt for borgerne at vælge at indrette sig på en måde der afviger fra en af de offentlige myndigheder normerede. Det er både omfanget og graden af systematisering, der kendetegner de skandinaviske velfærdsforanstaltninger.

Den betydelige offentlige aktivitet, det tillige omfatter udbyggede ordninger for offentlige indkomstoverførsler til pensionister, arbejdsløse og syge i en sådan grad, at nogle direkte taler om, at en borgerløn er introduceret, er ensbetydende med et højt skattetryk. I 1980 udgjorde skatterne 48 pct. af BNP som gennemsnit for Danmark, Norge og Sverige, mens niveauet i Finland kun var på 35 pct. For hele OECD-området var det tilsvarende tal omkring 37 pct. Det høje skandinaviske skattetryk kommer især til udtryk i meget høje indkomstskatteprocenter, men også niveauet for forbrugsafgifter er højere end i det øvrige OECD-område. Denne situation giver anledning til betydelige problemer med at få skattesystemerne til at fungere effektivt, lige som borgernes tillid til skattesystemernes retfærdighed sættes på prøve. Det er tiden siden begyndelsen af 1960'erne, der har bragt de skandinaviske lande i en særposition i forhold til de fleste øvrige OECD-lande. Sverige skiller sig i øvrigt ud derved, at skattetrykket også efter midten af 1970'erne er steget markant, således at den økonomiske krise her søges imødegået ved en intensiveret offentlig ressourceindsats. I de øvrige skandinaviske lande har indkomststagnationen også dæmpet væksten i skattetrykket.

Som det blev beskrevet i afsnittet om industrialiseringen i Skandinavien styres produktionssektorerne i høj grad af markedets kræfter i Skandinavien. Dette sammenholdt med den meget betydelige offentlige aktivitet og deraf følgende høje skattetryk har fået nogle til at karakterisere de skandinaviske lande som en samfundsmodel, hvor indkomsterne men ikke produktionen er socialiseret. Denne situstion giver anledning til nogle helt særlige effektivitetsproblemer i de skandinaviske samfund.

Effektivitetsproblemerne bliver ydermere sat i relief af en samfundsudvikling, der langt hen ad vejen bringer en realisering af de mål, der i 1930'erne var baggrunden for, at man i de skandinaviske lande begyndte på opbygningen af velfærdsstater. Erhvervsstrukturen er ændret stærkt i retning af lønmodtagersamfund - antallet af selvstændige i landbrug, handel og andre erhverv er faldet drastisk samtidig med, at der er fremvokset en betydelig gruppe af offentlige funktionærer. Takket være faglig organisering og udbygget social tryghedslovgivning har også arbejdere i de private erhverv bevæget sig

i retning af en tryggere funktionærposition. Tillige sikrer høj beskatning og økonomiske overførselsordninger en udjævning af forbrugsmulighederne. Måske mere end noget andet er de offentlige serviceforanstaltninger i Skandinavien kendetegnet ved uddannelsessystemer af meget høj standard og stor bredde, således at skandinaverne også hvad uddannelsesfærdigheder angår har solide og mere lige forudsætninger. Denne virkeliggørelse af et socialt tryggere funktionærsamfund indebærer, at nye offentlige foranstaltninger får vanskeligere ved at finde begrundelse i lighedshensyn. Tillige er de enkelte borgere i kraft af større økonomisk tryghed og bedre uddannelsesforudsætninger blevet bedre i stand til at forholde sig til de offentlige foranstaltninger - også kritisk og med ønsker om andre former for foranstaltninger styret på anden måde end velfærdsstatens traditionelt centralistiske.

Skandinavisk samarbejde

Med liberalismens frembrud voksede også nogle nye ideer om samarbejde mellem de skandinaviske lande frem. Landene var jo i forvejen knyttet sammen af mange historiske bånd, og nye bånd blev trukket med det borgerlige gennembrud og industrialiseringen.

Ideerne om nordisk samarbejde kan føres tilbage til 1840'erne til nationalliberale akademiske kredse - Skandinavisterne. Bevægelsen var stærkest i Danmark, hvor man nærede tiltro til, at en skandinavisk alliance kunne dæmme op for den voksende tyske nationalisme, der rejste krav om frigørelse af hertugdømmerne Slesvig-Holsten fra det danske rige. Planer om en forsvarsalliance og en fælles konge var imidlertid politisk urealistiske, hvilket kom tydeligt frem i 1864, hvor et dansk håb om norsk og svensk militær hjælp i krigen mod Østrig-Preussen ikke blev opfyldt.

Tanker om forskellige former for unionsdannelser har også senere været prøvet af, men det viste sig tidligt, at der var langt mere nærliggende muligheder for at udvikle pragmatisk samarbejde på utallige konkrete områder. I 1873 blev der etableret en skandinavisk møntunion med fælles møntenhed i Danmark, Norge og Sverige og med det sigte, at realisere et fælles møntområde. Med guldfodsmøntsystemets sammenbrud i 1914 ophørte unionen i realiteten at fungere, men bestræbelserne blev genoptaget i 1920'erne.

Ideerne om skandinavisk samvirke kom også i høj grad til at præge de folkelige bevægelser og interesseorganisationer, der så dagens lys efter midten af forrige århundrede. Såvel de faglige organisationer som erhvervsorganisationerne og mange kulturelle organisationer etablerede allerede fra deres grundlæggelse faste forbindelser til tilsvarende organisationer i de øvrige skandinaviske lande, og erfaringsudvekslingen herigennem er lige siden til stadighed blevet udbygget. Det er tillige et meget karakteristisk træk, at der på kommunalt niveau er indgået venskabsbyaftaler i et sådant omfang, at størsteparten af de skandinaviske kommuner af bare en vis størrelse har venskabsbyer i flere andre skandinaviske lande, hvorimellem der udveksles idrætshold og foreningsrepræsentationer foruden, at der mellem de kommunale myndigheder sker en erfaringsudveksling. Sprogfællesskabet indebærer, at venskabsbyordningerne i praksis kan få en endog meget betydelig folkelig udbredelse.

Ligesåvel som Danmarks krig i 1864 markant satte sit præg på de fælles-skandinaviske ideer, betød også den første og især den anden verdenskrig meget for

skandinavernes opfattelse af naboskabet. Både Danmark og Norge blev besat af Tyskland i 1940, men besættelsen førte i Norge langt tydeligere til en konfrontation med besættelsesmagten end tilfældet var i Danmark. Sverige forblev neutralt under hele anden verdenskrig. På den ene side oplevedes et skandinavisk sammenhold ikke mindst på ikke-officielt niveau men på den anden side kunne det ikke undgås, at det forskellige engagement i krigen afsatte nogle ar.

Måske har det været en medvirkende årsag til, at det ikke i den åbne politiske situation efter 1945 lykkedes at etablere et nærmere skandinavisk samarbejde om forsvar og sikkerhed eller om økonomi trods betydelige bestræbelser.
Finland indgik i 1948 en traktat om venskab, samarbejde og gensidig bistand med Sovjetunionen efter et pres derfra. Dette vakte ikke mindst bekymring i Norge, der på denne baggrund indledte sonderinger om en nærmere tilknytning til nedsættelse af en nordisk forsvarskomité mellem Danmark, Norge og Sverige til undersøgelse af de praktiske muligheder for at oprette et forsvarssamarbejde mellem de tre lande. Forhandlingerne slog imidlertid fejl, da det ikke viste sig muligt at kombinere Norges ønske om samarbejde med vestmagterne med det svenske ønske om en nordisk alliance i fuld neutralitet. Finlands forhold til Sovjetunionen umuliggjorde tillige en finsk deltagelse i et forsvarssamarbejde.

Da forhandlingerne brød sammen tilsluttede Norge, Danmark og Island sig i 1949 NATO, mens Sverige opretholdt sin traditionelle neutralitet.

Herefter har der udviklet sig et langt mere pragmatisk udenrigspolitisk samarbejde mellem de skandinaviske lande. I FN og Europarådet gør de skandinaviske lande sig eksempelvis særlige bestræbelser for at udvise en fælles optræden og der er eksempler på, at de skandinaviske lande i internationale organisationer har optrådt som en fælles blok med en fælles delegationsleder.

Også på det økonomiske område blev der iværksat bestræbelser efter den anden verdenskrig for at skabe et nærmere skandinavisk samarbejde. I 1948 påbegyndte Danmark, Norge og Sverige forhandlinger om et nordisk fællesmarked fri for toldbarrierer, men forhandlingerne skred langsomt frem selv om Finland tilsluttede sig den i 1956. Som en konsekvens af forhandlingernes manglende succes svingede interessen over til i slutningen af 1950'erne at blive rettet mod de bredere bestræbelser for at danne frihandelsområder, som pågik i Europa. Da EEC blev dannet i 1957 vaktes umiddelbart interessen for tilslutning til EFTA, som Danmark, Norge og Sverige tilsluttede sig i 1960. Finland indgik en særlig aftale om associering med EFTA i 1961 og Island blev medlem i 1970. Hermed opnåedes et skandinavisk frihandelsområde, der tillige omfattede en del af Europa. Der er ingen tvivl om, at dette var medvirkende til en udvidelse af den skandinaviske samhandel. For de fem landes vedkommende voksede samhandelen målt ved importen fra 12,1 pct. af den samlede import i 1955 til 23,3 pct. i 1973. Eksistensen af både EEC og EFTA delte imidlertid det europæiske marked op i to blokke, der delvist var afskåret fra hinanden.

Da England i 1961-63 og igen i 1967 søgte medlemsskab i EEC indledte også Danmark, Norge og Sverige forhandlinger herom, men da Englands forhandlinger for anden gang brød sammen i 1967 besluttede de skandinaviske lande at gøre et nyt forsøg på at skabe et økonomisk fællesskab, både p.g.a. de umiddelbare økonomiske fordele og for eventuelt at

stå stærkere ved kommende forhandlinger med EEC. Rent faktisk lykkedes det også i 1970 at nå frem til foreløbig enighed om en traktat til skabelse af NORDEK, hvis formål var at etablere en økonomisk union. På dette tidspunkt havde De Gaulle's fald imidlertid åbnet for engelsk optagelse i EEC, og på denne baggrund ønskede Danmark, Norge og Sverige også at undersøge mulighederne for medlemskab. Tillige trak Finland sin beslutning til NORDEK tilbage p.g.a. usikkerhed om, hvorledes et NORDEK-medlemskab ville påvirke landets forhold til Sovjetunionen.

Sonderingerne i forhold til EEC fik til resultat, at Danmark i 1973 alene tilsluttede sig. Norge nåede også frem til en aftale om tilslutning, men en folkeafstemning viste et flertal mod tilslutning. Bl. a. prægede en usikkerhed om mulighederne for at opretholde norsk fiskeri, der er af stor egnsudviklingsmæssig betydning for Nordnorge, denne beslutning. Norge, Sverige, Finland og Island har indgået aftaler med EEC om handel m. v., og det tilsikres herigennem bl. a., at frihandelen for industrivarer, som var skabt inden for EFTA, blev opretholdt mellem de skandinaviske lande.

På trods af, at et tæt økonomisk samspil mellem de skandinaviske lande er fortsat efter Danmarks tilslutning til EEC, kan der spores adskillige tendenser til, at Danmark er ved i økonomisk henseende at skifte orientering fra Skandinavien til Europa. For Danmarks vedkommende er fremgangen i relativ betydning af den skandinaviske samhandel blevet brudt.

Energiforsyningsproblemerne og det økonomiske tilbageslag efter begyndelsen af 1970'erne har ændret situationen for det økonomiske samvirke mellem de skandinaviske lande. Allerede forud herfor fungerede et udbredt samarbejde omkring energiforsyningen, således at der tidligt etableredes kabelforbindelser til eltransmission mellem landene. Med Norges betydelige olie- og gasproduktion fra omkring 1980 viste der sig nye perspektiver for samarbejdet omkring energien. Indtil videre kan man imidlertid nok konstatere, at dette ikke har fået nogen virkelig afgørende betydning.

Vigtigst i denne forbindelse er måske den økonomiske samarbejdsaftale mellem Norge og Sverige, som blev indgået i 1980 med sigte på at skabe en nærmere økonomisk integration mellem de to lande. Aftalen indeholder både bestemmelser om etablering af en fond til fremme af industriel udvikling og lægger op til et nærmere samarbejde om udnyttelse af de to landes energiressourcer. Der er altså tale om en strategi til imødegåelse af den økonomiske stagnation, der igen hænger sammen med den vestlige verdens energiforsyningsproblemer. Aftalen kan måske også ses som et forsøg på at styrke et skandinavisk modstykke til det europæiske EEC-samarbejde. I denne forbindelse er Danmark blevet skilt ud fra et skandinavisk tilhørsforhold.

De seneste udviklingstendenser

I de senere år har spørgsmålet i stigende grad været debatteret, om den skandinaviske samfundsmodel er tilstrækkelig hensigtsmæssig til at imødegå de langvarige konjunkturtilbageslag. Man har rejst spørgsmålet, om det er muligt fortsat at løse konjunktur- og strukturproblemerne i samfundsøkonomien ved yderligere at presse skatterne opad, at drive social- og arbejdsmarkedspolitikken meget længere eller opbygge nye institutioner til at opsamle virkningerne af de sociale og økonomiske udsving. I den sidste ende har det været spørgsmålet, om landene har mistet

en række af deres økonomiske og politiske frihedsgrader og dermed tabt den værdifulde fleksibilitet - på grund af det betydelige organisatoriske og institutionelle apparat, der er opbygget i forbindelse med velfærdsstatens udbygning, og som har beslaglagt store samfundsressourcer. De skandinaviske lande har på den ene side haft fordelen af velfærdssystemet gennem den ret brede accept af forandringer uden social uro, men på den anden side har systemet mistet evnen til hurtige tilpasninger.

Ser man nærmere på de senere års udvikling, er der mange indikatorer, der peger i den retning.

Den økonomiske vækst i slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 80'erne gik næsten helt i stå på baggrund af det internationale tilbageslag især fra 1980. Der var dog tale om en klar strukturforskydning inden for Norden. I 1960'erne var det karakteristisk, at landene vækstmæssigt fulgte hinanden tæt i et stærkt ekspansivt internationalt vækstmiljø. I de senere år lå væksten væsentlig højere i Norge og Finland, mens Sverige og Danmark lå på lave vækstrater. Til gengæld er balanceproblemerne blevet uoverstigelige. Især for Danmark og Sverige, hvor underskuddene i de sidste fem år har ligget mellem 2,5 og 4,5 pct. af bruttonationalproduktet, har opretholdelsen af et stort set uændret velfærdsniveau skabt en stigende gældsætning over for udlandet. Også for Finland, der indtil 1980 opretholdt høje vækstrater, bl. a. på baggrund af gunstige afsætningsvilkår til Sovjetunionen, har der været tale om endog ukontrollabelt stigende betalingsbalanceunderskud. Kun Norge har kunnet holde en rimelig balance vekslende mellem over- og underskud, fordi landet har oparbejdet en betydelig olieeksport, men de seneste tendenser tegner også for dette land på manglende balance, bl. a. fordi afsætningen af industriprodukter ikke har kunnet følge med importstigningen.

Denne udvikling, der har forsinket tilpasningen til en lavere velfærdsudvikling, har imidlertid ikke i alle lande medført uligevægt på arbejdsmarkedet. Norge og Sverige kan fortsat opretholde en i international sammenhæng ekstrem lav ledighed på 2,5-3,5 pct., mens Danmark og Finland både er plaget af betalingsbalanceproblemer og høj arbejdsløshed (6-10 pct.).

I alt havde de skandinaviske lande en samlet udlandsgæld ultimo 1981 på 53 mia. $, hvilket i forhold til et samlet bruttonationalprodukt på 242 mia. $ udgør omkring 22 pct., og i forhold til eksporten på 73 mia. $ 72 pct.

Disse fællestendenser, en høj inflation, en forringet konkurrenceevne - for nogle lande stor ledighed - og en betydelig gældsætning har rejst spørgsmålet om velfærdsmodellen og har alvorligt skadet landenes fleksibilitet.

Lavkonjunkturudviklingen efter 1975 har sat sit præg på den økonomiske politik. Der har på flere tidspunkter i de senere år været taget skridt til indgreb for at dæmme op for balanceproblemerne, men det er ofte sket inden for det kendte velfærdssystems rammer. Således har såvel Sverige, Norge og Finland i 1982 gennemført dybtgående devalueringer. I Norge har denne politik været kombineret med en skatteomlægning fra direkte til indirekte skatter, og Sverige har søgt at dæmme op for devalueringens bivirkninger gennem skatteforhøjelser. Samtidig har der været afsat flere midler til erhvervsudviklingen. Man kan betegne denne økonomiske politik som en fortsættelse af den velfærdssystembevarende politik, der kendetegnede indgrebene i Skandinavien allerede fra den første oliekrises start i

1975. I Danmark er der imidlertid i efteråret 1982 gjort forsøg med den ny borgerlige mindretalsregering på at gribe ind i velfærdssystemets funktionsmåde for at opnå bedre balance. Flere indgreb er gennemført i de sociale bidrag, i arbejdsløshedsdagpengene, sundhedssystemet og uddannelsesinstitutionerne, som kombineret med en indkomstpolitisk løsning ikke blot har til hensigt at tilvejebringe et lavere omkostningsniveau og dermed en bedre konkurrenceevne øjeblikkeligt, men tillige gennem systemindgrebene at skabe grundlaget for en længere tids fastholdelse af konkurrenceevnen.

Den uensartede tilrettelæggelse af den økonomiske politik og erhvervsfremmepolitikken har inden for de sidste fem år skabt et brud med den linie fra 1950'erne til midten af 1970'erne, der skabte en stigende arbejdsdeling mellem de nordiske lande i en sådan grad, at man kunne karakterisere markedet for industriprodukter som så godt som frit. Den rene internordiske samhandel er for alle lande faldet. Hvor tidligere omkring 25 pct. af eksporten gik til et andet nordisk land, er andelen nu faldet til lidt over 20 pct. Danmarks tilknytning til EF er kun én af forklaringerne, idet de øvrige skandinaviske lande har aftaler med EF på industriområdet. Det forholder sig da også sådan, at alle skandinaviske lande har øget samhandelen med EF på bekostning af Norden. De omfattende og ukoordinerede devalueringer må tilskrives en væsentlig forklaring på, at det høje samhandelsniveau har lidt alvorlig skade. Hertil kommer forskellen i erhvervspolitiske og økonomisk-politiske tiltag, der i stigende grad har skabt helt forskellige vilkår for produktion og afsætning. Det drejer sig især om de omfattende norske og svenske erhvervsfremmeprogrammer, som på en række områder har tilvejebragt særkonkurrencestillinger ikke blot på det nationale marked, men også på et andet nordisk lands område. Den økonomiske politik i Danmark og Finland har også i nogen grad taget erhvervstilskud, finansieringsordninger, skattelettelse m. v. for industrien i anvendelse, men i langt ringere udstrækning - og for Danmarks vedkommende under internationalt opsyn -gennem kontrolmekanismer i EF.

Hertil kommer, at Sverige traditionelt har stået som hjørnestenen for internordisk samhandel med udgangspunkt i landets betydelige og stærkt koncentrerede industri, hvor især Danmark og Finland har bidraget med industrielle underleverancer hertil. De senere års forskydning af bl. a. den maskinindustrielle teknologifornyelses tyngdepunkt fra Sverige til Mellemeuropa, USA og Japan er en yderligere forklaring på Nordens stærkere handelsorientering mod EF. I fortsættelse af denne udvikling inden for Norden synes der at tegne sig et billede af en opsplitning mellem Sverige og Norge på den ene side og Danmark på den anden.

Som det er fremgået af denne artikel, repræsenterer Norden et betydeligt markedsområde, der vurderet i sammenhæng har en betydelig placering i Europa. I alt er der en befolkning på over 22 mill. indbyggere, som det fremgår af tabel 3, på et areal af 1,3 mill. km^2 - et areal, der er

Tabel 3. **Befolkningen og areal i Norden 1980**

	1.000 personer	1.000 km^2 areal
Danmark	5.124	43
Finland	4.788	337
Island	229	103
Norge	4.092	324
Sverige	8.312	487
Hele Norden	22.551	1.294

Kilde: Yearbook of Nordic Statistics, 1981.

Tabel 4. **Nogle nøgletal for Norden.**

Mia. US$	Norden	Frankrig	Vesttyskland	England	USA
Bruttonationalprodukt	263	571	764	401	2.350
Privatbrug	140	354	418	242	1.513
Offentligt forbrug	64	85	152	81	423
Bruttoinvesteringer	58	121	174	71	426
Import	69	135	188	120	256
Eksport	63	111	193	115	217
Befolkning (mill. pers.)	23	54	62	56	228

Norden i procent af

	Frankrig	Vesttyskland	England	USA
Bruttonationalproduktet	46	34	66	11
Privatforbrug	40	33	58	9
Offentligt forbrug	75	42	79	15
Bruttoinvesteringer	48	33	82	14
Import	51	37	58	27
Eksport	57	33	55	29
Befolkning	42	37	41	10

Kilde: Yearbook of Nordic Statistics 1981.

større end Frankrig, Vesttyskland og England tilsammen og 1/7 af USAs. Den nordiske befolkning udgør ca. halvdelen af den franske og engelske. Størrelsesforholdene bliver imidlertid mere markante, når man sammenligner velfærdsniveauet, forbrugs- og investeringsforholdene. Dette er gjort i tabel 4.

Af denne tabel fremgår det, at selv om den nordiske befolkning udgør 42 pct. af den franske, udgør bruttonationalproduktet ca. 46 pct., bruttoinvesteringerne 48 pct., og eksporten er helt oppe på 57 pct. Norden har således i forhold til alle øvrige nævnte lande en langt større arbejdsdeling med omverdenen og drager dermed fordel af de økonomiske gevinster, der kan være forbundet med en sådan større arbejdsdeling. Der er dog tale om en vis spredning i velfærdsniveauet mellem de nordiske lande, som det fremgår af tabel 5, men det er karakteristisk,

Tabel 5. **Bruttonationalproduktet pr. indbygger i Norden og udvalgte lande 1979.**

	US $	Norden Gennemsnittet = 100	BNP pr. indbygger 1977[1]
Danmark	12.940	110,5	120,8
Finland	8.690	74,2	-
Island	10.980	93,8	-
Norge	11.470	98,0	-
Sverige	12.820	109,5	-
I alt gennemsnit Norden	11.709	100,0	-
Frankrig	10.680	91,2	112,6
Vesttyskland	12.450	106,3	116,6
U.K.	7.170	61,2	93,2
USA	10.650	91,0	-

1) udregnet i direkte sammenlignelig købekraft, EF = 100.
Kilde: OECD: »Economic Surveys. Denmark. January 1982«.
»Sociale indikatorer for De europæiske Fællesskaber 1960-78«.

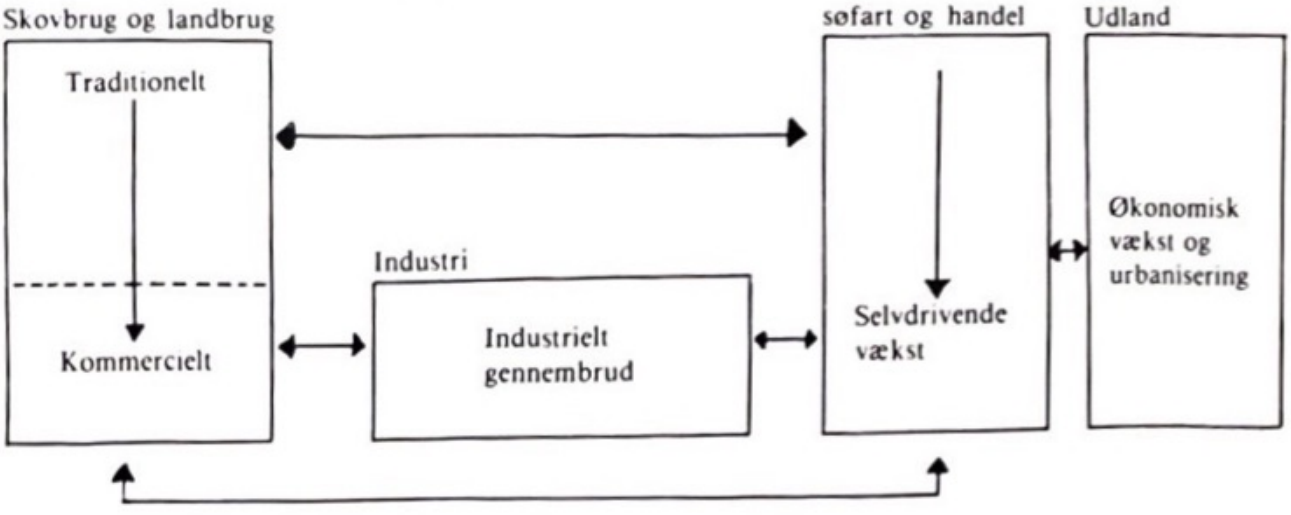
at de skandinaviske lande gennemgående ligger i toppen, når man internationalt sammenligner bruttonationalprodukt pr. indbygger.

Meget tyder på, at de nordiske lande står over for en korsvej på mange områder i 1980'erne. Man har rejst spørgsmålet, om den skandinaviske velfærdsmodel kan holde i en periode, hvor de internationale økonomiske forhold er stærkt ustabile, og hvor teknologien skifter hurtigt. Såfremt modellen skal overleve 1980'erne, er der ingen tvivl om, at der må betydelige tilpasninger til i de sociale og velfærdsmæssige institutioner og rammer for at sikre en høj fleksibilitet og tilpasningsevne. For det andet kan man rejse spørgsmålet, om de nordiske lande fortsat kan opretholde det høje velfærdsniveau, når landene på en række områder inden for de traditionelle industrier er ved at tabe internationale markedsandele. På baggrund af den stærkt forskellige industrielle struktur vil landene utvivlsomt kunne drage store fordele ved et mere indgående samarbejde omkring erhvervsudviklingen og erhvervspolitikken. Man kan også stille det spørgsmål, om landene enkeltvis overhovedet vil være i stand til at kunne indtage væsentlige forposter i den teknologiske udvikling, med mindre dette sker gennem et intensivt internordisk samarbejde.

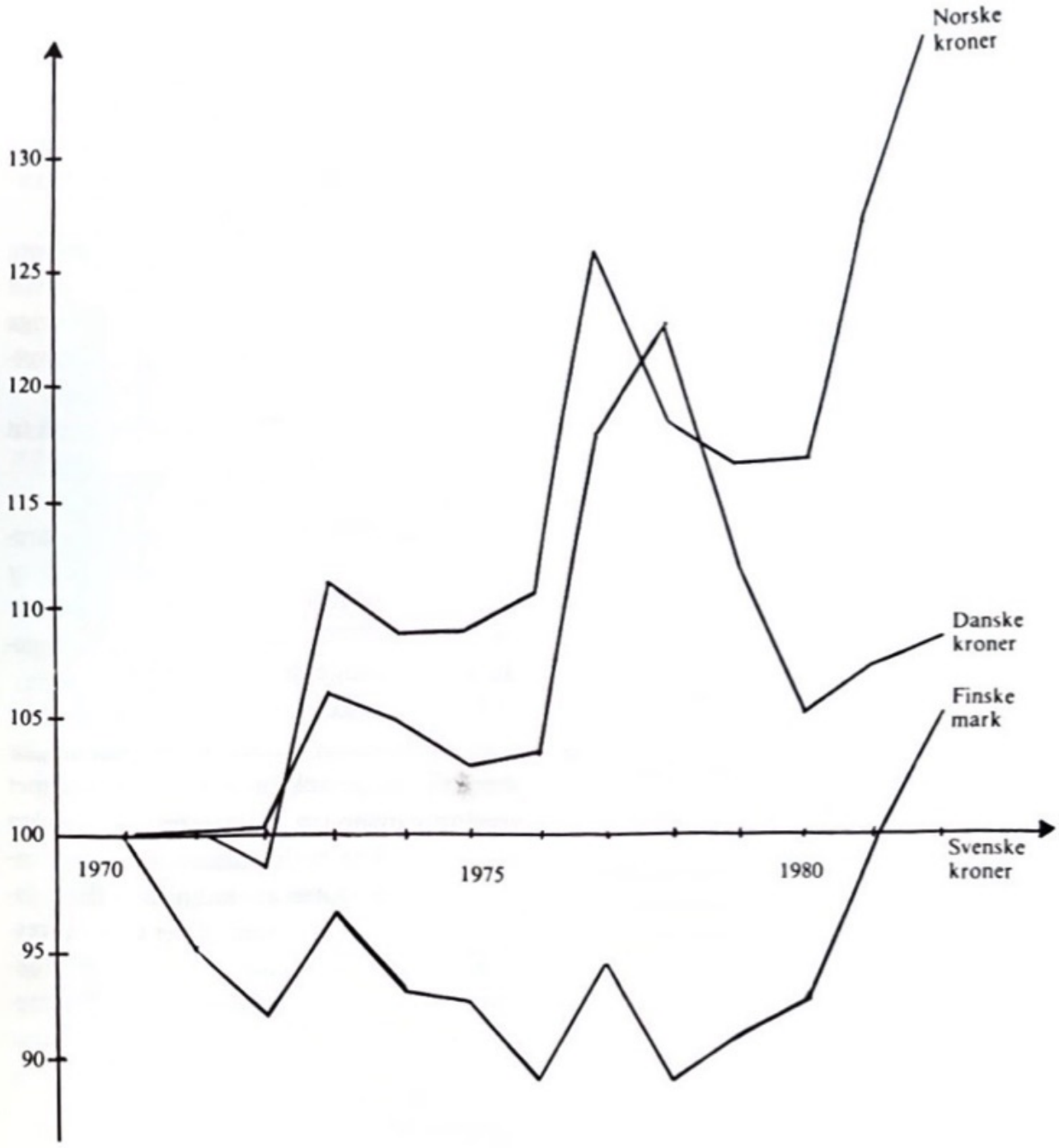
Endelig må man stærkt fremhæve, at de nordiske lande i deres erhvervspolitik og økonomiske politik langt fra har erkendt den snævre sammenknytning af landenes industrier, der er foregået inden for de sidste 20 år. Det er nødvendigt med en harmonisering af erhvervspolitikken og af den økonomiske politik, hvis man skal kunne drage nytte af de betydelige muligheder, der ligger i en fælles nordisk erhvervsudvikling. Alene de store omfattende konkurrerende devalueringer landene imellem har været stærkt ødelæggende for en stabil udvikling i samhandelen, for arbejdsfordelingen mellem industrierne og for industriernes samordnede udvikling.

Man kan vel udtrykke det så stærkt, at der vil kunne opnås en betydelig positiv samarbejdseffekt de nordiske lande imellem, såfremt der foregik en koordineret og velovervejet valutakurspolitik fulgt op af en harmonisering af erhvervspolitikken landene imellem. Effekten af sådanne foranstaltninger vil langt overgå, hvad man i de sidste 30 år har opnået inden for det nordiske samarbejde på det erhvervsmæssige, kulturelle og sociale område.

Skitse til model for økonomisk vækst 1850-1914 i de skandinaviske lande. Erhvervsstrukturel udvikling.



Figur 1. **Nordiske valutakurser[1]: Relativ udvikling 1970-82, svenske kroner som målestok, 1970 = 100.**



[1]) Årsgennemsnit af valutakurser.
Kilder: Statistisk Årbog 1974-82 og »Økonomisk Perspektiv« nr. 2-12 1982, nr. 1, 1983.

BENT ROLD ANDERSEN

Den danske velfærdsstat - vækst og krise

Velfærdsstaten 1960-81

Den offentlige sektor i Danmark er ikke enestående ved sin størrelse. Hvad det angår, ligger vi i klasse med en række andre rige lande, f. eks. Holland, Sverige, England, Tyskland, Frankrig, Irland m. fl. Derimod har væksten i de nordiske lande, og især i Danmark, været i overkanten i sammenligning med andre rige lande[1]. For Danmarks vedkommende fremgår væksten fra 1960 til 1981 af tabel 1.

Det bør nok bemærkes, at en række ændringer i statistiske definitioner og opgørelsesmetoder, men også i prisrelationer, forbrugssammensætning for varer m.v. i den betragtede periode har ændret sig så meget, at statistiske serier over så lang en periode både vanskeliggøres og i nogen grad mister deres mening. Man bør derfor alene lægge vægt på størrelsesordenen af tallene i tabel 1.

Det kan dog ikke bortforklares, at der i perioden har været en kraftig vækst i både det private og det kollektive forbrug. Men langt stærkere i det kollektive end i det private. Det er ligeledes klart, at sociale overførsler udgør en voksende del af de private indkomster. Dette er ikke blot en følge af arbejdsløsheden. Udbygningen af sikkerhedsnettet i form af forhøjelser i satser - f. eks. på dagpengeområdet - og indførelse af nye ydelser - f. eks. familieydelserne - fandt også sted i 1960'erne.

Den resulterende stigning i skattetrykket fremgår også af tabellen.

Væksten i den offentlige sektor er som nævnt et internationalt fænomen, hvor Danmark sammen med bl. a. de øvrige nordiske lande blot skiller sig ud ved styrken.

Der er opstillet en række forsøg på at forklare dette internationale fænomen[2)3)]. Den simpleste forklaring på væksten er, at der i markedsøkonomien gennem varepriserne er indbygget nogle bremseklodser for efterspørgslen efter de producerede ydelser. Sådanne bremseklodser findes ikke på offentlige gratisydelser.

Denne forklaring kan imidlertid ikke stå alene. Inddragelsen af ydelser under den offentlige sektor flytter i princippet styringen over fra forbrugsefterspørgslen til de politiske beslutninger. Politiske organer kan beslutte at undlade at tilfredsstille hele efterspørgslen. Eller de kan sætte andre bremseklodser ind i form af tildelings- og udmålingsregler, visitationsmekanismer etc. Erfaringen viser, at sådanne fremgangsmåder i vidt omfang har været benyttet. Begrundelsen for at flytte visse ydelser over fra den private sektor til den offentlige sektor har netop ofte været, at man foretrak denne form for regulering af efterspørgslen fremfor prismekanismen.

Specielt i de nordiske lande har der måske været mindre modstand mod anvendelsen af den offentlige sektor end i andre

Forskningschef, Amtskommunernes og Kommunernes Forskningsinstitut, fhv. socialminister.

Tabel 1: **Den offentlige sektors udvikling i Danmark 1960-1981.**

	1960	1965	1970	1977	1981
Index for privat konsum. Faste priser	100	124	151	182	180
Index for kollekt. konsum. Faste priser	100	128	176	230	280
Sociale overførsler i % af private indkomster	8	8	13	15	19
Skatter og afgifter i % af BNP	23	29	43	42	45

Kilder: Statistiske Efterretninger. A 1978, 20, A 1982, 22, A 1982, 28. Statistiske Tiårsoversigter. 1974, 77, 78, 82. Lars Nørby Johansen: The Danish Welfare State 1945-1980, Odense Universitet 1982.
Note: Tabellen hviler fortrinsvis på nationalregnskabstal og regnskaber over offentlige finanser. Da der i tidens løb er sket ændringer i definitioner og opgørelsesmetoder, er der stor usikkerhed på tallene, især for 1960 og 1965.

lande, hvor religiøse eller politiske holdninger i nogen grad har blokeret for at lade netop den offentlige sektor løse samfundsopgaver i større omfang.

Eksempler herpå finder vi i den katolske sociallæres såkaldte subsidiaritetsprincip, efter hvilket samfundsorganerne ikke bør løse opgaver, som kan løses af individet selv, af familien eller private, ligesom overordnede samfundsorganer ikke bør påtage sig opgaver, som kan varetages af underordnede organer[4]). Tilsvarende tilbageholdenhed over for den offentlige sektor ligger i liberalistisk, politiske holdninger.

De nordiske lande synes nærmest præget af den opfattelse, at det offentlige i mange henseender er et udmærket redskab til løsning af en række samfundsopgaver. I hvert fald er der en klar tendens til at foretrække direkte samfundsovertagelse fremfor offentlig støtte til private løsninger eller organisering af opgaveløsningen i selvstændige organer - som f.eks. socialforsikringer uden for offentligt regie. Der er tilsvarende en tendens til at løsrive retten til kontante ydelser fra bidragsbetalingen - bl. a. for at opnå bredde i personkredsen - og i det hele taget til at opgive særfinansiering af ydelserne til fordel for generel skattefinansiering. -Om end der i de øvrige nordiske lande på det seneste har været klare tendenser i retning af øget finansiering gennem arbejdsmarkedsbidrag.

I det følgende skal der gives et forklaringsbidrag, der lægger vægt på, at der i perioden 1960-81 er foregået dybtgående samfundsforandringer, som har forringet mulighederne for løsningen af en række opgaver i de sociale netværk - først og fremmest familien - og som har forøget borgernes tilbøjelighed til at stille krav til den offentlige sektor. De vigtigste led i kæden er følgende:

1) I perioden skete der en dramatisk stigning i de gifte kvinders erhvervsdeltagelse og et tilsvarende fald i antallet af hjemmegående husmødre. Dette medførte en dramatisk svækkelse af familiens funktion som socialt netværk. Selv om en del gifte herunder blev deltidsarbejdende, og selv om nogle påtog sig dobbeltarbejde i erhverv og husholdning skete der en markant svækkelse af familierne som bærere af en række typiske netværks- og husmoderfunktioner: Rengøring, indkøb, madlavning, børnepasning og børneopdragelse, omsorg for syge og ældre, socialt beredskab i krisesituationer m. v. Visse husmoderopgaver blev overtaget eller aflastet af det private erhvervsliv, for eksempel gennem udviklingen af husholdningsredskaber og mindre vedligeholdelseskrævende byggematerialer, højere forarbejdningsgrad for fødemidler, centrali-

sering af indkøbsfunktionen i supermarkeder etc. Andre opgaver blev optaget af den offentlige sektor gennem udbygning af daginstitutioner, ældreomsorg, sundhedsvæsen og undervisningssektor.

2) Der blev ikke fra politisk side gjort noget alvorligt forsøg på at styre denne udvikling, f. eks. ved at analysere og påvirke de kræfter, der eventuelt lå bag de ret så dramatiske ændringer i familiemønstret. Nogle kredse tog positiv stilling for udviklingen som udtryk for større ligestilling mellem kønnene. Men den generelle reaktion var en stereotyp udbygning af den offentlige service som svar på de forlængede køer og ventelister. Denne reaktionsmåde genfindes i tusindvis af beslutninger og bevillinger i offentlige organer både på centralt, regionalt og lokalt niveau. Den foregik stort set uafhængigt af politisk farve - højst med lidt nuancer i varme og reaktionshastighed. Hurtigst gik det under VKR-regeringen.

3) Denne reaktionsmåde har måske for sit vedkommende lettet vejen for ændringerne i familiestrukturen. I hvert fald finder man i flere andre lande med stærkere ideologiske blokeringer over for den offentlige sektor - f. eks. i USA og Tyskland - en parallel, men langsommere afvikling af husmodererhvervet.

4) De stærke samfundsforandringer har en tendens til at svække den uformelle sociale kontrol.

Især vil, når forandringerne rammer så fundamentale sociale dannelser som familien. I et stabilt samfund med faste familiestrukturer vil det f. eks. næppe være udbredt at spekulere i, om man skal indgå ægteskab eller ej med henblik på at få mest muligt fra det offentlige og yde mindst muligt. Under sådanne betingelser vil det heller ikke være almindeligt, at forældre henviser deres børn til offentlig forsørgelse straks efter, at forældreforsørgerpligten er ophørt. Svækkelsen af den sociale kontrol er samtidig en svækkelse af mulighederne for at sociale opgaver løses i uformelle sociale netværk. Når det offentlige overtager opgaverne og leverer dem som gratis eller billige serviceydelser, medfører det tillige en negativ særbehandling af medlemmerne af de netværk, der fortsat fungerer som hidtil.

Netværk, familie, kvindearbejde

I perioden 1960-81 faldt antallet af hjemmegående husmødre i alderen 15-74 år fra 829.000 til 250.000. De resterende husmødre befinder sig især i alderen over 45 år. Kvinder i den alder, hvor der er hjemmeboende børn og unge i familien, er i dag stort set udearbejdende, enten på fuldtid eller deltid.

Samtidig er arbejdsstyrken steget med godt 600.000, hovedsagelig som følge af tilgangen af kvinder. Stærkest for så vidt angår de gifte kvinder. Men de ændrede vilkår omkring familien har også fået antallet af »faktisk samboende« til at stige i

Tabel 2. **Arbejdsstyrke og husmødre 1960-81.**

	1960	1965	1970	1977	1981
Arbejdsstyrken i 1000	2064	2235	2310	2537	2674
Heraf mænd	1448	1490	1466	1489	1486
kvinder	616	745	844	1048	1188
gifte kvinder	325	380	518	667	729
Ansat i off. sektor	302	370	478	684	834
Husmødre uden for arbejdsstyrken	829	764	683	397	250

Kilder: Statistiske Tiårsoversigter.
Note: 1960, 65 og 1970: Folketællinger. 1977 og 1981: Arbejdsstyrketællinger.

et sådant omfang, at man ikke længere kan skelne skarpt mellem gifte og ikke-gifte[5].

Den stigende tilgang af kvinder har især vist sig ved en stærk vækst i den offentlige sektors arbejdsstyrke.

Disse tal overvurderer i nogen grad væksten i arbejdsstyrken såvel for kvinderne som den offentlige sektor, idet en stor del af tilgangen består i deltidsbeskæftigede.

Tages hensyn hertil ved, at alle omregnes til fuldtidsbeskæftigede, reduceres væksten i arbejdsstyrken til knap 400.000, hvoraf ca. 380.000 er kvinder. Dette fremgår af tabel 3, hvor der desuden er foretaget en udskillelse af væksten i fire områder af den offentlige sektor, som må formodes at have en vis forbindelse med svækkelsen af de sociale netværk, nemlig daginstitutionerne, ældreomsorgen, sygehusene samt undervisnings- og kulturområdet.

Den forøgede arbejdsstyrke har for størstedelens vedkommende medført stigende beskæftigelse i de fire nævnte områder af den offentlige sektor. Især efter 1965. Man bør nok i den forbindelse bemærke, at tilgangen før 1965 fortrinsvis bestod af ugifte, og at faldet i antallet af husmødre også var beskedent i denne periode. Der er med andre ord et nøje sammenfald mellem nedgangen i antallet af husmødre og det voksende forbrug af arbejdskraft i de fire nævnte områder. Særlig tæt er den tidsmæssige sammenhæng på daginstitutionsområdet og ældreområdet, noget svagere på sygehusområdet og mindst i undervisningssektoren.

Substitutionen over for husmoderarbejdet har nok heller ikke samme nærhed for alle de fire nævnte områder.

Rubrikken »rest til øvrige erhverv« omfatter den del af arbejdsstyrken, som er beskæftiget i andre erhverv - herunder andre dele af den offentlige sektor - eller er arbejdsløse. Som følge af stigningen i arbejdsløsheden 1960-81 er beskæftigelsen i det, der her benævnes »øvrige erhverv«, gået tilbage i den betragtede periode som helhed.

Daginstitutionsområdet

Daginstitutioner og dagpleje er et område, hvor substitutionen over for netværksfunktionerne er åbenbar. Det spiller i den forbindelse ingen rolle, at det kan hævdes, at der i pædagogisk, psykologisk og social henseende ikke er fuldstændig identitet mellem husmoderens »ydelser« og institutioner/dagpleje. Afgørende er, at børnepasningen, mens forældrene er på arbejde, overtages af institutionerne eller dagplejen. Om der så herudover ydes mere eller mindre f. eks. i psykologisk henseende, er mindre vigtigt for vor pro-

Tabel 3. **Væksten i arbejdsstyrken i udvalgte erhverv 1960-81. Omregnet til 1000 fuldtidsbeskæftigede.**

	1960-65	1965-70	1970-77	1977-81	1960-81
Daginstitutioner m.v.	1	8	18	22	49
Ældreomsorg	5	5	21	13	44
Sygehusene	5	14	19	6	44
Undervisning m.v.	22	15	37	28	102
I alt	33	42	95	69	239
Rest til øvrige erhverv	70	- 9	55	42	158
Vækst i arbejdsstyrken	103	33	150	111	397

Note: Reduktionen i forhold til den samlede arbejdsstyrke beregnet af forfatteren. Dokumentation i AKF i form af ikke publiceret notat.

Tabel 4. **Daginstitutioner og tilskudsberettiget dagpleje i 1960-81.**

	1960	1965	1970	1977	1981
Antal pladser i 1000	43	49	85	175	257
Antal ansatte, omregnet til 1000 fuldtidsansatte	10[1]	11[1]	19	37	59

1) Skønnet på grundlag af en forudsat konstant personalekvotient, der er den samme i 1960 og 65 som i 1970 jf. note til tabel 3. Skønnet er »forsigtigt« i den forstand, at det snarere undervurderer end overvurderer personalevæksten i årene 1960-1970.

blemstilling - omend særdeles vigtig i andre sammenhænge.

I de år, hvor antallet af husmødre er reduceret, er der sket en seksdobling i såvel antallet af pladser på daginstitutioner eller i tilskudsberettiget dagpleje som i det beregnede personaleforbrug.

Som bekendt udgør forældrebetalingen under en tredjedel af omkostningerne i daginstitutionerne. Det indebærer, at det offentlige yder et årligt tilskud på mellem 25.000 og ca. 80.000 pr. barn til pasning i institutioner m.v., mens der ikke ydes noget tilsvarende tilskud til børnepasning, der finder sted i hjemmet. Man kan næppe forestille sig, at udviklingen i kvindernes erhvervsdeltagelse skulle være upåvirket af dette forhold.

Stigningen i personaleforbruget i daginstitutioner og dagpleje svarer til ca. 13 pct. af stigningen i den kvindelige arbejdsstyrke 1960-81. Betragtes *kun* perioden efter 1965, er den tilsvarende procent 17.

3. Ældreomsorgen

For ældreomsorgens vedkommende er substitutionsforholdet knap så åbenbart som for daginstitutionerne. Det skal dog anføres, at familiemedlemmernes betydning for de gamle er behandlet i ældrekommissionens rapporter, til dels i lyset af Socialforskningsinstituttets undersøgelser af de ældres forhold fra 1962 og 1977[6]. Det fremgår heraf, at familien, især børnene, er en af de gamles vigtigste kilder til kontakter og praktisk hjælp, omsorg og pleje. Der er tillige en klar sammenhæng mellem de gamles kontaktmønster og deres hjælpebehov i forhold til social- og sundhedsområdet.

Personalestigningen har været endnu større end antallet af pladser på institutioner, svarende til en stigning i personalekvotienten fra omkring 0,5 i 1970 til omkring 0,9 i 1981. Dette udlægges sædvanligvis som udtryk for en standardstigning.

Det er tvivlsomt, om dette er en korrekt fortolkning.

Som det fremgår af tabel 6, er det i 15-års perioden fra 1962 til 1977 især sket en stigning i antallet af enligt boende gamle. Størstedelen af denne stigning er demografisk betinget - svarende til aldersforskydninger inden for ældregruppen og den større andel af enker og enkemænd blandt de ældste af de gamle. Der er tilsvarende et forøget antal svært handicap-

Tabel 5. **Ældreomsorgen 1960-81.**

	1960	1965	1970	1977	1981
Pladser i plejehjem m.v. i 1000			ca. 40	48	49
Hjemmehjælpere, i 1000	5		12	17	19
I alt personale i ældreomsorgen, omregnet til fuldtidsbeskæftigede	25[1]	30[1]	35	56	69

1) Se note til tabel 3.

Tabel 6. **Sociale vilkår 1962 og 1977 for gamle uden for institution. 1000 personer.**

	1962	1977	Stigning	Demografisk betinget stigning (alene ændret aldersfordeling)	Rest-stigning
Antal over 62	607	813	206	-	-
Bor m. ægtefælle	441	520	79	-	-
Bor alene	150	282	132	105	27
Svært handicappede	50	90	40	35	5
Svært handicappede og bor alene	12	40	28	8	20

Kilde: Bent Rold Andersen. Sygdomsbegrebet - biologi eller social adfærd? - »Sundhedspolitik«?, AKF 1981. Data fra socialforskningsinstituttets undersøgelser. »Svært handicappede« svarer til førlighedsindeks på 5 og derover. Merete Platz: De ældres levevilkår 1977. SFI meddelelse nr. 32.

pede, hvoraf størsteparten også kan forklares ved den ændrede alderssammensætning. Relativt størst har stigningen imidlertid været for så vidt angår gamle, som både er enligt boende og svært handicappede. Her er antallet mere end tredoblet, og kun en mindre del af stigningen kan forklares med den demografiske udvikling. Dette kan næsten kun forklares ved, at der er sket et dramatisk fald i familiernes evne eller vilje til at have svagelige gamle boende hos sig. Dette måtte nødvendigvis føre til et stærkt forøget pres på institutionerne. Med et institutionsbyggeri, der kun delvis har fulgt med, må resultatet blive strammere visitation og tungere klientel på institutionerne, selv om den aldersbetingede plejehjemsfrekvens har været stort set uforandret[7]). Dermed også en forøget personalekvotient. En sådan udvikling afspejler nok et forøget ressourceforbrug, men ikke nødvendigvis en forhøjet standard i ældresektoren.

Man skal nok være opmærksom på, at de ældstes børn ofte befinder sig i aldersgruppen 45-65, hvor ændringerne i familiestrukturen hidtil har været mindst. Man må således forvente en skærpelse af efterspørgslen efter ældreomsorgsydelser, efterhånden som de erhvervsarbejdende kvinder når op i denne alderskategori.

Stigningen i ældresektorens personaleforbrug svarer til 12 pct. af væksten i den kvindelige arbejdsstyrke 1960-81.

Sygehusvæsenet

Måske er det ikke helt ligetil at få øje på substitutionsrelationerne mellem sygehussektoren og netværksfunktionerne. Især når man forestiller sig sygehusvæsenet som et sted, hvor man behandler traditionelle, biologisk betingede sygdomstilstan-

Tabel 7. **Sygehusvæsenet 1965-80.**

	1965	1970	1977	1980
Somatiske og Psykiatriske sygehuse. I 1000 enheder.				
Antal normerede senge	38	40	44	42
indlæggelser	613	748	928	911[1]
sengedage	12.619	13.156	12.747	12.247[1]
Personale	50	64	83	88

Kilder: Jens Erik Steenstrup og K. Madsen-Østerbye: Sundhedssektoren. AKF, 1980. Offentlig produktion, produktivitet og effektivitet. AKF, 1982. Statistisk Tiårsoversigt 1982.
1) 1979. Antal indlæggelser opgøres ikke i 1979. Er her skønnet 1000 over antallet af udskrevne eller døde, svarende til forholdene i de foregående år.

de med traditionelle lægeligt betingede metoder.

Substitutionsrelationerne kommer imidlertid frem bl. a. gennem det betydelige »overforbrug« af sygehusydelser blandt de ældre[8]. Dette overforbrug er såvel socialt som biologisk betinget. Indlæggelserne og mulighederne for udskrivelse hænger her ofte sammen med styrken i det sociale netværk omkring den gamle jf. f. eks. de betydelige forskelle i sengedagsforbruget for enlige og gifte[9].

Herudover synes der i nogen grad at være tale om en ændring i sygdomsbegrebet, således at sygdomstilstandene i stigende grad optræder som følge af sociale belastninger, hvis diagnose passer dårligt i de sædvanlige klassifikationer, og hvis behandling i nogen grad falder uden for de traditionelle lægelige metoder. Ikke desto mindre vil såvel den praktiserende læge som sygehuset i vidt omfang behandle den pågældende på lige fod med de kendte biologisk betingede sygdomme[10].

Såfremt disse forhold inddrages i billedet, er det særdeles plausibelt, at svækkelsen af de familiebetingede sociale netværk kan bidrage til at forklare stigningen i antallet af indlæggelser i sygehusene, jf. tabel 7.

Væksten i sygehusenes personaleforbrug svarer til 10 pct. af stigningen i den kvindelige arbejdsstyrke 1960-81.

Undervisningssektoren

Undervisningssektoren er det af de betragtede områder, der har haft stærkest stigning i tiden 1960-81. Personaleforbruget er vokset med 140.000. Væksten svarer til 37 pct. af stigningen i den kvindelige arbejdsstyrke i perioden.

Vi er på den anden side nok her på dette område, hvor substitutionsforholdet over til netværksfunktionerne er mindst. Ganske vist kan svækkede familienetværk tænkes at øge kravene til skolen og således motivere nedsatte klassekvotienter, oprettelse af flere særklasser m. v. Men det er på den anden side mere nærliggende at forklare det forøgede personaleforbrug ved den forlængelse af skolealderen, der har fundet sted, herunder det forøgede antal uddannelsessøgende i gymnasiet og andre skoleformer for 16-19-årige, samt i de efterliggende uddannelser. Stigningen har snarere relation til en høj indkomstelasticitet for efterspørgslen efter uddannelse - og til forbedrede støttemuligheder - end til husmodererhvervets forsvinden og det sociale netværks svækkelse.

Det bør vel også nævnes, at forbruget af uddannelse på trods af den stærke vækst næppe er bragt højere i Danmark end i de fleste lande, som vi i øvrigt kan sammenligne os med.

Sammenfattende betragtninger

En del af væksten i den offentlige sektors

Tabel 8. **Undervisningssektoren 1960-81.**

	1960	1965	1970	1977	1981
Uddannelsesøgende i 1000					
i folkeskolen		669	722	806	785
i gymnasiet		25	34	44	61
i universiteter		23	35	51	46
Personale i undervisning, kultur, kirke, omregnet til 1000 fuldtidsbeskæftigede	69	91	106	143	171

Kilde: Tiårsoversigter.

personaleforbrug har sandsynligvis sammenhæng med den forøgede efterspørgsel fra ændringer i familiestrukturer og sociale netværk, først og fremmest i forbindelse med kvindernes forøgede erhvervsfrekvens og faldet i antallet af hjemmegående husmødre. På disse områder synes efterspørgslen at rette sig mod traditionelle offentlige ydelser, også selv om disses institutionelle struktur gør dem tvivlsomt egnede til at dække det pågældende behov. Dette fænomen kan iagttages på daginstitutionsområdet, men især inden for ældreomsorgen og på sygehusområdet, hvor ændringer i de ældres sociale situation og i sygdomsbegrebet har ført til vækst i plejehjem og sygehuse fremfor udvikling af f. eks. ændrede boligmiljøer for ældre eller socialmedicinske behandlingsformer over for belastningssygdomme. Her er det overvejende sandsynligt, at den offentlige sektors stereotype reaktionsmåde har ført til en dårlig behovsdækning og til ressourcespild. På den anden side har den stærkeste vækst fundet sted i undervisningssektoren, hvor stigningen i mindre grad er udtryk for en erstatning for svækkede sociale netværk, snarere for en reel standardforøgelse og højere behovsdækning, muligvis i overensstemmelse med befolkningens prioritering.

Begge disse udviklingsmekanismer rejser imidlertid det spørgsmål, om udviklingen kan fortsætte. Der tænkes i denne forbindelse ikke så meget på, om en stor offentlig sektor er en byrde på samfundsøkonomien. En stor undervisningssektor f. eks. er vel ikke i sig selv nogen større byrde, når den er skattefinansieret, end når den er finansieret over forbrugerbetaling. Empiriske undersøgelser viser ingen klar sammenhæng mellem de økonomiske balanceproblemer og størrelsen af det offentlige forbrug[11].

Problemet ligger snarere i den adfærd, som et stort skattefinansieret kollektivt forbrug kan fremkalde hos borgerne. De sidste tyve års udvikling har medført, at den enkelte borgers velfærd i langt højere grad end tidligere er bestemt af den andel, han kan sikre sig af det kollektive forbrug eller af indkomstoverførslerne. Han opmuntres herigennem til en adfærd, der forøger denne andel. At undlade at indgå ægteskab for at få adgang til goder, der er forbeholdt enlige. At anvende daginstitutioner fremfor privat børnepasning for at maksimere det offentlige tilskud osv. Samtidig medfører den forøgede skattebyrde, og især de høje marginalskatter, en stærk tilskyndelse til skatteunddragelse, f. eks. gennem udnyttelse af fradragsmuligheder og deltagelse i undergrundsøkonomi. Det kan blive umuligt for de politiske myndigheder at få enderne til at mødes.

Løsningen på disse dilemmaer ligger ikke blot i en effektivisering af den offentlige sektor i den traditionelle forstand, at flere ydelser af samme art søges fremskaffet med mindre ressourceforbrug. Det er nok så vigtigt at finde frem til politiske beslutningsmekanismer, der analyserer og styrer kræfterne i samfundsudviklingen, og som udvikler alternative politikker.

Det drejer sig blandt andet om at beslutningerne i den offentlige sektor kommer til at hvile på solidere analyser af karakteren af efterspørgslen efter offentlige ydelser, så man ikke risikerer at levere serviceydelser, som nok efterspørges, men som ikke løser de nødvendige samfundsfunktioner. Man kan her finde talrige eksempler indenfor såvel social- og sundheds- som undervisningsområdet. Klarest måske for ældreområdet. Her er der opstået udækkede behov, ikke blot ved at de svækkede sociale netværk har berøvet de gamle nogle af mulighederne for at få praktisk hjælp, omsorg, pleje og kontakt

gennem de yngre generationer, men også ved at butiks- og servicekoncentrationen, udtyndingen af den kollektive trafik, og ændringen af nærmiljøernes funktion og døgnrytme m. v. generelt har svækket de ældres muligheder for at bevare brede kontaktflader ud til samfundslivet. Det er langtfra givet, at det bedste svar på dette er levering af billig hjemmehjælp, institutionsservice og dagcentre m. v. samt lapperier på skaderne ved udbygning af medicinske og langtidsmedicinske sygehusafdelinger. Det vil klart være bedre f. eks. at forbedre de gamles kontaktflader gennem anvisning af egnede ældreboliger med gode adgangsforhold, befordring og almen service, jf. ældrekommissionens mange forslag af denne art. Vanskeligheden er imidlertid, at svækkelsen af de sociale nerværk ikke umiddelbart giver sig udslag i et iagttageligt behov for en politik af denne type. Derimod slår den ud i funktions- og helbredsproblemer, der af de offentlige myndigheder umiddelbart opfattes som uafviselige behov for sygebehandling, hjemmehjælp eller plejehjemsanbringelse.

En næsten parallel beskrivelse kan faktisk gives af selve grundfænomenet i de sidste 20 års sociale forandringer: Husmodererhvervets afvikling. Det er naturligvis muligt, at der er tale om et bevidst og rationelt valg af livsform fra familiernes side, hvor man har foretrukket at løse en række fællesfunktioner ved hjælp af opvaskemaskiner, frysevarer, ugeindkøb i supermarkeder og dagpleje af børnene fremfor en kortere udearbejdstid og tilsvarende mere tid til husmoderfunktioner i hjemmet for den ene eller begge samboende. Et valg af udearbejde for begge kunne være motiveret i den højere materielle levestandard eller i at man ønskede denne livsform. Hvis der var tale om et sådant ægte valg, vil det imidlertid også vise sig i at familierne var villige til at betale, ikke blot for de dyrere færdigkogte middagsretter, men også for børnepasning m. v. Begrundelsen for de offentlige tilskud til daginstitutioner og dagpleje bortfalder med andre ord - bortset måske for et tilskud der modsvarer skattefriheden for husmoderarbejdet med børnepasningen.

De store offentlige tilskud til daginstitutionerne og dagplejen er da også reelt motiveret af en antagelse af, at de fleste børnefamilier ikke har noget valg. Omkostningerne ved at have børn og ved etablering kræver to indkomster. Der henvises i den forbindelse som regel til den skæve tidsprofil for realhuslejerne, som medfører en »vandgrødsperiode«, når man er ung, og en »bøfperiode« som midaldrende. Hvis dette er problemet, vil tilskud til institutionerne imidlertid heller ikke være et relevant svar. Det vil snarere ligge i bedre boligsikring eller børnetilskud. Eller mest direkte i indekserede former for finansiering af boligbyggerier, som kunne udjævne realhuslejens profil.

Ud fra denne betragtning kan indekslån opfattes som et politisk alternativ til offentlige tilskud til daginstitutioner. Men der er næppe nogensinde for et politisk organ opstillet et beslutningsgrundlag, hvor dette valg er blevet præciseret: Alene det forhold, at de to indgrebstyper hører under forskellige ministerier gør det vanskeligt. Resultatet er, at de kommunalbestyrelser, som har ansvaret for institutionsudbygningen, præsenteres for behov, hvis imødekommelse fremtræder som uafviseligt. Man kan så rationalisere og effektivisere børnepasning og børneopdragelse så meget det skal være. Det vil kun skrabe i problemets overflade.

Velfærdsstatens dilemma er politisk. Den har mere end noget andet at gøre med opskæringen af den politiske beslut-

ningsproces i jerntæppeadskilte niveauer og sektorer, og med opsplitningen af sammenhængende beslutningsklynger i adskilte dagsordenspunkter. Hermed reduceres en række af vore politiske organer til passive tilpassere til ydre vilkår, som de i øvrigt kun øver en minimal bevidst og styret, indflydelse på.

Den, der kun tager uafviselige beslutninger, beslutter ingenting!

Noter:

1. Se: K. Møller Pedersen og Jørn Henrik Petersen: Hvorfor kan den offentlige sektor ikke styres? Berlingske Leksikon Bibliotek, København 1980.
2. Der tænkes ikke her på normative teorier, som søger at bestemme, hvornår offentlig produktion bidrager til den samfundsøkonomiske velfærd.
3. Daniel Tarschys m.fl.: Offentlig sektor i tillväxt. Stockholm 1975. Indeholder en oversigt over de mest udbredte teorier.
4. Pius XI: »Quadragesimo Anno«, 15.5.1931. Tysk oversættelse i Elisabeth Liefmann-Keil: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik. Berlin. Gottingen. Heidelberg 1961.
5. Antallet af papirløst samlevende er ved SFI's omnibusundersøgelse 1976-77 opgjort til 315.000 personer. Levevilkår i Danmark 1980, tabel 3.9.
6. De ældres vilkår. Ældrekommissionens 2. delrapport 1981.
7. Ældrekommissionens 2. delrapport s. 47.
8. Jens Erik Steenstrup og K. Madsen-Østerbye. Sundhedssektoren. AKF, 1980.
9. Ældrekommissionens 2. delrapport s. 252.
10. Se flere af artiklerne i K. Madsen-Østerbye (red.). Sundhedspolitik? AKF, 1981.
11. Harold Wilenskys artikel i »The Welfare State in Crises«, OECD, 1981.

Litteratur:

Johansen, Lars Nørby. *The Danish Welfare State, 1945-1980.* Institutional Profile and Basic Tables. Odense 1982.

Liefmann-Keil. Elizabeth. *Ökonomische Theorie der Socialpolitik.* Berlin - Gottingen - Heidelberg 1961.

Madsen-Østerbye, Kristian, (red.). *Sundhedspolitik?.* København 1981.

Mikkelsen, Palle, m.fl. *Offentlig produktion, produktivitet og effektivitet.* København 1982.

Pedersen, Kjeld Møller og Jørn Henrik Petersen. *Hvorfor kan den offentlige sektor ikke styres?* København 1980.

Steenstrup, Jens Erik, og K. Madsen-Østerbye. *Sundhedssektoren.* Ressourcer og produktion siden 1965. København 1980.

Tarschys, Daniel, m.fl. *Offentlig sektor i tilvaxt.* Stockholm 1975.

The Welfare State in Crises. OECD. Paris 1981.

De ældres vilkår. Ældrekommissionens 2. delrapport 1981.

En sammenhængende ældrepolitik. Ældrekommissionens 3. delrapport 1982.

Statistiske Efterretninger.

Statistiske Tiårsoversigter.

Levevilkår i Danmark. Statistisk oversigt 1980.

ERLING OLSEN

Den disciplinerede Keynes

Problemstillingen

De skandinaviske lande er ikke, hvad de har været. Hvem er forøvrigt det? Men fra at være forbilleder for den øvrige verden er de ved at blive skræmmebilleder. De er blevet symboler på lande, hvor den offentlige sektor er ved at løbe løbsk, hvor valutakassen stadig drænes, og hvor både investeringerne og beskæftigelsen er utilfredsstillende.

I de skandinaviske lande ser man alle de symptomer på manglende balance, der har fået lande som USA og England til at forlade den penge- og finanspolitik, der mellem venner kaldes Keynesianismen. I stedet er de - indtil for nylig - slået over i noget, der ligner den Milton Friedman'-ske monetarisme.

Denne monetarisme har bredt sig som en løbeild over den vestlige verden. Først fik den tag i centralbankernes folk. De fik hurtigt smittet finansministeriernes tænketanke. Det kunne ikke undgå at påvirke også de politiske beslutningstagere, og til sidst fik monetarismen også et vist tag i befolkningen. Uden at den vidste ret meget om, hvad monetarisme egentlig var.

Resultatet blev, at de socialdemokratiske regeringer i Danmark og Norge blev erstattet af konservative. I Sverige kom socialdemokraterne fornylig igen efter 6 års ørkenvandring. Men det var lige på stregen og under omstændigheder, hvor de ydre forhold tvinger til reallønsnedgang, beskæring af de offentlige ydelser og en penge- og finanspolitik, som ikke ligger langt fra den monetaristiske.

På denne baggrund spørger mange, om den skandinaviske model - dvs. velfærdssamfundet med den store offentlige sektor og en Keynesiansk penge- og finanspolitik - har set sine bedste dage. Andre spørger mere direkte, om socialdemokratiernes århundrede er ved at rinde ud. Når de bliver endnu mere direkte antyder de, at det må gå med socialdemokratiet i samme retning, som det gik partiet Venstre, da bøndernes andel af befolkningen begyndte at falde. Arbejdernes befolkningsandel er jo forlængst toppet, og den bliver ved med at falde.

I denne artikel skal jeg søge at svare på dette spørgsmål. Indledningsvis skal jeg prøve at forklare, hvad der gik galt og hvorfor. Dernæst skal jeg tegne nogle hovedtræk af monetarismen og spørge, om den sammen med den såkaldte udbudsside økonomi er fremtiden. Dette spørgsmål vil jeg besvare benægtende, og jeg skal vise nogle første tegn på, at nu også monetarismen er på retur. Men hvad er så fremtiden? Svaret er: Den skandinaviske model i en ny og forbedret udgave. New, improved, som det hedder i reklamesproget.

I denne forbindelse skal det understreges, at de skandinaviske socialdemokratier har en afgørende rolle at spille i denne proces. Dels fordi de har et hovedansvar

Professor, dr. polit.,
fhv. boligminister.

for velfærdssamfundet og derfor en stærk interesse i at føre det frelst gennem krisen. Dels fordi de, når det kommer til stykket, er ganske ferme til at omstille sig. En klog mand sagde på et dumt tidspunkt, at man har et standpunkt, til man tager et nyt. Det blev udlagt som opportunisme, men kunne nu også være en erkendelse af, at man hele tiden må kunne lade sig påvirke af argumenter og erfaringer. I hvert fald er Socialdemokratiets historie én lang beretning om, hvorledes man med mellemrum har måttet foretage omfattende revisioner af sine opfattelser og sin praktiske politik.

Gennem det hele er dog gået noget helt grundlæggende, nemlig en fornemmelse af, at alle mennesker hører sammen og har et ansvar for hinanden. Dette er Socialdemokratiets moralske budskab. Vi vil aldrig bede folk klare sig selv, hvis de har brug for samfundets hjælp. Det var derfor, vi skabte vore skandinaviske velfærdssamfund.

Hermed ønsker jeg at sige, at de skandinaviske socialdemokratier ikke blot har været interesseorganisationer, der gennem de politiske institutioner har skullet varetage deres medlemmers økonomiske interesser. De har også, og ikke mindst, været folkebevægelser, der søgte at virkeliggøre nogle af kristendommens grundlæggende principper, selv om mange af deres aktive medlemmer var ateister.

Når den praktiske politik er undergået så mange ændringer gennem tiden, er det fordi ændrede ydre forhold og vundne erfaringer har gjort det hensigtsmæssigt. I det følgende skal jeg kort skitsere de væsentligste af de mange kursændringer. Vil man have disse yderligere belyst, må jeg henvise til min bog: »Den barberede Marx«[1].

Denne fremstilling munder naturligt ud i spørgsmålet: Hvad nu? Svaret er, at vi får brug for en ny form for Keynesianisme båret oppe af selvdisciplin på arbejdsmarkedet, kapitalmarkedet, varemarkedet og stemmemarkedet, dvs. i det politiske system.

Vor gudløse kristendom har ingen frelser. Vi må frelse os selv, og det kan vi kun gøre ved at holde os i skindet og opføre os som rigtige kristne.

Det er bare ikke nok, at vi gør det i skandinavien. De store lande i den vestlige verden må gøre det samme. For så stor en opgave kan kun løses i et verdensomspændende fællesskab.

Det er der også en chance for at den bliver. For den skandinaviske model er slet ikke så speciel, som vi tror her i Skandinavien. Den er bare særlig tydelig her.

Hvorfor gik det galt?

For et halvt hundrede år siden plagedes den vestlige verden af en usædvanlig dyb krise. Den overbeviste de fleste om, at markedsøkonomien og den gældende moral, som gjorde enhver til sin egen lykkes smed, ikke slog til længere. Derfor ønskede man markedsmekanismerne afløst af en politisk styring gennem den såkaldte planøkonomi. Man ønskede også den gamle individualistiske moral erstattet af en ny baseret på fællesskab og solidaritet.

I USA brød disse tanker igennem med Franklin D. Roosevelt, der krævede en New Deal og skabte noget, som meget lignede de velfærdsstater, man kom til at se i Vesteuropa og ikke mindst i de skandinaviske lande med deres socialdemokratiske regeringer. I disse lande krøb man i løbet af 1930'erne også langsomt op af krisen gennem noget, der kunne tage sig ud som en Keynesiansk penge- og finanspolitik. Man vidste bare ikke rigtigt, at den var Keynesiansk. Blot, at man ikke kunne få udgifter og indkomster til at balancere. I 1934 udsendte Gunnar Myrdal dog sin

bog om Finanspolitikkens Ekonomiska Verkninger, hvor han gjorde en dyd ud af nødvendigheden og i virkeligheden sagde nogenlunde det samme, som Keynes i 1936 gjorde i General Theory.

Efter den anden verdenskrig var Keynesianismen blevet den vestlige verdens økonomiske vejviser. Overalt var man nu klar over, at man skulle underbalancere de offentlige budgetter, når der ikke var beskæftigelse nok. Det kaldtes også udpumpning af købekraft. Når der omvendt var tendenser til inflation m.v., skulle man overbalancere de offentlige budgetter, så der skete en opsugning af købekraft. Dette var budskabet for den konjunkturudjævnende penge- og finanspolitik, der skulle gøre os krisefrie. Nogle talte om den krisefrie kapitalisme, medens vi i socialdemokratierne foretrak at tale om den moderne blandingsøkonomi.

I den første halve snes år efter krigen gik det ganske godt. Man holdt en høj og stabil beskæftigelse og prisudviklingen holdtes så nogenlunde i ave. Inflationsraterne var set med vore dages øjne meget små. Noget af forklaringen lå i den omfattende frigørelse af den internationale samhandel. I hvert enkelt land lagde den stigende import en dæmper på hjemmemarkedets prisudvikling og den stigende eksport gav mulighed for god indtjening, hvis man bare kunne komme ind på nye markeder, fordi man ikke var dyr.

I 1960'erne ebbede virkningerne af samhandelens frigørelse imidlertid ud, og dermed også noget af det mere inflationsdæmpende. Samtidig begyndte nogle af Keynesianismens strukturelle svagheder at give sig mærkbare udslag.

For det første svækkedes lønmodtagernes vilje til at dæmpe deres lønkrav, arbejdsgivernes vilje til at sige nej og vareproducenternes ønsker om at holde priserne nede. Det var en simpel følge af, at de fleste anså det for givet, at samfundet ville sørge for at bevare den fulde beskæftigelse. Det hang også sammen med, at flere og flere grupper fik stærkere og stærkere organisationer.

For det andet viste det sig betydeligt nemmere at underbudgettere i tider med svigtende beskæftigelse end at overbudgettere i perioder med pres på prisniveauet og betalingsbalancen. Sådan var nu engang det politiske system. Det betød, kort fortalt, at der over lidt længere perioder nemt kunne komme en nettounderbudgettering, som var inflationsskabende.

For det tredje var det ikke så nemt at skulle henholdsvis under- og overbudgettere ved blot at regulere på overførselsindkomsterne. Der skete ofte ved forøgelserne af de offentlige udbetalinger også igangsætning af nye aktiviteter, der ikke sådan var til at komme af med, når finanserne atter skulle bedres. Så måtte man sætte skatterne op i stedet. Men selv for overførselsindkomsterne galdt det, at de skam heller ikke var lette at få nedsat, når først de var kommet i vejret. Resultatet blev en opsvulmende offentlig sektor med et dertil hørende, ikke alt for velfungerende bureaukrati, og en stadig stigning i skattetrykket.

Til sidst blev det så galt, at mange mennesker i de større lande begyndte at spørge sig selv, om lidt arbejdsløshed ikke var at foretrække fremfor inflation, bureaukrati og skatteplyndring.

Samtidig begyndte mange at føle sig mindre og mindre solidariske med samfundet, bl. a. fordi de ikke syntes, det var retfærdigt. Når menigmand mente, at han blev flået i skat, samtidig med at han kunne iagttage nogle af samfundets rigeste helt lovligt kunne slippe for at betale skat, følte han sig ikke særlig brødebetinget ved at snyde lidt i skat, moms, told osv. Efterhånden opstod der hele paralleløko-

nomier eller undergrundsøkonomier, der kørte ved siden af den normale, som blev mere og mere underlig. Flere og flere gjorde - uden på nogen måde at skamme sig - alt hvad de kunne for at få mest muligt fra og give mindst muligt til det offentlige.

Da oliekrisen så kom i 1973 og en række lande måtte stramme finans- og pengepolitikken, så man sideløbende med de øvrige videreværdigheder også fik en bastant arbejdsløshed, følte mange at der måtte ske noget nyt.

Men medens folk i 1930'erne havde gjort oprør imod markedsmekanismen og forlangt en ny moral baseret på solidaritet, gjorde folk i 1970'erne oprør imod statsinterventionismen - også kaldet blandingsøkonomien og velfærdsstaten - samtidig med, at de moralsk krævede en tilbagevenden til de gamle dyder. Enhver skulle have ansvar for sin egen skæbne, lære at sætte tæring efter næring og i øvrigt have de friest mulige økonomiske vilkår.

Monetarismen og udbudsside økonomien

Sideløbende hermed vandt Milton Friedmans økonomiske teorier frem. Friedman mente, at Keynes på afgørende punkter havde taget fejl. Ikke alene fordi Keynesianismen uvægerligt måtte føre til de dårligdomme, som er beskrevet ovenfor. Men også - og navnlig - fordi penge- og finanspolitikken var så klodsede instrumenter, at de dårligt lod sig anvende, uden at de kom til at virke imod hensigten i den kortsigtede konjunkturpolitik.

Et af de alvorlige problemer var efter Friedmans mening det betydelige slør, der var i pengesystemet og den lange reaktionstid, som bl. a. dette indebar. Penge- og kapitalmarkedet var jo et meget vidt forgrenet og uhyre sammensat system. Når man ændrede diskontoen og købte eller solgte obligationer på det åbne marked påvirkede centralbanken kun et mindre hjørne af kapitalmarkedet, og det var temmeligt usikkert hvor og hvornår, pengepolitikken slog igennem. Skulle man bruge den til at udligne konjunktursvingninger, må man først hitte ud af, hvor i konjunkturbevægelsen man er. Men konjunkturen kan være kommet pænt nedad, før man opdager det og får slået alarm. Den kan på det nærmeste være kommet i bund, før de politiske myndigheder får vedtaget at lempe penge- og finanspolitikken. Og den kan atter være på vej opad, når de vedtagne foranstaltninger begynder at virke. På denne måde kommer den Keynesianske politik til at forstærke de konjunkturbevægelser, som den skulle udligne. Derfor anbefaler Friedman, at man helt opgiver at bruge penge- og finanspolitikken til at udligne konjunkturbevægelserne på kort sigt.

Men da penge- og finanspolitikken under alle omstændigheder har væsentlige virkninger - money does matter - selv om de først sætter sig igennem med forsinkelse, foreslår Friedman også, at man alene bruger pengepolitikken til på langt sigt at sikre en økonomisk vækst og et stabilt prisniveau. Det kunne f. eks. ske ved at øge pengemængden med 3 pct. om året og så lade rente, valutakurser, priser og lønninger, produktion og beskæftigelse slå de streger, de vil på kort sigt. I det noget længere løb skulle markedsmekanismerne så sørge for, at man havnede på en ligevægt med stabile priser og 3 pct. vækst pr. år. Friedman mener altså, at man alene skal interessere sig for udviklingen i pengemængden - det monetære. Deraf navnet monetarisme.

Friedmans bagvedliggende analyser var på mange måder så blændende, at de indbragte ham Nobelprisen i økonomi, og intellektuelt så fascinerende, at han vandt

betydeligt gehør i centralbankkredse og finansministerier verden over. På det mere folkelige plan kom samtidig andre til orde, der kaldte sig udbudsside økonomer. Kort fortalt, mente de at fejlen ved Keynes var hans alt for ensidige optagethed af efterspørgslen. De ville hellere se på udbudssiden og mente bl. a., at en ensidig skattelettelse hurtigt ville finansiere sig selv ved at skabe optimisme og investeringslyst i erhvervslivet. Men i øvrigt ville det da ikke være nogen skade til at begrænse den offentlige sektor og dermed yderligere bidrage til en sænkning af skattetrykket.

I slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne kom monetaristerne og udbudsside økonomerne ovenpå både i USA og en række vesteuropæiske lande med England i spidsen. Det lykkedes også at dæmpe inflationen væsentligt, men prisen blev meget høj. Dels steg arbejdsløsheden til i efterkrigstiden ukendte højder, dels steg statsfinansernes underskud til faretruende højder.

Slagets gang var nogenlunde således: Først søgtes pengemængden begrænset med en kraftig rentestigning til følge. Den højere rente gav lavere investering, lavere beskæftigelse og lavere indkomster. Den lavere beskæftigelse gav større offentlige udgifter til dagpenge og mindre offentlige indtægter i form af skatter og afgifter. Så måtte de offentlige budgetter få endnu større underskud. Det betød, at der måtte sælges flere statsobligationer for at dække underskuddene, og dermed steg renten yderligere. Så var man inde i den nedadgående spiral, og det måtte gå galt.

På lidt længere sigt var de store offentlige underskud og den dertil knyttede stigning i statsgælden virkelig faretruende. Renterne kunne for fremtidens skatteborgere blive så stor en byrde, at de nødvendigvis måtte søge at komme over den ved at bede deres arbejdsgivere om noget mere i løn. Man kunne også sige, at de måtte søge at vælte noget af den reelle byrde af sig ved at lade inflation rydde en hel del af gælden af vejen. Den monetariske politik, der skulle være en garanti imod inflation, kunne således meget let blive en garanti for inflation.

I slutningen af 1982 blev den amerikanske centralbank, Federal Reserve System, tilsyneladende så betænkelig ved denne udvikling, at den efter alt at dømme forlod sin strenge monetaritiske kurs og lod renten falde. Bemærkelsesværdig er også en artikel af Henry Kissinger i Newsweek den 24. januar 1983, der er et stort - republikansk - oprør imod monetarismen og et krav om en tilbagevenden til en mere Keynesiansk, men disciplineret økonomisk politik. Det hedder ganske enkelt i artiklen, at en egentlig depression i den vestlige verden vil give dens modstandere så gode kort på hånden, at vi nu i fællesskab må reflatere og at USA i egen interesse må tage føringen. Man har derfor nu lov til at håbe på, at monetarismen og udbudsside -økonomien er på vej ud, i hvert fald i den store verden. Herhjemme, hvor den har bidt sig godt fast både i nationalbankens og i budgetdepartementets tænketanke, kan der dog godt gå nogen tid endnu, før vi kommer den til livs.

Danmarks specielle vanskeligheder

Både i Norge og Sverige, men ikke mindst i Danmark, er det gået galt med statsfinanserne den sidste halve snes år. Da oliekrisen kom i 1973 indrettede vi os på, at krisen var midlertidig. Vi mente derfor, at vi blot kunne låne os igennem nedturen, og vi gjorde det, dels fordi det var bekvemt, dels fordi anerkendte internationale organisationers analyseafdelinger hele tiden fortalte os, at om et halvt år så det lysere ud. Den sang blev de ved at synge i

mange år, hvor opsvinget hele tiden blev flyttet et halvt år frem. Til sidst måtte vi erkende, at der ikke var udsigt til, at der udefra kom et opsving, som kunne løse vore problemer. Vi måtte gøre det selv. Men da var vi allerede godt ude i den gæld, som vi havde pådraget os i ventetiden. Da vi som følge af vor højrentepolitik desuden havde pådraget os en hel del af monetarismens velsignelser, havde problemerne med den voksende statsgæld fået uhyggelige dimensioner. Hvis både renten og de statslige underskud holder sig omkring det nuværende niveau, vil rentebetalingerne for den offentlige gæld blive helt overvældende. Det kan illustreres ved et lille regnestykke, der dog ikke må tages for mere end, hvad det er. I 1982 var renterne af statsgælden ca. 24 mia. kr. eller ca. 4.800 kr. om måneden. I en familie med far, mor og to børn giver det i gennemsnit 1600 kr. om måneden, svarende til 20 timers arbejde á 80 kr., som skal svares i skat, alene for at betale renterne af statens gæld. Så har de heller ikke betalt en krone af gælden endsige noget af de offentlige udgifter i øvrigt. Det kunne da heller ikke falde skatteborgerne ind at dække de offentlige udgifter, som nu er kommet op på ca. 60 pct. af nationalproduktet. De nøjes med at betale de 45 pct. De sidste 15 pct. klares ved ny låntagning, og så vokser både statsgæld og rentebetalinger eksplosivt. Opgjort på samme måde som ovenfor kommer renterne af statsgælden op på 32 timers arbejde om måneden i 1983, 45 timers arbejde i 1984 og 60 timers arbejde i 1985. Det går slet ikke. Derfor kommer vi til at foretage nogle ubehagelige nyvurderinger af vor økonomiske politik.

Nyvurderingernes parade

Det er dog ikke første gang, Socialdemokratiet må sadle om. Partiets historie er en lang beretning om, hvorledes man tid efter anden har måttet prøve at finde nye veje og midler til at praktisere vor gudløse kristendom. Det har været svært, men hver gang har Gud været large nok til at hjælpe os. Det gør han nok også denne gang. Hvis vi bare selv vil overvinde vor åndelige og følelsesmæssige dovenskab.

Socialdemokratiet startede som et rent marxistisk parti. Vi åd det hele - næsten da. Vi gik ind for arbejdsværdilæren, forarmelsesteorien, teorien om staten som kapitalens forlængede arm, klassekampteorien, kriseteorien og visionen om det forjættede land, hvor de fleste problemer var forsvundet, fordi samfundet havde overtaget ejendomsretten til produktionsmidlerne. Kun på et punkt stod vi af. Vi ville ikke være med til at lave revolution. Dels fordi vi ikke troede, man kunne sælge vold til de hyggelige danskere. Dels fordi vi da bare kunne sætte os ned og vente på det flertal, som vi med en naturlovs nødvendighed mente, at vi ville få.

Allerede ved århundredeskiftet skippede vi arbejdsværdilæren til fordel for den neoklassiske grænseværdilære, og dermed røg også forarmelsesteorien. Vi havde set en stigning i reallønnen, bl. a. som følge af fagforeningernes indsats.

Omkring den første verdenskrig blev klassekampteorien også lagt i mølpose. Som andet stadstøj kom den dog frem og blev børstet af, så den kunne tages på ved større familiebegivenheder og andre festlige lejligheder. Men dagligdagen blev præget af klassesamarbejdet. Efter septemberforliget i 1899 skabtes der i århundredets første årti et arbejdsretligt system, som klart understregede værdien af et klassesamarbejde. Det samme gjorde den gryende sociale lovgivning, der var skabt gennem et samarbejde imellem arbejdernes Socialdemokrati, bøndernes

Venstre og husmændenes Radikale Venstre.

Dermed rokkedes også ved dogmet om staten som kapitalens forlængede arm. Det fik under første verdenskrig Stauning til at gå ind som kontrolminister i landets regering og i 1924 dannedes en socialdemokratisk mindretalsregering, selv om man hidtil havde villet vente med at tage ansvaret, før man havde det absolutte flertal.

Spørgsmålet var så, hvad der i mellemkrigstiden blev tilbage af den marxistiske barnetro. Først og fremmest antagelsen om, at arbejderklassens vækst før eller senere måtte give Socialdemokratiet det absolutte flertal i befolkningen. Dernæst kriseteorien og i fortsættelse heraf drømmen om det planøkonomiske, socialistiske fremtidssamfund.

Men efter den anden verdenskrig kom vi også til at sige farvel til dette. Først røg troen på arbejderklassens automatiske vækst. Det var ikke længere industrien, der voksede stærkest, men de såkaldte tertiære erhverv, som hovedsagelig leverede tjenesteydelser og i vid udstrækning krævede en ganske høj uddannelse af deres medarbejdere, som så til gengæld fik funktionærstatus. Og i selve industrieerhvervene steg uddannelseskravene og funktionæransættelserne også i betydning. Arbejderklassen toppede ganske enkelt, og funktionærer og tjenestemænd blev landets største befolkningsgruppe.

Dernæst røg kriseteorien. Med Myrdal, Keynes og det internationale økonomiske samarbejde var vi kommet til at tro på »den krisefrie kapitalisme«, som de borgerlige kaldte fænomenet. Selv nægtede vi at kalde vort samfund rent kapitalistisk. Vi foretrak at tale om en velfærdsstat med en blandingsøkonomi. Nogle af os kaldte systemet for funktionssocialisme for at markere, at vi havde lagt en række af ejendomsrettens beføjelser eller funktioner ind under en samfundsmæssig kontrol, selv om vi i vidt omfang havde bevaret markedsmekanismerne, hvilket vi i øvrigt var glade for. Udviklingen i de kommunistiske lande havde i hvert fald overbevist de fleste af os om, at statens overtagelse af produktionsmidlerne ikke nødvendigvis var lykken.

Hvad nu?

Til vor store skuffelse viste det sig så i slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne, at det var velfærdsstaten med dens blandingsøkonomi heller ikke. Der stod vi så. Nu skulle vi ikke blot nyvurdere vores marxistiske arv. Nu skulle vi også til at danne os en ny mening om det, som vi havde sat i stedet for. Det var ikke let.

Nogle af vore medlemmer følte en trang til at slå en streg over det meste af perioden siden den anden verdenskrig. Den måtte blot betragtes som en parantes i historien, hvor særlige forhold gjorde fuld beskæftigelse og høj økonomisk vækst mulig.

Blandt denne gruppe af vore medlemmer, som ofte havde læst Rom-klubbens og andre dommedagsprofeter, var der en fornemmelse af grænserne for vækst. De mere optimistiske iblandt dem talte om lav-vækst og andre om nul-vækst. Kun produktiviteten troede de ville vokse kraftigt, og dette måtte give stigende arbejdsløshed. Derfor ønskede de at orientere samfundet imod en række værdier, som ikke kunne måles i penge. De ønskede streng teknologivurdering med kraftig afstandtagen fra atomkraft og anden forulempende teknologi, selv om det betød materielle afsavn. Deling af det forhåndenværende arbejde og borgerløn blev nogle af slagordene for denne gruppe.

Hertil er ved at komme en tendens til ny isolationisme og protektionisme. En del

af denne, skal vi kalde det venstrefløj, er på bunden af deres hjerter neutralister. De kan hverken lide NATO eller EF, og kunne man holde noget arbejde indenfor landets grænser ved beskyttelsesforanstaltninger, gjorde de gerne det. Det bider ikke rigtigt på dem, når man siger, at modforholdsregler i andre lande kan udløse kædereaktioner, som gør os alle fattigere, fordi produktiviteten falder. For dem står høj produktivitet som noget med konkurrenceræs, umenneskelige arbejdsforhold og stor arbejdsløshed.

I øvrigt sætter denne gruppe, som er stærkt inspireret af studenteroprøret i 1968, et stort spørgsmålstegn ved, om det overhovedet er værd at arbejde, hvis man kan bruge sin tid på noget andet. De er trætte af forbrugersamfundet og vor nuværende, kommercialiserede levemåde.

Overfor denne venstrefløj, som er meget kreativ og ganske indflydelsesrig i partiapparatet, står en lidt træt, skal vi kalde den højrefløj, som navnlig er repræsenteret blandt de mennesker, som er valgt til tillidshverv i samfundets besluttende organer. Det er den gruppe, som ynder at kalde sig de ansvarlige. De hænger lidt med hovederne, fordi de inderst inde føler, at vi er kørt fast. De skammer sig lidt over at have været med til at ødelægge økonomien på grund af flothed og eftergivenhed. De mener, at monetaristerne og udbudsøkonomerne har ret et langt stykke ad vejen. Nogle af dem ser gerne, at vi tager en lang oppositionsperiode, hvor de borgerlige partier kan gennemføre alt det upopulære, der skal til for at bringe orden i økonomien. Når det så er sket, vil de borgerlige partier være slidt op, og vi kan da atter tage fat på nye udgiftskrævende reformer.

Hverken venstrefløjens eller højrefløjens veje er farbare. Følger vi venstrefløjen, bliver vi hurtigt et lille parti af midaldrende intellektuelle. Venstrefløjens idéer er i mangt og meget en videreførelse af tankerne fra studenteroprøret i 1968. Dem har den ældre generation aldrig rigtigt kunnet snuppe, og de yngste årgange er ved at få allergi overfor 1968-folkene. Det er i vidt omfang de gamle studenteroprørere, der nu sidder på magten i børnehaverne, i lærerværelserne og indenfor den videregående uddannelse. Deres elever er ved at blive lige så sure på dem, som de selv var, da de gjorde oprør i 1968. Uden for de intellektuelles kreds er det også meget svært at vinde gehør for tanker om at opgive forbrugersamfundet. De færreste arbejdere kan forstå, hvorfor man skal opgive denne verdens goder nu, hvor arbejderklassen var på vej til at få del i dem. Derudover nærer de en indgroet modvilje imod udefra kommende, der vil frelse arbejderne. Det mener de nok, at de kan klare selv.

Højrefløjens vej er temmelig selvopgivende og helt perspektivløs. Vi kan ikke bare krybe ned i et musehul og vente på, at krisen driver over. Som socialdemokrater er vi nødt til at gå til kamp imod monetarismen og udbudsøkonomien. Vi er også nødt til at slå et slag for vore grundlæggende idéer. Ellers har vi ikke megen eksistensberettigelse.

Monetarismens magtesløshed

Noget af det første, vi må søge at overbevise befolkningen om, er monetarismens magtesløshed. Den amerikanske økonom Lester Thurow har ganske træffende sagt, at monetarismen nok kan standse inflationen. Problemet er bare, siger Thurow, at den standser alt andet forinden.

Det centrale er, at den monetaristiske pengepolitik starter en nedadgående spiralbevægelse. Den høje rente bremser investeringerne og skaber arbejdsløshed. Den mindre beskæftigelse giver større of-

fentlige udgifter til dagpenge og mindre indtægter i form af skatter og afgifter. Statens underskud stiger, og herefter må der sælges flere statsobligationer. Så stiger renten yderligere, og så borer spiralen sig længere og længere nedad. Med den stigende statsgæld og den høje rente, bliver forrentningen af statsgælden en sådan byrde for skatteyderne, at de før eller siden tvinges til at forlange noget mere i indkomst. Den monetarisme, der skulle være en garanti imod inflation, bliver således en garanti for inflation. I stedet for at værne om pengeværdien, fører den til pengesystemets sammenbrud.

Inden det kommer så langt kan monetarismen dog nå at få lavet en række andre ulykker, ikke mindst på det internationale plan. Den omsiggribende arbejdsløshed fremmer isolationismen og protektionismen. Det internationale økonomiske samarbejde, som med møje og besvær - og mange Marshall-plan dollars - blev skabt i efterkrigstiden knager nu gevaldigt i fugerne. Bare nogenlunde demokratiske regimer har under økonomiske tilbageslag meget svært ved at holde sig på benene i den tredje verden. I de mere velstående, demokratiske lande betyder den monetaristiske politik, at de færreste siddende regeringer kan overleve et valg. I England, Vesttyskland, Norge og Danmark har konservative partier taget magten fra socialdemokratiske regeringer. I Frankrig, Grækenland, Sverige og Spanien har socialistiske partier taget magten fra konservative regeringer. Dertil kommer, at også forsvarsalliancer har svært ved at holde sammen på medlemmerne i økonomiske krise- og nedskæringstider. Meget tyder på, at Kissinger har ret, når han i Newsweek 24. januar 1983 skriver, at den økonomiske stagnation og den dertil hørende barske økonomiske politik er ved at blive en større fare for den vestlige verden end Sovjets militære beredskab.

Der er således ingen tvivl om, at monetarismen må forkastes, men det går ikke bare at vende tilbage til den hidtidige økonomiske politik. Keynesianismen er dog god nok, men den skal disciplineres.

Den disciplinerede Keynes

Skal der atter gang i produktion og beskæftigelse - og det skal der - kan intet land på tilfredsstillende måde gøre det selv. Den franske regering forsøgte sig et års tid, men måtte slå drastisk om i juni 1982, fordi den ikke kunne klare det udenrigsøkonomiske. Keynesianismen må sættes i højsædet internationalt, og USA må, som Kissinger skrev, føre an. Det kan blive en bitter pille for Reagan at sluge, men der er som nævnt tegn på, at det amerikanske Federal Reserve System meget diskret er ved at opgive monetarismen. Den disciplinering af Keynesianismen, der må kræves, kan dels være international, dels national.

Den internationale disciplinering kan nemmest ske ved at åbne op for importen fra den tredje verden. Herigennem vil udviklingslandene ikke alene få tiltrængte eksportmuligheder. De vestlige industrilande vil også - og navnlig - få et nedadgående pres på deres prisudvikling.

Den nationale disciplinering må i høj grad blive en selvdisciplinering. Den kræver for det første, at befolkningerne kan se en mening med at holde sig i skindet. For det andet, at de er klare over, at det går galt, hvis de ikke gør det.

Det sidste er danskerne ved at blive klare over, og de bliver det endnu mere, hvis pengesystemet bryder sammen, hvad det nok vil have svært ved at undgå med den statsgæld, vi er ved at vikle os ind i, jfr. de ovenstående betragtninger om at gennemsnitsfamilien i 1985 skal arbejde ca.

60 timer pr. måned bare for at tjene ind til renterne af statsgælden. Det vil den næppe finde sig i, men søge at ryste noget af den reelle byrde af sig ved at forlange højere pengeløn. Styrkelsen af statsfinanserne gennem beskatningen af pensionskassernes hidtil skattefrie renteindtægter samt den almindelige indkomstpolitik vil nok kunne forsinke denne udvikling, men vende den, kan den næppe. Vort pengesystem er vel i realiteten allerede brudt sammen, og nu venter vi kun på, at det bliver synligt for alle og enhver.

Hvis dette er rigtigt, og kroneværdien til stadighed må synke for til sidst nærmest at forsvinde, melder spørgsmålet sig om, hvad man skal sætte i stedet og hvornår. Her må svaret være, at det gælder om at sætte noget andet i stedet, inden kronen er slidt ned. Det er der to gode grunde til.

For det første har det en afgørende moralsk og social værdi, at der skabes en ny regningsenhed, som bevarer sin købekraft. Penge har mange funktioner, men en af de mere grundlæggende er funktionen som værdimåler. Folk bliver grundigt utrygge ved en værdimåler, der som kronen hvert eneste år falder i værdi. Denne utryghed får dem til at søge at sikre sig på mange, og ikke altid lige tiltalende måder. Inflationernes historie synes at vise, at når pengeværdien falder, følger samfundsmoralen med ned. Solidaritet fortrænges af egoisme, og fællesskabet trænges i baggrunden til fordel for alles kamp imod alle. Kan man få skabt en værdifast regningsenhed, samtidig med at kronen slides ned, men i god tid før den går helt ud af billedet, har vi da en chance for at redde moralen, selv om den gamle pengeværdi forsvinder. Med indførelsen af indekslån har vi taget et første skridt imod en ny værdifast regningsenhed. Men vi snakker stadig om kroner. Det rigtige ville nok være at indføre en helt ny regningsenhed, som f. eks. kunne kaldes Den Danske Daler og gives samme værdi, som 10 danske kroner havde i 1982. Så kunne vi hver gang, der kom et nyt nettoprisindeks notere, hvor mange kroner, der nu gik på en Daler. Indekslån kunne så ydes i Daler, men de løbende betalinger af renter og afdrag præsteres i kroner til dagskurs.

Den anden grund til, at man hurtigst muligt bør få indført en ny regningsenhed, som er værdifast, og indekseret de fleste låneforhold, er den selvdisciplin, det ville skabe hos låntagerne. De ville ikke længere kunne disponere efter, at inflationen reelt betalte en del af deres gæld ved at udhule pengelånenes realværdi. De måtte regne med at skulle svare enhver sit ved at tilbagelevere helt samme købekraft, som de fik, da de lånte.

Allermest afgørende for, om man kan skabe den fornødne selvdisciplin, er dog, om de kan se en mening i den politik, der føres. Her må udgangspunktet være, at vor politik nok er økonmisk, men at økonomien først og fremmest er et middel, der skal bruges til at frigøre mennesket og sætte det i stand til at tilegne sig en række værdier, som ikke kan måles i penge. Det skal også træde tydeligt frem, at vor politik beror på et positivt menneskesyn parret med en klar fornemmelse af, at alle mennesker hører sammen og har et ansvar for hinanden. Dette forpligter os til at lytte til noget af det, som vores venstrefløj siger.

Vi kommer for det første til at lægge en langt stærkere vægt på de værdier, som ikke kan måles i penge. Dette betyder bl. a., at vi kommer til at tage teknologivurderingen anderledes alvorligt. Vi må i det hele taget være lidt kræsne i vort valg af teknik. Vi skal satse på de brancher og på de produkter, som gør livet sundere, lettere og mere oplevelsesrigt både for de men-

nesker, der skal købe varerne, og for dem, som skal fremstille produkterne. I denne forbindelse kommer vi også til at se lidt mere nuanceret på begrebet arbejde. Allervigtigst er det dog nok, at vi prøver at vurdere hinanden som mennesker og i kraft af vore menneskelige kvaliteter. I dag er vi alt for tilbøjelige til at søge vor identitet gennem vort arbejde. Hvis nogen spørger min søn, hvad hans far er, vil han formentlig svare, at jeg er folketingsmand. Min identitet knyttes til mit arbejde. Det ville være dejligt, om min søn i stedet svarede: »Han er rar« - eller hvad han nu måtte mene om mig som menneske. Den kortere arbejdstid, som vi gerne skulle få, vil forhåbentlig trække i denne retning. Arbejdet skal dog ikke alene gøres til noget mindre dominerende. Vi skulle også gerne få et mere nuanceret syn på arbejdet. Det er jo mange forskellige ting. Noget er virkelig morsomt, og det skal vi sørge for, at der er mest muligt af. Andet arbejde er mere ligegyldigt, og her bør produktivitetsstigningerne bruges til at nedsætte arbejdstiden. Allermest bør den dog nedsættes for arbejde, der er fysisk og psykisk nedslidende. Helst burde sådant arbejde mekaniseres væk.

Svarende til denne imødekommenhed overfor venstrefløjen, må vi imødekomme højrefløjens krav om, at der satses på høj vækst igen. Når to tredjedele af verdens befolkning lever på sultegrænsen eller derunder, kan vi ikke bare ligge på ryggen og nyde solen. Foreløbig vil der i hvert fald være brug for, at vi dog i det mindste producerer lige så meget, som vi forbruger, så vi ikke skal ud at låne nogle af de midler, som rettelig burde investeres i u-landene i stedet for at finansiere vort overforbrug. Men den vækst vi skal have, skal ikke bare være en vækst i kvantitet, men nok så meget en vækst i kvalitet.

Vi kommer også til at give højrefløjen ret i, at der nu må låg på statskassen. Hovedidéen i vor økonomiske politik må således være, at vi holder den offentlige sektors forbrug af penge og personer så nogenlunde uændret, medens vi satser på en kraftig vækst i den private sektor. På denne måde kan den offentlige sektor gå relativt tilbage, men i absolutte tal bevare sin nuværende størrelse.

Hvis den private sektor skal vokse, kræver det en vækst i de private investeringer. Det fordrer for det første, at virksomhederne må have lov til at tjene nogle penge, dvs. at lønmodtagerne viser lidt tilbageholdenhed, læs selv-disciplin, under overenskomstforhandlingerne. For det andet, at virksomhederne får lov at beholde det meste af det, som de tjener, hvis bare de investerer pengene i arbejdspladser. Kun med en sådan selskabsskattepolitik, får de tilstrækkelige muligheder for selv at finansiere en rimelig andel af investeringerne. Endelig kræver det, at lånerenten er tilstrækkelig lav og mulighederne for at få lån tilstrækkelig gode til at gøre også lånefinansiering af investeringerne omfattende.

Meget af det ovenforstående kan være ganske svært for mange socialdemokrater at godtage. Noget lettere går det, når dertil føjes, at erhvervsudviklingen ikke alene betinges af disse generelle forhold, men at der også er brug for en mere praksisrettet uddannelses- og arbejdsmarkedspolitik samt en selektiv industripolitik. Det er kendte socialdemokratiske mærkesager.

Øjenbrynene rynkes derimod, når der ikke alene tales om standsning af væksten i den offentlige sektor, men også om behovsprøvninger, omlægninger og produktivitetsstigninger indenfor stat og kommune. Navnlig bryder man sig ikke alt for meget om at høre, hvorledes den offentlige indsats i højere grad bør indrettes på at

lette erhvervsudviklingen i den private sektor. Det vil personale- og pengemæssigt ramme nogle andre områder, hvor man så må øge produktiviteten for at kunne give borgerne nogenlunde samme betjening som hidtil.

Alt dette er lettere sagt end gjort. Men det skal gøres. Over hele den vestlige verden. Skandinavien bør kunne vise vejen igen.

Note:

1. Erling Olsen, *Den barberede Marx*, Gentofte, 1979, pp. 103.

LARS NØRBY JOHANSEN

Akademisk armod og lægeligt hovmod?×)

Indledning

Påstanden om, at der eksisterer en speciel »skandinavisk model« er ikke helt ved siden af, når det drejer sig om akademikernes faglige organisering. Sammenlignet med de fleste andre højt industrialiserede, vestlige lande fremviser akademikernes og andre højtuddannedes faglige organisering i de skandinaviske - eller snarere de nordiske - lande en række specielle træk. For det første er det horisontale organisationsprincip om ikke enerådene så dog dominerende. Det vil sige, at selve den akademiske uddannelse eller eksamen, og ikke ansættelsesområdet, er basis for organiseringen. For det andet indgår de enkelte akademiske fagforbund i fælles, centrale hovedorganisationer for alle akademikere (SACO-SR i Sverige, AC i Danmark, Akava i Finland, AF i Norge og BHM i Island). For det tredie er disse akademikerorganisationer ikke blot traditionelle professionsgrupper, men egentlige fagforeninger, der som anerkendte forhandlingspartnere indgår i et institutionaliseret og ret centraliseret forhandlings-og konfliktløsningssystem sammen med hovedorganisationer for andre lønmodtagergrupper og repræsentanter for arbejdsgiverne. For akademikerne er den vigtigste arbejdsgiver selvsagt det offentlige.

De seneste år har imidlertid vist opbrudstendenser i denne »skandinaviske model«. Den økonomiske afmatning og forsøg på at dæmpe væksten i de offentlige udgifter har på én gang blotlagt og skærpet forskelle i udbud af og efterspørsel efter forskellige typer akademisk arbejdskraft og forskelle i forhandlingsstrategiske positioner mellem akademikergrupperne. Det er derfor ikke underligt, at solidariteten mellem de enkelte akademikerorganisationer og dermed de akademiske centralorganisationers sammenhold og enhed er udsat for et voldsomt pres.

Det er et gennemgående træk i alle de nordiske lande, at lægerne - især de yngre læger - indtager en nøgleposition i dette opbrud. I Danmark har lægerne - på de yngre lægers initiativ - trukket sig ud af AC; i Sverige har Läkarförbundet besluttet at forlade SACO-SR; Den norske laegeforening besluttede i juni 1981 at melde sig ud af Akademikernes Fellesorganisasjon (AF). Det finska läkarförbundet og den islandske lægeforening har indtil videre bestemt sig for at forblive i de respektive akademiske centralorganisationer (Akava og BHM). Men det holdt hårdt.

I det følgende skal vi se nærmere på, dels hvad der førte til lægernes udtræden af de akademiske centralorganisationer i Sverige og Danmark i forbindelse med overenskomstforhandlingerne i 1981, dels

Institut for Offentlig Økonomi og politik, Odense Universitet.

på forløbet og udfaldet af konflikten mellem lægerne og de offentlige arbejdsgivere. En komparativ analyse af forholdene i Sverige og Danmark på dette område vil forhåbentlig skærpe blikket for, ikke blot de problemer, akademiske centralorganisationer står over for i disse år, men også for de politisk-administrative muligheder for at styre udviklingen i sundhedssektoren - og dermed, i videre forstand, i den offentlige sektor.

Der er mange lighedspunkter i forhandlingsforløbet i de to lande. Forhandlingerne var usædvanlig hårde og dramatiske. I begge lande markerede lægernes udtræden af de akademiske centralorganisationer et sammenbrud for den interprofessionelle solidaritet og sammenhold. I Sverige måtte Läkarförbundet gennem langstrakte og seje forhandlinger, før et forlig var i hus ca. et år efter overenskomsten mellem det øvrige SACO-SR og de offentlige arbejdsgivere. I Danmark fulgte ligeledes et langt og yderst dramatisk efterspil efter vedtagelsen af mæglingsforslaget for hele AC-området i maj 1981. Først i begyndelsen af 1982 trådte overenskomsten for de yngre læger i kraft og da med betydelige ændringer i forhold til det oprindeligt vedtagne mæglingsforslag. I begge lande var det centrale stridsspørgsmål mellem lægerne og de offentlige arbejdsgivere bestemmelser vedrørende arbejdstid og arbejdstilrettelæggelse. Men der var også udtalte forskelle mellem de to lande. Begivenhedsforløbet i Danmark vidnede om mere fundamentale brud på normer for overenskomstforhandling og overenskomstindgåelse. Sammenlignet med det i forvejen usædvanlige forløb i Sverige kan forhandlingerne mellem de yngre læger (F.a.y.L.) og Amtsrådsforeningen i Danmark beskrives som yderst irregulære, uforudsigelige for ikke at sige anarkiske. Og endelig er forskellen i selve udfaldet af konflikten mellem lægerne og de offentlige arbejdsgivere i de to lande mildt sagt slående; den svenske overenskomst resulterede i forøget produktivitet blandt sygehuslægerne samt et reduceret behov for lægelig arbejdskraft. I Danmark betød overenskomsten et forøget behov for underordnede sygehuslæger på ca. 40% eller ca. 1800 nye stillinger, stærkt reduceret produktivitet samt en merudgift på ca. 400 mill. kr.

Forspillet

Op igennem 1970'erne havde det svenske Läkarförbundet gennem forhandlinger med de offentlige arbejdsgivere etableret et tostrenget system for tilrettelæggelsen af arbejdstiden for hospitalslæger.[1]

Systemet bestod dels af normal arbejdstid (ordinarie arbetstid), dels af vagt (jour) og beredskab. Den normale arbejdstid omfattede 40 timer pr. uge i tidsrummet mandag-fredag kl. 07-21. Dertil kom et vist antal timer om ugen, (5 timer i gennemsnit), kaldet særskilt arbejdstid, som skulle fordeles individuelt for hver læge. Den normale arbejdstid blev tilrettelagt af arbejdsgiveren. Vagttiden omfattede alle resterende timer om ugen, d.v.s. hverdage efter kl. 21 og lørdag og søndage. En vagt indebar, at lægen fysisk skulle være til stede på afdelingen for således at kunne rykke ind, hvis der var behov for det. Vagttimer skulle kompenseres enten i form af fritimer, der tages ud af den normale arbejdstid, eller i form af kontant (overtids)betaling. Vagter og vagttimer blev fordelt og skemalagt af lægerne selv. Beredskab indebar enten, at lægen skulle kunne tilkaldes fra hjemmet eller på anden måde tilkaldes pr. telefon. Beredskabet kompenseredes i form af fritid efter en bestemt skala.

I slutningen af 1970'erne var de offentlige arbejdsgivere, repræsenteret ved

Landstingsforbundet, for alvor begyndt at satse på omkostningskontrol og forøget effektivitet i sundhedssektoren. Ideologisk-politisk var bestræbelserne for at gennemføre omkostningskontrol støttet af krav om en større grad af lighed mellem de forskellige personalegrupper i sundhedssektoren - lønmæssigt såvel som arbejdstidsmæssigt. Givet det gældende arbejdstidssystem for sygehuslægerne var Landstingsförbundets strategi derfor klar: 1) ved at kræve en udvidelse af den normale arbejdstid i forhold til vagttiden, kunne arbejdsgiverne forøge kontrollen over den samlede arbejdstid og dermed få det samme antal læger til at præstere mere arbejde og samtidig reducere behovet for assisterende læger, der indkaldes, når de almindelige sygehuslæger tager deres kompenserede fritid, 2) at ændre kompensationsskalaen, således at vagttimerne bliver mindre værd både hvad angår fritid og betaling, og 3) at kræve at en mindre del af de kompensationsberettigende vagttimer tages ud i form af fritid i forhold til kontant afregning. Det var da også netop disse krav, der indgik i Landstingsförbundets oplæg, præsenteret første gang i 1976. Spørgsmålet om arbejdstidstilrettelæggelsen indgik i 1980-forhandlingerne, men blev henvist til en special komite, hvis arbejde i øvrigt ikke fik nogen betydning. Men det lå i luften, at arbejdsgiverne ville satse hårdt på deres krav om ændringer af arbejdstidssystemet ved overenskomstforhandlingerne 1981. Det blev også gjort klart i Landstingsförbundets udspil til 1981-forhandlingerne, at spørgsmålet om lægernes arbejdstid måtte løses som en integreret del af en samlet overenskomst mellem Landstingsförbundet og SACO-SR. Sagt på en anden måde, blev der ikke truffet en for arbejdsgiverne acceptabel løsning på lægernes arbejdstidsproblemer, ville der ikke blive nogen overenskomst med SACO-SR.

Det arbejdstidssystem, der var gældende for de underordnede sygehuslæger i Danmark, gik tilbage til 1970[2] eller måske rettere helt tilbage til 1965. I følge dette system var arbejdsforpligtelsen på 40 timer om ugen fordelt på en vis mængde dagarbejde (ca. 6 timer, typisk fra kl. 8-14) dels på vagter (alle øvrige ugentlige timer). Vagterne gik på skift mellem alle lægerne i et vagtlag. Deltagelse i vagter blev kompenseret i form af fritid, men væsentligst i form af vagthonorarer. Vagthonorarerne afhang dels af vagtens art dels af omfanget af det arbejde, der blev udført i vagttiden. Det var endvidere karakteristisk for vagtsystemet, at det byggede på døgnvagter.

Sammenlignet med det svenske system kan det danske arbejdstidssystem karakteriseres ved: 1) den normale arbejdstid, eller i Danmark dagarbejdstiden, var af betydeligt mindre omfang, 2) som følge heraf havde arbejdsgiverne betydelig mindre kontrol over arbejdstilrettelæggelsen, 3) vagtsystemet var ikke blot af betydelig større omfang i Danmark men indebar også langt bedre aflønnede honorarer og overtidsbetaling, 4) døgnvagtordningen eksisterede ikke i Sverige.

I begyndelsen af 1970'erne begyndte en voldsom stigende produktion af medicinske kandidater at præge beskæftigelsesudsigterne. Den begyndende arbejdsløshed blev mere udtalt op gennem 1970'erne også påvirket af det forhold, at ansættelsesmulighederne i Sverige forringedes. På baggrund heraf nåede F.a.y.L. og Amtsrådsforeningen i 1975 til principiel enighed om at konvertere en del af yngre lægers overtid til nye stillinger. Ved overenskomstforhandlingerne 1977 var man tæt på enighed om en model for et arbejdstidssystem, der ville udløse ca. 700 nye

stillinger. Men prisen for det nye arbejdstidssystem og de nye stillinger, det vil for praktiske formål sige spørgsmålet om lønninger og tillæg for de enkelte læger, skilte parterne. Det afgørende var imidlertid, at spørgsmålet om arbejdstid og arbejdstilrettelæggelse for de yngre læger var sat på dagsordenen. Det er også værd at notere sig, at man principielt var enige om indførelsen af en normal 40 timers arbejdsuge.

Herefter fulgte tre »traumatiske« år med 1978-konflikten om indførelsen af arbejdsmiljølovens 11-timers regel for sygehuslægerne, med voldgiftssager og med et utal af resultatløse møder. Disse begivenheder bidrog til at skærpe konflikten mellem de yngre læger og Amtsrådsforeningen op til overenskomstforhandlingerne i 1981.

Amtsrådsforeningens udspil op til 1981-forhandlingerne, der byggede på modellen for de øvrige sygehuspersonaleoverenskomster, indeholdt følgende krav: 1) indførelsen af en normal 40 timers arbejdsuge baseret på 3-skiftet arbejdstilrettelæggelse, 2) udvidelse af dagarbejdstiden til normal 8 timer. 3) rådighedstjeneste og vagttid skulle indregnes i den normale arbejdsuge efter bestemte omregningsfaktorer, og 4) bortfald og reduktion af honorarer og overtidsbetaling. Det var oplagt, at Amtsrådsforeningens forslag ville medføre et større antal nye stillinger - efter Amtsrådsforeningens skøn ca. 400.

F.a.y.L. nægtede pure at forhandle på dette grundlag og spillede i stedet ud med et forslag, der i princippet byggede på den gældende overenskomst herunder en bibeholdelse af døgnvagterne. En afspadseringsordning skulle skaffe plads til 4-700 nye stillinger.

Selvom kravet om en indførelse af arbejdsmiljølovens hviletidsbestemmelser på hospitalerne i nogen grad havde ændret forhandlingssituationen i forhold til 1977, er det påfaldende, at F.a.y.L. med dette udspil løb fra den tidligere opnåede enighed med Amtsrådsforeningen om et nyt arbejdstidssystem baseret på en normal 40 timers arbejdsuge.
Overenskomstforhandlingerne i 1977 førte til et af begge parter accepteret og færdigformuleret udkast til overenskomst om arbejdstidssystemet. Det var således på dette tidspunkt ikke spørgsmålet om arbejdstiden og arbejdstilrettelæggelsen, der skilte parterne, men derimod, som nævnt, spørgsmålet om lønninger og honorarer. Amtsrådsforeningen var derfor tydeligvis overrasket over F.a.y.L.'s udspil op til 1981-forhandlingerne.[3]

Det kan være vanskeligt at skue gennem disse komplicerede bestemmelser vedrørende arbejdstid og arbejdstilrettelæggelse og at identificere hensigterne bag omslaget i F.a.y.L.'s politik desangående. Men det forekommer en sandsynlig hypotese, at omslaget i de yngre lægers holdning til arbejdstidspørgsmålet og modstanden mod Amtsrådsforeningens forslag ligger i to forhold. For det første, at F.a.y.L. ikke blot ville have flere nye stillinger, men samtidig også minimere den pris de måtte betale herfor i form af eventuelle indtægtsreduktioner for de enkelte læger. I så henseende var den gamle overenskomst oplagt et bedre forhandlingsgrundlag i forhold til den arbejdstidsmodel, man var blevet enige om i 1977, og som Amtsrådsforeningen byggede videre på i udspillet til 1981-forhandlingerne. Der er selvsagt legitimt, at F.a.y.L. som *fagforening* forsøger at varetage medlemmernes beskæftigelsesmæssige og lønmæssige interesser. Men F.a.y.L. er ikke blot en fagforening i traditionel forstand, man også en organisation for udøverne af en bestemt *profession* (om professionsbegrebet se nedenfor). Det andet forhold,

der kan begrunde de yngre lægers modvilje mod en normalisering af arbejdstiden i forhold til andre personalegrupper på hospitalerne, kan derfor ligge i et ønske om at forsvare nedarvede professionsprivilegier såsom autonomi og selv-regulering -også når det drejer sig om arbejdstilrettelæggelse.

Men det kan anstændigvis ikke udelukkes, at hensynet til de yngre lægers uddannelsesmuligheder og hensynet til patientbehandlingen også har spillet en rolle for den massive afvisning af Amtsrådsforeningens forslag.

De centrale forhandlinger

I både Danmark og Sverige var der en kort periode, hvor forhandlingerne blev varetaget af de akademiske centralorganisationer, og hvor forhandlingsmaskineriet virkede i overensstemmelse med de sædvanlige procedurer for overenskomstindgåelse på det offentlige arbejdsmarked.

I Sverige forhandlede SACO-SR's forhandlingskarteller en måneds tid, førend forhandlingerne brød sammen på grund af en uenighed om, hvorledes man skulle »oversætte« den 2 uger gamle overenskomst mellem LO og SAF fra det private til det offentlige arbejdsmarked. Forhandlingerne blev herefter henvist til en mæglingskomite, der barslede med et mæglingsforslag sidst i marts. Ligesom Landstingsförbundets oprindelige forslag byggede også mæglingsforslaget på, at bestemmelserne om sygehuslægernes arbejdstid skulle indgå som en integreret bestanddel af det samlede SACO-SR-forslag. Da begge parter accepterede de generelle økonomiske betingelser, herunder spørgsmålet om lønforhold, men da SACO-SR, stærkt presset af Läkarförbundet, afviste de foreslåede arbejdstidsbestemmelser for lægerne, faldt forslaget. Mæglingskomiteen udarbejdede flere nye specielle forslag om arbejdstidregler i takt med, at lægerne varslede og gennemførte strejker. I løbet af sommeren 1981 var det ved at blive klart, at enighed ikke kunne opnås. Der var lagt op til en stor konflikt med omfattende strejker og lockout'er. Det var præcis på det tidspunkt, den interprofessionelle solidaritet brød sammen.

Som i Sverige blev forhandlingerne i Danmark hurtigt overført til forligsinstitutionen. Herigennem fremsattes et forslag fra arbejdsgiverside i slutningen af marts 1981. Forslaget blev afvist af AC -ikke mindst på grund af pres fra F.a.y.L. AC's efterfølgende strejkevarsel blev imødegået af varsel om en lockout omfattende ca. 20.000 akademikere fra arbejdsgivernes side. Den 9. april trak F.a.y.L. sig énsidigt ud af forhandlingerne efter et forgæves forsøg på at få AC til at afbryde videre forhandlinger. Med AC's samtykke fremsattes et fælles mæglingsforslag omfattende alle de organisationer, som havde overdraget forhandlingskompetencen til AC, således også F.a.y.L.. Dette forslag blev herefter sendt til afstemning i de enkelte AC-organisationer. Trods de yngre lægers massive afvisning (98% stemte nej), blev det samlede forslag vedtaget i overensstemmelse med AC's afstemnings- og sammenkædningsregler. I følge gældende ret på området skulle en ny overenskomst dækkende hele AC-området, inclusive F.a.y.L., således være i hus. Sådan gik det ikke for de yngre lægers vedkommende. Vedtagelsen af mæglingsforslaget udløste en hidtil uset bølge af overenskomststridige strejker på hospitalerne, ligesom de yngre læger i protest deponerede deres autorisationer. Disse dramatiske begivenheder var foregrebet af en anden central begivenhed: samme dag resultatet af afstemningen om mæg-

lingsforslaget forelå, besluttede F.a.y.L. at anmode Den almindelige danske Lægeforening (som har kompetencen i slige sager), om at forlade AC. En anmodning, der blev imødekommet tre dage senere.

Lægernes udtræden af de akademiske centralorganisationer

Da truslen om en storkonflikt på SACO-SR-området blev akut i løbet af forsommeren 1981, optog to SACO-SR forbund (jurister & økonomer og socialrådgiverne) en underhåndskontakt med Landstingsförbundet. Denne kontakt, som Läkarförbundet ikke var informeret om, førte til udarbejdelsen af et forslag, der blev vedtaget af et flertal i SACO-SR's forhandlingskarteller den 17. juli (lægerne og ingeniørerne stemte imod). Forslaget udskilte den del af det oprindelige mæglingsforslag, der vedrørte arbejdstidsbestemmelserne for hospitalslægerne. Läkarförbundet var herefter henvist til at forhandle videre med Landstingsförbundet alene, og vigtigere, under *fredspligt,* som blev pålagt Läkarförbundet som en del af aftalen mellem flertallet i SACO-SR og de offentlige arbejdsgivere. Flertalsbeslutningen den 17. juli var den enkeltbegivenhed, der fik Läkarförbundet til at trække sig ud af SACO-SR. Läkarförbundets exit-beslutning blev imidlertid ikke truffet på en studs. Baseret på omhyggelig analyse af fordele og ulemper ved at forlade SACO-SR og baseret på indgående drøftelser i forbundets valgte organer blev beslutningen endelig truffet den 15. november 1981.[4]

Sammenlignet hermed forekommer de danske lægers exit-beslutning noget hovedkuls. Der foreligger intet offentligt tilgængeligt materiale om de forhandlinger i lægernes organisationer, der førte frem til beslutningen. Men man kan jo gætte på, at der har været indgået en noget utraditionel alliance mellem militante yngre læger og de praktiserende læger, der altid har været lunkne i forholdet til AC.

Det organisatoriske dilemma omkring exit-beslutningen var principielt det samme i de to lande, omend måske af forskellig intensitet; set fra flertallet af de akademiske organisationers side var det centrale spørgsmål, om man skulle geråde ud i en omfattende og dyr konflikt i solidaritet med en i forvejen lønmæssigt og på anden vis priviligeret akademikergruppe som lægerne.[5] Der kan formentlig ikke være nogen tvivl om, at de offentlige arbejdsgivere har spillet præcis på dette forhold i både Danmark og Sverige. Den oprindelige sammenkædning af de specielle arbejdstidsbestemmelser for lægerne med de generelle vilkår for alle SACO-SR-organisationer og de efterfølgende lockout-varsler tyder på det. Det samme gør de danske offentlige arbejdsgiveres omfattende lockout-varsel. Omvendt var det set fra lægernes side et spørgsmål om, hvorvidt man skulle opgive privilegier i form af relativt højere lønninger og i form af unikke, professionsbestemte forhandlingsstrategiske fordele i solidaritet med andre akademikergrupper præget af arbejdsløshed og svækkede forhandlingspositioner.

Det er ingen tilfældighed, at dette dilemma accentueredes netop ved indgangen til 1980-erne.

Der har altid været potentielle interessemodsætninger mellem de akademiske organisationer: Disse modsætninger bunder i mindst to forhold. For det første en markedsbestemt forskel i efterspørgslen efter forskellige typer af akademisk arbejdskraft. For det andet er der forskelle mellem de akademiske grupper i forhold til, hvorvidt og i hvilket omfang de besidder sådanne egenskaber, der kendetegner en profession. Det kan være autonomi,

selv-regulering, selv-definerede etiske standarder, monopol på varetagelse af bestemte arbejds- og erhvervsfunktioner, klientorientering, m.v.. Pointen er, at sådanne professionsegenskaber kan omsættes i forhandlingsstrategiske fordele ikke blot når det drejer sig om at befæste og styrke professionen som profession, men også når en professionsgruppe som fagforening forsøger at forbedre medlemmernes løn- og ansættelsesvilkår. Et enkelt eksempel kan illustrere tankegangen; klientorienteringen åbner mulighed for en politisk mobilisering af klienter eller patienter, d.v.s. vælgere, og dermed politikere, der ønsker (gen)valg, til støtte for de krav, professionens udøvere formulerer.

Både hvad angår efterspørgslen efter en bestemt type akademisk arbejdskraft, og hvad angår graden af professionalisering, er lægerne som gruppe betragtet unik i forhold til de øvrige akademikergrupper. Når de heraf afledte interessemodsætninger mellem de akademiske organisationer først manifesterede sig ved indgangen til 1980'erne, skyldes det flere forhold.

I de første år efter SACO's dannelse i 1947 var der endnu rester tilbage af 1930'ernes akademikerarbejdsløshed, ligesom akademikerlønningerne var relativt lave sammenlignet med andre lønmodtagergrupper. Når der i denne periode ikke var problemer med at aggregere de forskellige medlemsorganisationers interesser, hænger det dels sammen med, at Läkarförbundet forhandlede selvstændigt i forhold til de øvrige organisationer, hvis forhandlinger direkte blev varetaget af SACO, dels med det forhold, at lægerne i udtalt grad dominerede SACO. Lægerne, og ikke mindst foreningen af yngre læger (S.y.l.F.) havde spillet en dominerende rolle for dannelsen af SACO (og dens forgænger, Foreningen af yngre akademikere, SYACO) sandsynligvis for at kunne udnytte de organisatoriske ressourcer, der knytter sig til en central akademikerorganisation for at rette op på især de yngre lægers relativt dårlige indtægtsforhold.[6] Da SACO og forhandlingssystemet centraliseredes op gennem 1960'erne samtidig med, at SACO's eksplosive medlemsfremgang truede lægernes dominans, bidrog den offentlige sektors vækst og manglen på stort set alle typer akademisk arbejdskraft til, at der heller ikke i denne periode var nævneværdige aggregeringsproblemer. Der var nok til alle, og enhver fik sit. Men der opstod problemer i kølvandet på den øretæve, SACO løb ind i, i forbindelse med SACO-konflikten i 1971. De yngre læger forsøgte at få moderorganisationen, Läkarförbundet til at trække sig ud af SACO i protest mod den solidariske lønpolitik og åbning til LO og TCO, som SACO var mere eller mindre tvunget til at anlægge.[7] Mærket af 1971-konflikten fortsatte SACO i løbet af 1970'erne en forhandlingslinie, der på én gang indebar lønnivellering mellem de forskellige SACO-organisationer og tilnærmelse til især TCO. Men i denne periode åbnedes en sikkerhedsventil for lægerne; gennem en opbygning af *jour-systemet* opnåede lægerne ikke blot en delvis selvreguleret arbejdstidstilrettelæggelse, men også betydelige indtægtsfordele. Ved indgangen til 1980'erne var medianlønnen for hospitalsansatte læger dobbelt så stor som den gennemsnitlige medianløn for de øvrige SACO-SR-grupper. Det var just denne sikkerhedsventil Landstingsförbundet lukkede for, da det rettede opmærksomheden mod jour-systemet som et middel til at gennemføre omkostningskontrol og effektiviseringer i hospitalssektoren.

I modsætning til Sverige var de danske læger passive omkring dannelsen af Akademikernes Samarbejdsudvalg i 1950.[8]

Dels fordi de praktiserende læger som udøvere af et såkaldt liberalt erhverv så med skepsis på en fælles-akademisk lønmodtagerorganisation, dels fordi lægerne - sammenlignet med de øvrige akademikegrupper hverken havde beskæftigelses- eller indtægtsproblemer. Behovet for en akademisk centralorganisation med overvejende svagere partnere var set fra lægernes side næppe stort, så meget mindre som lægerne i forvejen havde en økonomisk stærk og velkonsolideret organisation. Da AS endelig begyndte at fungere som en egentlig hovedorganisation fra omkring midten af 1960'erne, bidrog den offentlige sektors vækst og manglen på akademisk arbejdskraft - som i Sverige -til at holde eventuelle interessemodsætninger i ave. Heller ikke dannelsen af AC i 1972 kunne true de yngre læger. Nok lancerede AC's første formand, læge Erik Holst ideen om en »fælles lønmodtagerfront« med kontakter til de andre lønmodtagerorganisationer og erklæringer om solidarisk lønpolitik;[9] nok var der stigende arbejdsløshed for en række AC-organisationer hen mod 1970'ernes slutning; nok var der tendenser til en relativ ringere reallønsudvikling for de offentlig ansatte akademikere - ikke mindst de højere lønnede akademikere blev ramt af ophævelsen af den automatiske, procentvise dyrtidsregulering i 1975. Men som i Sverige havde hospitalslægerne tilkæmpet sig et ganske kompliceret, men tilsyneladende velfungerende og i hvert fald givtigt vagtsystem. Der var således i denne periode ikke de store problemer med at samordne de yngre lægers interesser med de øvrige akademikergruppers - så meget mindre som AC's mere decentrale struktur, sammenlignet med SACO-SR's centraliserede opbygning, måtte være et værn for F.a.y.L. mod eventuelle majoriseringer fra de øvrige akademikerorganisationers side. Forslaget om en normalisering af arbejdstiden for de yngre læger bidrog imidlertid til, at interessemodsætningerne kom op til overfladen. I den forstand var de danske yngre lægers tilsyneladende spontane forbitrelse over resultatet af afstemningen om mæglingsforslaget blot den berømte dråbe, der fik bægeret til at flyde over.

Hermed er historien ikke slut. Der fulgte et efterspil, hvor lægerne forhandlede alene med de offentlige arbejdsgivere. Forløbet og udfaldet af dette efterspil er vigtigt, for det siger noget om, hvilke muligheder de lægelige organisationer har vis-a-vis de offentlige arbejdsgivere *uden for* de respektive akademiske centralorganisationer.

De lægelige organisationer forhandler alene

Udgangspunktet for de videre forhandlinger mellem lægernes organisationer og de offentlige arbejdsgivere var forskelligt i de to lande. I Sverige var Läkarförbundet som nævnt bevidst ladt ude af overenskomsten mellem SACO-SR's forhandlingskarteller og Landstingsförbundet og var pålagt at gennemføre forhandlingerne om arbejdstidsbestemmelser uden *fredspligt*. I Danmark var F.a.y.L. omfattet af den indgåede overenskomst, og selvom 98% af de yngre læger stemte nej, skulle de i princippet indrette sig efter den nye overenskomst.

Efteråret 1981 blev imidlertid en yderst dramatisk periode, sandsynligvis den mest turbulente periode i dansk sygehusvæsens historie. Overenskomststridige strejker blandt sygehuslægerne florerede. Nye forhandlinger blev indledt, og afbrudt, og indledt. Statsministeren og med ham andre ministre, sundhedsstyrelsen, forskellige lægeorganisationer og andre intervenerede i konflikten. Tendensen i

dette urolige forløb forekommer dog klar nok, hvis man sammenligner det endelige resultat, der blev indgået den 11. december 1981 med det oprindeligt vedtagne overenskomstforslag; arbejdstidsbestemmelserne blev modificeret blandt andet derved, at de 20 timers ugentlig dagarbejde skulle placeres mellem kl. 8 og 16 ligesom den 3-skiftede arbejdstilrettelæggelse blev erstattet af en 2-skiftet; det blev gjort klart, at *alt* skulle indregnes i den normale arbejdstid (rådighedstjeneste, tilkald, timekompensation for aften- og nattjeneste m.v.), hvorved der skabtes behov for endnu flere stillinger; lægebehovet blev yderligere forøget gennem et løfte om 200, senere 300, praksis-reservelægestillinger; boligvagtbestemmelserne blev modificeret så de i virkeligheden fik samme materielle indhold som tilkaldevagten under den gamle overenskomst; der blev givet indrømmelser på boligområdet således, at arbejdsgiverne forpligtede sig til at anvise boliger for de underordnede læger.[10] Kort sagt; indrømmelse på indrømmelse fra Amtsrådsforeningens side, som udløste stadig flere nye lægestillinger og som gjorde overenskomsten stadig dyrere, uden at problemerne omkring det stive arbejdstidssystem blev løst af den grund.

De samlede effekter af overenskomsten var også ved at aftegne sig klarere; ca. 1800 nye stillinger, en stigning i antallet af underordnede sygehuslæger på ca. 40 procent (mod Amtsrådsforeningens oprindelige skøn på ca. 400 stillinger); en merudgift på ca. 400 mill. kr. eller 2 procent af sygehusvæsenets samlede driftsudgifter (i forhold til Amtsrådsforeningens oprindelige krav om en 0-løsning); stærkt faldende produktivitet, ringere service over for patienter og forringede uddannelsesmuligheder for de yngre læger.

Hertil kommer de mere langsigtede effekter, hvor man ikke blot må forvente endnu flere stillinger og nærmest uløselige flaskehalse i hele sundhedssektoren med et heraf følgende pres for flere slutstillinger.

En sammenligning med udfaldet af forhandlingerne mellem Läkarförbundet og Landstingsförbundet i Sverige er påfaldende: De vigtigste resultater efter næsten et års forhandlinger var dels en udvidelse af normalarbejdstiden dels en bestemmelse om, at højst 70 procent af kompensationstimer opsparet under *jour* måtte tages ud som fritid. Det bemærkes, at udvidelsen af normalarbejdstiden således var kombineret med en *begrænsning* af muligheden for at konvertere vagttimer til fritid. Sagt på en anden måde ville Landstingsförbundet hellere betale de allerede ansatte læger for at arbejde mere end at ansætte flere læger. Altså det stik modsatte af forholdene i Danmark. Effekten af de to nævnte bestemmelser var da også, at behovet for assisterende læger blev reduceret med ca. 500, d.v.s 500 færre jobs for ikke fastansatte yngre læger og stærkt forringede ansættelsesmuligheder for de kommende generationer af læger. Det lykkedes med andre ord for Landstingsförbundet på én gang at forøge produktiviteten blandt sygehuslægerne og at dæmpe omkostningsudviklingen i hospitalssektoren. Givet omstændighederne noterede Läkarförbundet det som en gevinst, at jour-systemet trods alt var bevaret omend i en noget barberet udgave.

En så udtalt forskel i resultatet af overenskomstforhandlinger mellem lægelige organisationer og offentlige arbejdsgivere i to nabolande frister naturligvis én til at forsøge at *forklare* hvorfor det gik, som det gjorde. Egentlige forklaringsforsøg kan det imidlertid ikke blive til her. Men der kan peges på en række organisatoriske og institutionelle forskelle mellem de to lande, som måske ved senere lejlighed

kan danne udgangspunkt for metodisk set mere velfunderede forklaringer.

For det første kan man pege på forskelle i den organisatoriske opbygning af de lægelige organisationer i de to lande. I forhold til de yngre lægers placering i det svenske Läkarförbundet indtager F.a.y.L. en langt mere autonom position i Den almindelige danske lægeforening. I Sverige er det Läkarförbundet, som varetager forhandlingerne for de yngre læger såvel som for de øvrige lægegrupper. Dette begrænser de yngre lægers udfoldelsesmuligheder - så meget desto mere som Läkarförbundet er domineret af hospitalsoverlæger og medicinske professorer. I Danmark består Den almindelige danske lægeforening af tre organisationer - for speciallægerne, for de praktiserende læger og for de yngre læger - som hver forhandler deres overenskomst. Denne organisatoriske struktur og opdelingen i adskilte overenskomstområder har på én gang minimeret konflikterne indadtil og gjort det muligt for de yngre læger at forfølge en aggressiv og militant linie udadtil. For det andet var det svenske Landstingsförbundet forhandlingsmæssigt bedre rustet end Amtsrådsforeningen i Danmark. Landstingsförbundet havde allerede i begyndelsen af 1970'erne demonstreret en evne til at intervenere i lægernes professionelle privilegier gennem den såkaldte »7 krone-reform« og indførelsen af »totalløn«, der fratog hospitalsansatte læger muligheden for at modtage betaling for privat praksis i tilknytning til hospitalerne.[11] Landstingsförbundet rådede således over en akkumuleret ekspertise i forbindelse med reguleringen af hospitalslægernes løn- og arbejdsvilkår. I forhold hertil måtte Amtsrådsforeningen så godt som starte på bar bund - i hvert fald hvad angår spørgsmålet om de komplicerede og uigennemskuelige arbejdstidsregler. Nok have spørgsmålet om arbejdstid og arbejdstilrettelæggelse været sat på dagsordenen fra sidst i 1970'erne, og nok havde der været intense forhandlinger mellem F.a.y.L. og Amtsrådsforeningen om dette spørgsmål, men den i 1977 opnåede enighed var som nævnt gået fløjten, ligesom de efterfølgende forhandlinger ikke blot var endt resultatløse, men også havde forværret forhandlingsklimaet. Når Amtsrådsforeningen var mindre godt rustet til disse forhandlinger, hænger det også sammen med foreningens interne struktur. Forhandlingerne varetages af lønudvalget under medvirken af lønafdelingen. Lønafdelingens centrale opgave er at forhandle overenskomster med en mangfoldighed af personaleorganisationer. Pointen er, at lønafdelingen ikke har nogen speciel kompetence på hospitalsområdet og dermed ringe forudsætning for at gennemskue de komplekse og særegne løn- og arbejdstidsforhold på hospitalerne. En manglende koordination mellem lønafdelingen, sygehusafdelingen og hospitalsadministratorerne kan kun have gjort skade værre.

For det tredie, og måske vigtigst, var Amtsrådsforeningen isoleret og uden støtte i de politisk-administrative omgivelser. At Amtsrådsforeningen med nogen ret kan have følt sig ladt i stikken - i forbindelse med spørgsmålet om indførelsen af arbejdsmiljølovens hviletidsbestemmelser i hospitalssektoren, i forbindelse med udarbejdelsen af selve overenskomstoplægget og ikke mindst i forbindelse med det efterfølgende forløb efter vedtagelsen af mæglingsforslaget - støttes ved en sammenligning med Sverige. Her er der en tæt koordination og samklang mellem Landstingsförbundet, andre offentlige arbejdsgivere, social- og sundhedsstyrelsen og de politiske partier. De organisatoriske rammer for denne koordination, der netop

havde til hensigt at skabe et bedre grundlag for at styre (omkostnings)udviklingen i hospitalssektoren, var skabt i løbet af 1960'erne og 1970'erne gennem en serie af administrative rationaliseringer, hvoraf den vigtigste vel sagtens var sammenlægningen af de hidtil adskilte social- og sundhedsstyrelser.[12)]I Danmark har Amtsrådsforeningen givetvis ikke kunnet hente bistand i Sundhedsstyrelsen, der ikke blot er domineret af læger, men også af tidligere organisationsrepræsentanter blandt lægerne. Det kan i den forbindelse indskydes, at medicinaldirektøren på et tidspunkt intervenerede i konflikten på en måde, der kan tolkes som et partsindlæg til fordel for de yngre læger. Om sundhedsstyrelsens øverste embedsmands herved gik ud over rammerne for den specielle rådgivningsfunktion, styrelsen har i forhold til regeringen, må forblive et åbent spørgsmål. Det er ligeledes et åbent spørgsmål, om og i hvilket omfang den socialdemokratisk ledede Amtsrådsforening blev »svigtet« af den socialdemokratiske regering - eller snarere arbejdsministeren - i spørgsmålet om arbejdsmiljølovens indførelse i hospitalssektoren og mulige dispensationer herfor. Endelig for det fjerde kan man fremhæve en mere uhåndgribelig faktor, der hænger sammen med forskelle i politisk kultur -eller legitimitet - i de to lande. Det svenske konfliktløsningssystem på arbejdsmarkedet - også det offentlige arbejdsmarked -forekommer forlenet med en højere grad af legitimitet; normer, regler og beslutninger følges i vid udstrækning af de berørte parter. Läkarförbundet overholdt den fredspligt, der stærkt imod deres vilje var dem pålagt af et flertal i SACO-SR. Og det synes vel utænkeligt, at det nærmest anarkiske begivenhedsforløb, der i Danmark fulgte i kølvandet på vedtagelsen af mæglingsforslaget i maj 1981, kunne gennemspilles på det svenske arbejdsmarked.

Afslutning

Der kan næppe være tvivl om, at den »skandinaviske model« for akademiske centralorganisationer er under opbrud i disse år. Den økonomiske afmatning og bestræbelserne for at dæmpe væksten i den offentlige sektor reducerer generelt behovet for et i øvrigt stigende udbud af akademisk arbejdskraft. Vigtigere er dog nok, at disses beskæftigelsesproblemer rammer de forskellige akademikergrupper med forskellig styrke. Forskellen i arbejdsløshedsprocenter blandt AC's medlemsorganisationer er slående. Dette rejser fundamentale problemer for interesseaggregeringen indadtil. En løsningsmodel, som AC synes at følge i de aktuelle overenskomstforhandlinger går ud på at give de enkelte medlemsorganisationer større autonomi. Herigennem kan man på kort sigt måske dæmpe interessemodsætningerne mellem medlemsforbundene. Men samtidig indebærer en sådan model risiko for, at værdien og troværdigheden af en central akademisk hovedorganisation reduceres set fra arbejdsgivernes side. Hvis ikke en hovedorganisation kan sikre fodslag og forpligte sig på medlemsorganisationernes vegne, hvad er så en sådan organisations raison d'être? Også udadtil -i forhold til de øvrige lønmodtagerorganisationer - er de akademiske centralorganisationer i klemme. I Sverige er SACO-SR klemt af LO og TCO. Hvor langt skal lønnivelleringen mellem SACO-SR-grupperne, der i øvrigt også omfatter ikke-akademiske grupper som f.eks. bibliotikarer, socialrådgivere og visse lærergrupper, og TCO-grupperne udvikle sig, før SACO-SR's eksistensgrundlag bliver truet? Det samme spørgsmål har også aktualitet i Danmark.

Begivenhedsforløbet omkring 1981-

overenskomstforhandlingerne har andre og måske vigtigere perspektiver end de akademiske centralorganisationers eksistensproblemer.

Gennem de sidste 5-10 år har der både i Sverige og Danmark været bred politisk enighed om at dæmpe omkostningsudviklingen i sundhedssektoren og da ikke mindst hospitalssektoren. Der har også været bred politisk enighed om at opprioritere den primære sundhedstjeneste i forhold til den sekundære, d.s.v. sygehusvæsenet. Man kan med nogen ret argumentere for, at disse målsætninger er under opfyldelse i Sverige. Anderledes i Danmark. Resultatet af konflikten mellem de yngre læger og Amtsrådsforeningen bryder frontalt med begge målsætninger. Problemet er, at en så udtalt uoverensstemmelse mellem erklærede politiske målsætninger og tilsyneladende ustyrlige faktiske udviklingstendenser underminerer tilliden til et offentligt sygehusvæsen, til forhandlingssystemet på det offentlige arbejdsmarked og i videre forstand til det politiske system.

Noter og referencer:

x) Artiklen bygger i nogen grad på Heidenheimer, Arnold J., Lars Nørby Johansen og Susanne Öhrling »Organized Medicine and the Scandinavian Professional Unions: Younger Doctors as Destabilizer in Denmark and Sweden«, paper forelagt på ISA's Verdenskongres i Mexico City, august 1982. For yderligere dokumentation og argumentation henvises hertil.

1) For et kort og let forståelig fremstilling af arbejdstidssystemet for sygehuslægerne i Sverige se pressemeddelelse, Stockholm 1981-05-08 fra Sveriges Läkarförbund.

2) For en gennemgang af indholdet af såvel det tidligere som det nugældende arbejdstidssystem henvises til N. Vinther Møller »Den nye lægeoverenskomst« i sidste nummer af *Økonomi og Politik*.

3) Se beretningen 1976/77 p. 109 fra Lønudvalget under Amtsrådsforeningen. Om Amtsrådsforeningens reaktion se Lønudvalgets 1980/81 beretning p. 123.

4) Denne analyse af fordele og ulemper findes i »Läkarförbundet og SACO-SR. Diskussionsunderlag till läkarförbundets fullmägtigemöte 1981-11-14-15«. Läkarförbundets formand, Bo Hjern er anført som forfatter til oplægget.

5) Det traumatiske nederlag SACO oplevede i forbindelse med storkonflikten i 1971 har gjort dette dilemma nok så påtrængende. I Danmark var truslen om en storkonflikt også ganske håndgribelig på baggrund af AC-organisationernes uudviklede konfliktberedskab og konfliktfonde.

6) For en gennemgang af de nordiske akademikerorganisationers historie og struktur kan henvises til Helenius, Ralf *Akademikernas fackliga organisationsberedskap* (Helsingfors, 1975). Se også Heidenheimer, Arnold J. »Professional Unions, Public Sector Growth and the Swedish Equality Policy«, *Comparative Politics*, vol. 7, 1976:49-73.

7) Mere præcist var de yngre læger utilfredse med, at lavtlønsgrupperne i SACO som f.eks. bibliotekarer opnåede relativt større lønfremgange end lægerne. For en omtale af dette opgør såvel som en analyse af 1971-konflikten se Heidenheimer, *op.cit.*.

8) *Se Floryan, Jan Jakob og Susanne Lindholm »Akademikernes organisering - udvikling, struktur og problemer« i Jacob A. Buksti (red.) Organisationer under forandring* (Århus: Politica, 1981):170-214.

9) Sporene efter nederlaget for SACO's højtlønns, *akademikerlinie* i 1971 må have virket skræmmende for den nydannede AC.

10) Se N. Vinther Møller, *op.cit.*

11) Se Carder, Mack og Bendix Klingenber »Towards a Salaried Medical Profession: How »Swedish« was the Seven Crowns Reform?« i Arnold J. Heidenheimer og Nils Elvander (eds.) *The Shaping af the Swedish Health System* (New York: St. Martin's Press, 1980): 143-172.

12) Se Heidenheimer, Arnold J. »Conflict and Compromise Between Professional and Bureaucratic Health Interests 1947-72« i Heidenheimer og Elvander, *op.cit.*:119-142.

FREDE MØRCH

Litteratur om de nordiske velfærdsstater

Den skandinaviske model

Afgrænsninger

Som det fremgår af bibliografiens titel, dækker oversigten kun en mindre del af den store mængde velfærds- og velfærdssstatsteori, som er fremkommet i de sidste 10-15 år.

Mit emne er afgrænset, dels geografisk (Skandinavien), dels emnemæssigt. Den geografiske afgrænsning kan kort udtrykkes således, at *ikke-skandinaviske publikationer om den skandinaviske velfærdsstatsmodel* udgør bibliografiens hovedstamme.

Den emnemæssige afgrænsning er ligeledes centreret om velfærdsstaten i Norden. Udeladt er således rent teoretisk værker samt værker, som ikke i deres hovedsigte har evaluering af velfærdsstaten. Levekårsforskning og forskning omkring arbejdsmarkeds- og sociale forhold i øvrigt er derfor prioriteret betydeligt lavere end økonomiske og statsteoretiske aspekter.

Jeg må herudover understrege, at bibliografien rent håndværksmæssigt kun kan betragtes som en skitse. En færdigbearbejdet, tilstræbt fuldstændig fagbibliografi kræver som minimum, at alle tilgængelige kilder er gennemgået systematisk, samt at den anførte litteratur er primærregistreret (dvs., at hvert modtaget dokument har været gennem bibliografens hænder med henblik på en direkte vurdering af relevans).

Det foreliggende arbejde har ikke haft ressourcer til en sådan behandling. Der er her fortrinsvis tale om sekundærregistrering (reg. via kildehenvisninger, bogannmeldelser, EDB-udskrifter og henvisninger fra litteraturlister/bibliografier med et bredere sigte).

Den grundige bruger vil derfor opleve, at bibliografien dels har mangler, dels indeholder titler, hvis relevans ved nærmere eftersyn viser sig at være begrænset.

Når bibliografien alligevel publiceres skyldes det, at området ikke i forvejen er dækket bibliografisk, og at listen derfor skønnes at udgøre en nyttig indgang til forskning på området.

For værdifulde bidrag og kommentarer takkes Lars Nørby Johansen, Institut for Samfundsvidenskab, Odense Universitet, samt Per Kampmann, PAVV[1], Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Opstillingskriterier

Indførslerne er opstillet alfabetisk efter titel.

Et forfatterregister henviser til løbenummer i titelregisteret. Såvel hovedforfattere som medforfattere og redaktører er søgbare i forfatterregisteret.

Bibliotekar, Amtskommunernes og Kommunernes Forskningsinstitut

1. PAVV = Projekt Arbejderbevægelse og Velfærdsstat i Vesteuropa.

Bibliografi

1. About Dimensions of Welfare. An Exploratory Analysis of a Comparative Scandinavian Survey. *Erik Allardt.* Research Group for Comparative Sociology. University of Helsinki.
(Research Reports, Nr. 1. 1973).
2. Arbejderbevægelse og velfærdsstat i Vesteuropa. Projektskitse til SSF marts 1982. *Gunnar Olofsson m.fl.* 1982. København. Sociologisk Institut. Universitetet.
3. Vom Armhaus zum Wohlfarhtsstaat; Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung im Westeuropa. *Jens Alber.*
Frankfurt am Main og New York. Campus Verlag. 1982.
4. Att ha, att älska, att vara. Om välfärd i Norden. *Erik Allardt.*
Lund. Argos Förlag. 1975.
5. The Beginnings of the Nordic Welfare States: Similarities and Differences. *Stein Kuhnhle.*
Bergen Universitet. Institut for Sociologi og Politiske Studier. 1978.
6. Beyond Welfare Capitalism. *Ulf Himmelstrand.*
London. 1981.
7. Beyond the Welfare State. *Irving Howe, (ed.).*
New York. Schocken Books. 1982.
8. Beyond the Welfare State. Economic Planning and Its International Implementations. *Gunnar Myrdal.*
London. Yale University Press. 1966.
9. Creating the Welfare State: The Political Economy of Twentieth Century Reform. *E. Berkowitz and K. McQuaid.*
Praeger. (Special Studies). 1980.
10. The Crisis of the Swedish Welfare State.
I: Challenge. 1980. Vol. 23. July/August. s. 36-51.
11. Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in Europe and America. *Arnold J. Heidenheimer, Hugo Heclo and Carolyn T. Adams.*
New York. St. Martins. 1975.
12. Comparative Social Policy and Political Conflict in Advanced Welfare States. Denmark and Sweden. *Gösta Esping-Andersen.*
I: International Journal of Health Services. 1979. Vol 9. Nr. 2. s. 269-293.
13. Comparative Social Policy and Social Security -A Ten Country Study. *P.R. Kaim-Caudle.*
London. 1978.
14. Comparing Public Policies. *J. Wiatr and R. Rose, (eds.).*
Wroclaw, Ossolineum. 1977.
15. The Danish Welfare State, 1945-1980: Institutional Profile and Basic Tables. *Lars Nørby Johansen.*
Odense. 1982. (Institut for samfundsvidenskab. Rapporter og dokumentation, No. 12).
16. Denmarks Stormy Passage. *Erik S. Einhorn.*
I: Current History. 1976. Vol. 70. Nr. 415. s. 145-48 + 182-84.
17. The Development of the Danish Welfare State and its present Status. *Jørn Henrik Petersen.*
Odense. 1978.
18. The Development of Welfare States in Europe and America. *Peter Flora and Arnold J. Heidenheimer, (eds.).*
Transaction Books. 1982.
19. The Development of Welfare States in Europe and North America. *P. Flora and Arnold J. Heidenheimer, (eds.).*
New Jersey. 1979.
20. Das Dilemma der Teorie vom Wohlfahrsstaat -Analyse der swedischen Modells. *Edeltraut Felfe.*
Berlin. Deutscher Verlag der Wissenschaften. 1979.
21. Dimensions of Welfare in a Comparative Scandinavian Study. *Erik Allardt.*
I: Acta Sociologica. 1976. Vol. 19. Nr. 3. s. 227-39.
22. Dimensions of Welfare in a Comparative Study of Scandinavian Societies. *Erik Allardt and H. Uusitalo.*
I: Scandinavian Political Studies. 1972. s. 9-27.
23. Economic Development and the Response of Labour in Scandinavia. *William M. Lafferty.*
Oslo. Universitetsforlaget. 1971.
24. The Economy of Sweden: A Study of the Modern Welfare State. *M. Schnitzer.*
New York. Praeger. 1970.
25. The Evolution of Swedish Social Welfare. *Leif Holgersen and Stig Lundström.*
Nyköping. The Swedish Institute. 1975.
26. Forbi velferdsstaten: Det formålsløse samfunn og det sociologiske vemod. *Yngvar Lochen.*
I: Sociologisk Forskning. 1979. Vol. 16. Nr. 4. s. 34-35.
27. The Formation of National States in Western Europe. *Charles Tilly, (ed.).*
Princeton. Princeton University Press. 1975.
28. The Future that doesen't Work. *R. Emmett Tyrell, (ed.).*
New York. Doubleday. 1977.
29. Die Grenzen des Wohlfahrtsstaates, am Beispils Schwedens und der Bundesrepublik. *Tim Guldimann.*
München. Beck. 1976. (Beck'ske Schwarze Reihe, nr. 145).
30. Health Care: Can there be Equity? The United States, Sweden and England. *Odin W. Anderson.*
New York. John Wiley & Sons. 1972.
31. Hvor går velferdsstaten? Fordelingspolitikkens opprinnelse og fremtid. *Stein Ringen.*

Oslo. Gyldendal Norsk Forlag. Gyldendals Fakkelbøker. 1981.
32. Ideology, Public Opinion and Welfare Policy: Attitudes Toward Corporatist Intermediation. *Richard M. Coghlin.*
London. Sage Publications. 1979.
33. Income and Welfare: A Study of Income as a Component of Welfare in the Scandinavian Countries in the 1970s. *H. Uusitalo.*
Research Group for Comparative sociology. University of Helsinki. (Research Reports, Nr. 8: 1975).
34. Industrial Democracy and Labour Market Policy in Sweden: *John A. Fry, (ed.).*
Oxford. Pergamon Press. 1979.
35. Klass, parti och socialstat - en jämnförande studie av sosialpolitikens utveckling i några västliga kapitalistiska lander 1930-1975. *Staffan Marklund.*
1982.
36. Krise des Wohlfahrtsstaats, Beispiel Schweden. *Dorothea Strömberg.*
Köln. Deutscher Instituts-Verlag. 1981.
37. The Limits of Reform: Women, Capital and Welfare. *Jennifer G. Shermer.*
Cambridge, Mass. Schenkmann Publishing Company. 1982.
38. Limits of the Welfare State: Critical Views on Post-War Sweden. *John A. Fry.*
Farnborough. Saxon House. 1979.
39. Manifest for Välfärd. *Kurt Samuelsson.*
Stockholm. Liber. 1982.
40. Modern Social Politics in Britain and Sweden. *Hugh Heclo.*
New Haven & London. Yale University Press. 1974.
41. National Equality and Local Decision-making -Values in Conflict in the Development of the Norwegian Welfare State.
I: Acta Sociologica. 1980. Vol. 23. Nr. 2-3. s. 97-111.
42. The New Corporatism, Centralization and the Welfare State. *Harold L. Wilensky.*
California, Beverly Hills. Sage Publications. 1976.
43. Nordic Democracy. Ideas, Issues, and Institutions in Politics, Economy, Education, Social and Cultural Affairs of Denmark, Finland, Iceland, Norway, and Sweden. *Erik Allardt et al. (eds.).*
Copenhagen. Det Danske Selskab. 1981.
44. The Nordic Model. Studies in Public Policy Innovation. *Clive Archer and Stephen Maxwell, (eds.).*
Westmead. Gower Publishing Company Limited. 1980.
45. Nordic Political Science 1976-79, a Bibliography. *Stein Kuhnle og Lars Svåsand.*
Scandinavian Political Studies. Supplement. 1981. Vol. 4.
46. The Nordic Welfare States. Part I: The Welfare State, Structure, Support and Constraints. Part II: Problems of Welfare Policies. Supplement til: Acta Sociologica. Journal of the Scandinavian Sociological Association. Universitetsforlaget. Oslo. 1978. Vol. 21.
47. Några huvuddrag i den svenska socialpolitikens utveckling. *Walter Korpi, Sven E. Olssen og Sten-Åke Stenberg.*
Stockholm. Institutet för Social Forskning. 1981. (Meddelande, nr. 3/1982).
48. Om velfersstatens framvekst. Artikler. *Anne-Lise Seip.*
Oslo. Universitetsforlaget. 1981.
49. Om välfärdssamhällets kris. Plenarföredrag på X. Nordiska sosiologkongressen i Åbo den 21.-23. augusti 1979. *Sten Johansson.*
50. On the Development of the Western European Welfare States. *Peter Flora.*
Edinburg. IPSA Congress Paper. 1976.
51. Partizipation in Schwedischen Parteien; Eine Untersuchung über Massenloyalität im Wohlfahrtsstaat. *Karl Kuhn.*
Stuttgart. Wissenschaftlicher Fachverlag Kuhn und Maier. 1978.
52. Patterns of Expenditure Development in Sweden, Norway and Denmark. *B. Guy Peters and David Klingman.*
I: British Journal of Political Science. 1977. No. 7. s. 387-412.
53. Patterns of Social and Political Mobilization. A. Historical Analysis of the Nordic countries. *Stein Kuhnle.*
London. Sage Professional Papers. 1975.
54. Political Contradictions of Welfare State Expansion: The Danish and Swedish Cases. *Gosta Esping-Andersen.*
Middletown CT. Wesleyan University. 1978.
55. Politik i Norden: En jämförande oversikt. *I. Lindblad, K. Wahlbäck and C. Wiklund.*
Stockholm. 2. ed. 1974.
56. A Preview and Summary of »The Wayward Welfare State«. *Roger A. Freeman.*
Stanford, California: Hoover Institution Press. 1981.
57. Professional Unions, Public Sector Growth and the Swedish Equality Policy. *Arnold J. Heidenheimer.*
I: Comparative Politics. October 1975. Vol. 8. 2. 62.
58. Projekt arbejderbevægelse og velfærdsstat. PAVV-skitser.
Sociologisk Institut. Københavns Universitet. 1982. 87 s.
59. Public Welfare Provision, Scandinavia, and the Sheer Futility of the Sociological Approach to Politics. *Frank G. Castles and R.D. McKinlay.*

I: British Journal of Political Science. 1979. No. 9. s. 157-71.

60. References for a Comparative Bibliography on the Welfare State in Western Europe. *Jens Alber.*
1981. (Florence-projektet).

61. Regulating America, Regulating Sweden: A Comparative Study of Occupational Safety and Health Policy. *Steven Kelman.*
Cambridge, Mass. MIT Press. 1981.

62. Relations between Central and Local Government in Sweden: The Control of Local Government Expenditure. *Royston Greenwood.*
I: Public Administration. Winter 1979. Vol. 57. s. 457-470.

63. Revolte gegen den Wohlfahrtsstaat in Dänemark. *Niels Jørgen Hågerup.*
I: Europa Archiv. 1975. Vol. 30. Nr. 3. s. 75-82.

64. Revolusjon i velstandssamfunnet. *Erik Dammann.*
Oslo. Gyldendal. 1979.

65. The Role of the State in the Settlement of Labour Disputes in the Nordic Countries: A Comparative Analysis. *Nils Elvander.*
I: European Journal of Political Research. 1974. Vol. 2. s. 363-83.

66. The Salaried Middle Class and the Welfare State in Sweden and Japan. *Arthur Gould.*
I: Policy and Politics. October 1982. Vol. 10. No. 4. s. 417-438.

67. Scandinavia at the Polls. Recent Political Trends in Denmark, Norway and Sweden. *Karl H. Cerny, (ed.).*
Washington, D.C. American Enterprise Institute for Public Policy Research. 1977. (AEI-Studies, 142).

68. The Scandinavian Countries, the Rise of the Middle Classes.
London. Kennikat Press. 1972.

69. Science Policy and the Challenge to the Welfare State. *Bjørn M. Wittrock.*
I: West European Politics. 1980. No. 3. s. 358-72.

70. The shaping of the Swedish Health System. *Arnold Heidenheimer and Nils Elvander, (eds.).*
New York. St. Martins Press. 1980.

71. Social Class, Social Democracy and State Policy: Party Policy and Party Decomposition in Denmark and Sweden. *Gösta Esping-Andersen.*
Copenhagen. Nyt fra samfundsvidenskaberne. 1980. (New Social Science Monographs, nr. E 8).

72. Social Control of the Welfare State. *Morris Janowitz.*
New York. Elsevier. 1976.

73. The Social Democratic Image of Society A Study of the Achievements and Origins of Scandinavian Social Democracy in Comparative Perspective. *Frank G. Castles.*
London. Routledge and Keegan Paul. 1978.

74. Social Dysfunctions and Myths: Indicators of Social Malaise in Sweden and other Industrialized Societies. *Martin Schiff.*
I: American Journal of Economics and Society. 1975. Vol. 34. Nr. 3. s. 281-94.

75. Social Policy and Poverty in Postwar Sweden. *Walter Korpi.*
I: Acta Sociologica. 1975. Vol 18. Nr. 2-3. s. 120-41.

76. Socialism and Abundance: Radical Socialism in the Danish Welfare State. *John Logue.*
University of Minnesota Press. 1982. (Nordic Series, nr. 8).

77. Sociology of Work in the Nordic Countries. Themes and Perspectives. *H. Berglin, T. Hamisch and E. Haavio-Manila, (eds.).*
The Scandinavian Sociological Association. Copenhagen. 1978.

78. Stagflation: A Problem of the Aging Welfare State? *R. Hanneson.*
I: Scandinavian Journal of Economy. 1981. Vol. 83. Nr. 1. s. 104-8.

79. The State in Western Europe.
Croom Helm. 1980.

80. Sweden: Choices for Economic and Social Policy in the 1980s. *Bengt Ryden and Villy Bergström (eds.).*
George Allen & Unwin. 1982.

81. Sweden: The Politics of Post Industrial Change. *M. Donald Hancock.*
Hinsdale Illinois. Druden Press. 1972.

82. *Sweden: Prototype of Modern Society. R. Tommasson.*
New York. Random House. 1970.

83. Sweden, the Welfare State. *Wilfrid Fleisher.*
Greenwood. 1973. (1. ed. 1956).

84. Sweden's Development from Poverty to Affluence, 1750-1970. *Steven Koblik, (ed.).*
Minneapolis. University of Minnesota Press. 1975.

85. The Swedish Welfare State: Prospects and Contradictions. *M. Donald Hancock.*
I: Wilson Quarterly. 1977. Vol. 1. Nr. 5. s. 111-26.

86. Den svenska välfärdsstaten: uppgång, kris och framtidsutsikter. *Gösta Rehn.*
I: Katsaus. 1981. s. 20-38. Også publiceret som: Särtrycksserie nr. 72. Institutet for Social Forskning. Stockholm.

87. Sombolism and Reality. *Steven Koblik.*
I: Wilson Quarterly. 1977. Vol. 1. Nr. 5. s. 103-10.

88. Trouble in Eden: A Comparison of the British and Swedish Economies. *Eli Schwartz.*
New York. Praeger. 1980.

89. Welfare Resources and Welfare Society. *R. Erikson, (ed.).*
New York. M.E. Sharp. 198? (endnu ikke udgivet).
90. The Welfare State. A Manifestation of Late Capitalism: A Tentative attempt for a Comceptualization. *Joachim Israel.*
I: Acta Sociologica. 1974. Vol. 17. Nr. 4. s. 310-29.
91. The Welfare State: Victim of Its Success. *John Logue.*
I: Dædalus. 1979. Vol. 108. s. 69-87.
92. The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures. *Harold L. Wilensky.*
Berkeley. University of California Press. 1975.
93. The Welfare State and Welfare Economics. Bibliography. *Robert Goehlert.*
Montichello. Vance Bibliographies. 1982.
94. The Welfare State in Crisis. An Account of the Conference on Social Policies in the 1980s.
Paris. OECD. 1980.
95. The Welfare State in Sweden. *Dorothy Wilson.*
London. Heinemann Educational Books. 1979.
96. Welfare States in Hard Times. Denmark and Sweden in the 1970s. *Eric S. Einhorn and John Logue.*
Kent, Ohio. Kent Popular. 1980.
97. Velfærdsstaten. Finanspolitisk krise, skattepolitik, sundhedssektoren.
Særnr. af: Tidsskrift for politisk økonomi. 1982. Vol. 7. Nr. 3/4.
98. Velfærdsstatens krise. *Bent Gravesen.*
Århus. Modtryk. 1980.
99. Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen, eine internationale Vergleich. *Manfred G. Schmidt.*
Frankfurt am Main. New York. Campus Verlag. 1982.
100. Work and the Welfare State, Experiences from Sweden. *Alecander J. Matejko.*
I: International Review of Sociology. 1980. Vol. 16. Nr. 1. s. 19-52.
101. The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions and Politics in Sweden: *Walter Korpi.*
London. 1978.
102. Välfärdssamhällets Forfall. *Sven Rydenfeldt.*
Timbro Samhällsdebatt. 1982.
103. Valfärdsstatens variationer, forskningsproblem om socialpolitiska strategier i de kapitalistiska demokratierna. *Walter Korpi.*
I: Sociologisk Forskning. Vol. 16. Nr. 1. s. 3-18.
104. Osterreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft. 1977. Vol. 6. Nr. 3.

Forfatterregister

Adams, Carolyn T. ..... (11)
Alber, Jens ..... (3) (60)
Allardt, Erik ..... (1) (4) (21) (22) (43)
Anderson, Odin W. ..... (30)
Archer, Clive ..... (44)
Berglin, H. ..... (77)
Bergström, Villy ..... (80)
Berkowitz, E. ..... (9)
Castles, Frank G. ..... (59), (73)
Cerny, Karl H. ..... (67)
Coglin, Richard M. ..... (32)
Dammann, Erik ..... (64)
Einhorn, Eric S. ..... (16), (96)
Elvander, Nils ..... (65), (70)
Erikson, R. ..... (89)
Esping-Andersen, Gösta ..... (12), (54) (71)
Felfe, Edeltraut ..... (20)
Fleisher, Wilfrid ..... (83)
Flora, Peter ..... (18), (19), (50)
Freeman, Roger A. ..... (56)
Fry, John A. ..... (34), (38)
Goehlert, Robert ..... (93)
Gould, Arthur ..... (66)
Gravesen, Bent ..... (98)
Greenwood, Royston ..... (62)
Guldimann, Tim ..... (29)
Hamisch, T. ..... (77)
Hancock, M. Donald ..... (81), (85)
Hanneson, R. ..... (78)
Heclo, Hugh ..... (11), (40)
Heidenheimer, Arnold J. ..... (11), (18), (19), (57), (70)
Himmelstrand, Ulf ..... (6)
Holgersen, Leif ..... (25)
Hove, Irving ..... (7)
Hågerup, Niels Jørgen ..... (63)
Haavio-Mannila, E. ..... (77)
Israel, Joachim ..... (90)
Janowitz, Morris ..... (72)
Johansson, Sten ..... (49)
Kaim-Caudle, P. R. ..... (13)
Kelman, Steven ..... (61)
Klingman, David ..... (52)
Koblik, Steven ..... (84), (87)
Korpi, Walter ..... (47), (75), (101), (103)
Kuhn, Karl ..... (51)
Kuhnle, Stein ..... (5), (45), (53)
Lafferty, William M. ..... (23)
Lindblad, I. ..... (55)
Lochen, Yngvar ..... (26)
Logue, John ..... (76), (91), (96)
Lundström, Stig ..... (25)
Marklund, Staffan ..... (35)
Matejko, Alexander J. ..... (100)
Maxwell, Stephen ..... (44)
McKinlay, R. D. ..... (59)
McQuaid, K. ..... (9)
Myrdal, Gunnar ..... (8)
Nørby Johansen, Lars ..... (15)
Olofsson, Gunnar ..... (2)
Olsson, Sven E. ..... (47)
Peters, B. Guy ..... (52)
Petersen, Jørn Henrik ..... (17)
Rehn, Gösta ..... (86)
Ringen, Stein ..... (31)
Rose, R. ..... (14)
Ryden, Bengt ..... (80)
Rydenfeldt, Sven ..... (102)
Samuelsson, Kurt ..... (39)
Schiff, Martin ..... (74)
Schmidt, Manfred G. ..... (99)
Schnitzer, M. ..... (24)
Schwartz, Eli ..... (88)
Seip, Anne-Lise ..... (48)
Shermer, Jennifer G. ..... (37)
Stenberg, Sten-Åke ..... (47)
Strömberg, Dorothea ..... (36)
Svåsand, Lars ..... (45)
Tilly, Charles ..... (27)
Tommasson, R. ..... (82)
Tyrell, R. Emmett ..... (28)
Uusitalo, H. ..... (22), (33)
Wahlbäck, K. ..... (55)
Wiatr, J. ..... (14)
Wiklund, C. ..... (55)
Wilensky, Harold L. ..... (42), (92)
Wilson, Dorothy ..... (95)
Wittrock, Bjørn M. ..... (69)

HENNING SØRENSEN

Valg af indkomstbegreb i fordelingspolitiske analyser*

- illustreret med et eksempel fra Lavindkomstkommissionens fordelingspolitiske udredningsarbejder

1. Indledning

Ved fordelingspolitiske analyser, der tilsigter at belyse fordelingen af »gevinster« eller »byrder« i forhold til analyseobjekternes velstand, opstår der et problem med hensyn til, hvorledes velfærdsbegrebet skal fastlægges. Sådanne analyser må nemlig som referencegrundlag have en bestemt basisfordeling af velfærd.

Fastlæggelse af et velfærdsbegreb må altid baseres på normer og rummer nødvendigvis et element af noget relativt og subjektivt. Mange enkelte leveforholdskomponenter som for eksempel økonomiske forhold, arbejdsforhold, boligforhold og helbredsforhold kan inddrages i begrebet. I praksis er der så mange leveforholdskomponenter, at det sjældent vil være hverken muligt eller ønskeligt at inddrage alle i sammenligninger af forskellige husstandes velfærd. Derfor må der nødvendigvis lægges normer til grund for udvælgelsen af hvilke og hvor mange leveforholdskomponenter, der for et givet formål skal betragtes som væsentlige og interessante. I praksis må der desuden tages hensyn til de typer af oplysninger, der står til ens rådighed. Derfor bliver ethvert velfærdsmål altid udtryk for en større eller mindre del af den *materielle* velfærd.[1)]

Det er en almindelig antagelse i fordelingspolitiske analyser, at materiel velfærd kan operationaliseres i form af et indkomstbegreb. Dermed er det ovenfor nævnte subjektivitetselement i udvælgelse og måling af leveforholdskomponenter ikke fjernet. Men givet, at velfærdsmålet må kvantificeres som et indkomstmål, reduceres subjektivitetselementet i praksis til fastlæggelsen af det indkomstbegreb, der anvendes som velfærdsmål.

Et hyppigt anvendt mål for husstandes relative velfærd er husstandenes bruttoindkomster.[(2)]. Dette husstandsindkomstmål er eksempelvis blevet anvendt ved flere af Lavindkomstkommissionens fordelingspolitiske analyser. I denne artikel skal der imidlertid i det efterfølgende afsnit 2 argumenteres for, at før husstandenes bruttoindkomster giver det - set ud fra en velfærdsøkonomisk synsvinkel -»bedste« billede af de relative velfærdsniveauer, som husstandene befinder sig på, må husstandsindkomsterne tillægges værdien af forbrug af offentlige goder og serviceydelser samt differencen mellem det reale boligforbrug og det faktisk opgjorte boligforbrug. Endvidere må husstandenes bruttoindkomster korrigeres for betalte personlige skatter, for omkostninger ved indkomsterhvervelse, for transfereringsudgifter samt for forskelle i forbrug af fritid. Endelig må husstandsindkomsterne også korrigeres for forskelle i husstandenes »udgiftsbehov«, det vil sige for forskelle i samlede forbrugsudgifter, som husstandene på grund af for-

Økonomisk Institut,
Århus Universitet

skellige størrelser, sammensætninger m.m. må afholde for at opnå samme velfærdsniveau ved forbrug af markedsgoder.[3)]

I afsnit 3 redegøres der kort for, hvorledes de i afsnit 2 omtalte korrektioner af husstandsbruttoindkomster kan foretages på grundlag af datamaterialet fra Forbrugsundersøgelsen 1976.

Endvidere sammenholdes fordelingen af husstandenes bruttoindkomster med fordelingen af de korrigerede indkomstmål. Dette sker for at vurdere i hvilken udstrækning der er en sammenhæng mellem de enkelte husstandes relative positioner i de to fordelinger.

I det efterfølgende afsnit 4 anvendes de her beregnede mål for husstandenes relative velfærdsniveauer i en konkret fordelingspolitisk analyse - fordelingen af ejerboligsubsidierne. Resultatet sammenlignes med den tilsvarende analyse fra Lavindkomstkommissionen. I afsnit 5 sammenfattes endelig de væsentligste konklusioner.

2. Korrektioner af husstandsbruttoindkomster - teori

I dette afsnit skal de i afsnit 1 omtalte nødvendige korrektioner af husstandsbruttoindkomster begrundes nærmere, ligesom der kort skal redegøres for hvilke elementer af økonomisk teori, der er anvendelig i forbindelse med de omtalte korrektioner.

2.1. Korrektion for forskelle i forbrug af fritid

Husstandenes bruttoindkomster er misvisende som indikatorer for velfærd, med mindre der gøres - bl.a. - den antagelse, at den del af husstandsmedlemmernes tid, der ikke anvendes på egentligt erhvervsarbejde, er værdiløs. Bruttoindkomsterne belyser nemlig ikke, hvilke kilder husstandenes indkomster udspringer af. Det vil sige, at det ikke belyses, om der er tale om arbejdsindkomst eller arbejdsfri indkomst, eller om indkomsten er indtjent af én eller flere husstandsmedlemmer. Indkomstmålet belyser heller ikke hvor mange arbejdstimer, der er præsteret for en given arbejdsindkomst.

I praksis er det urealistisk at antage, at den del af husstandsmedlemmernes tid, der ikke anvendes på egentligt erhvervsarbejde, er værdiløs for husstandsmedlemmerne. Alternativerne til at anvende tiden på erhvervsarbejde er at holde fri og/eller producere tjenester i hjemmet. Begge dele må antages almindeligvis at have en positiv effekt på husstandenes velfærd. For personer der ufrivilligt befinder sig i en uligevægtssituation med hensyn til arbejdsudbud og anden anvendelse af tid, kan fritid dog tænkes at blive et negativt gode. Dette gælder for eksempel for arbejdsløse og syge.

Denne problemstilling diskuteres dog ikke nærmere i det følgende. Her beregnes værdien af de enkelte husstandsmedlemmers til rådighed værende tid nemlig principielt som den maksimale potentielle mængde goder (udtrykt i kr.), som tiden kan transformeres til ved udførelse af erhvervsarbejde eller arbejde i hjemmet, uden hensyntagen til den subjektive værdi som husstandsmedlemmerne tillægger disse potentielle godemængder. En sådan værdisættelse af tid gør det principielt muligt objektivt at sammenligne den velfærdsmæssige værdi af forskellige personers til rådighed værende tid.

Som udgangspunkt for en velfærdssammenligning mellem husstande baseret på indkomster må det således anses for nødvendigt at omregne husstandenes bruttoindkomster til potentielle indkomster, der ud over husstandenes almindeligt opgjorte bruttoindkomster også indbefatter værdien af den tid, som husstands-

medlemmerne ikke bruger på erhvervsarbejde.

Spørgsmålet er herefter, hvorledes den tid, der ikke anvendes på erhvervsarbejde, kan værdisættes? Der er i den økonomiske litteratur diskuteret tre forskellige metoder, der kan anvendes til denne værdisættelse:

En metode - markedsprismetoden - består i at fastsætte værdien af husstandenes produktion af goder og tjenesteydelser til de priser, husstanden skulle have betalt, hvis de i hjemmet producerede varer og tjenester skulle have været købt på markedet. Ud over at fastslå hvad der rent faktisk er husholdningsproduktion, er en sådan metode uhensigtsmæssig, hvor der er hjørneløsninger, dvs. hvor husstandene ikke køber de pågældende goder på markedet. I sådanne tilfælde vil anvendelse af markedsprismetoden medføre, at husstandens produktion værdisættes til priser, der af husstanden er blevet forkastet som et sandt mål for dens produktivitet. Husstanden kunne have købt de hjemmeproducerede ydelser, men foretrak ikke at gøre det. Enten fordi den fandt priserne for høje eller kvaliteten for lav i forhold til den kvalitetsjusterede pris, som den selv kunne producere goderne til. For at bestemme værditilvæksten ved husholdningsproduktion måtte endelig forbruget af markedsgoder fratrækkes, og i praksis er det ikke muligt at observere denne værdi. Det bemærkes endelig, at markedsprismetoden ikke kan anvendes til værdisættelse af de forbrugte mængder af fritid.

En anden metode - alternativomkostningsmetoden - består i at fastsætte såvel værditilvæksten ved husholdningsproduktion som værdien af den forbrugte fritid, som den efter-skat lønindkomst husstandsmedlemmerne går glip af ved at udføre husligt arbejde henholdsvis ved at holde fri i stedet for at udføre erhvervsarbejde.

En sådan metode er i praksis let at anvende, men teoretisk set ikke helt tilfredsstillende. Problemet er at fastsætte alternativomkostningerne. Det er således ikke givet, at alternativomkostningerne er den løn, der svarer til lønnen for en person med samme køn, alder, uddannelse m.m., idet det kan være relativt bedre anlæg for hjemmearbejde end for erhvervsarbejde, der gør, at nogle er hjemmearbejdende, mens andre har erhvervsarbejde.

En tredje metode til bedømmelse af alternativværdien af den tid, der bruges på husholdningsproduktion og fritid, tager udgangspunkt i den nyere velfærdsøkonomiske teori om husholdningsproduktion. I denne teori opereres der med en tredeling af personers tidsanvendelse; nemlig en anvendelse af tid på erhvervsarbejde, husligt arbejde og fritid. Baggrunden for denne opdeling af tidsanvendelsen er en antagelse om, at der eksisterer en husholdningsproduktionsfunktion, der angiver en sammenhæng mellem inputs i form af tid og markedsgoder og outputs i form af husstandsproducerede goder, der igen afkaster nytte til husstandens medlemmer.

Selv om det i princippet er muligt at estimere sådanne husholdningsproduktionsfunktioner, må det betvivles, at det på grundlag af sådanne bliver muligt at bestemme værdien af husholdningsproduktionen eksakt. Af væsentlige problemer kan nævnes problemerne ved i praksis at fastslå hvad der er inputs og outputs ved husholdningsproduktion, og en nødvendig, men urealistisk antagelse om, at tid bruges på enten produktion eller »forbrug af fritid« - men altså ikke til begge dele samtidig. Hertil kommer, at for husstande med flere husstandsmedlemmer bliver det rent teknisk yderst vanskeligt at esti-

mere husholdningsproduktionsfunktioner.

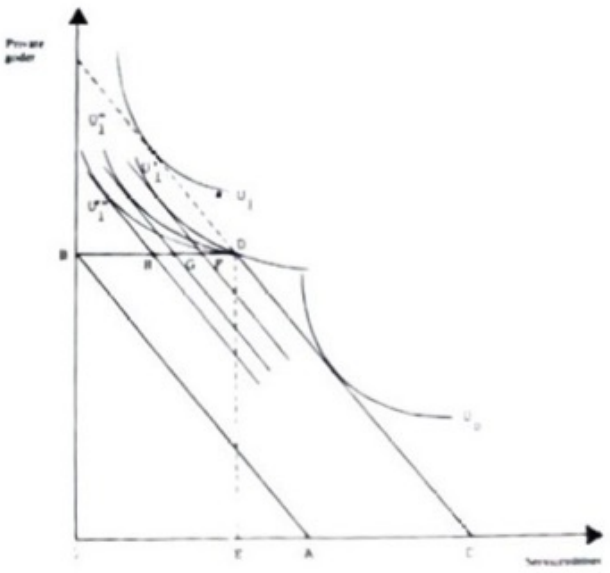
Det er således ikke muligt på grundlag af foreliggende teori entydigt at afgøre, hvordan værdisættelsen af den del af husstandsmedlemmernes tid, der ikke anvendes på erhvervsarbejde, bør foretages. I praksis vil det dog nok være plausibelt at antage, at anvendelse af alternativomkostningsmetoden kan give rimeligt tilfredsstillende skøn over de enkelte husstandes potentielle indkomster: Eksempelvis vil det typisk gælde, at den hjemmeproduktion (børnepasning, rengøring, dele af madlavning m.m.), der udføres af kvinden i husstande, hvor hun er hjemmegående, vil være modsvaret af forbrug af næsten identiske og nært substituerende markedsgoder og -ydelser i husstande, hvor kvinden er udearbejdende. Et groft skøn over værdien af denne produktion kan fås ved anvendelse af alternativomkostningsmetoden.

2.2. Korrektion for forbrug af offentlige goder og serviceydelser

De enkelte husstande forbruger ud over markedsindkøbte og hjemmeproducerede goder også en række offentlige serviceydelser (ydelser der er individualiserbare, og som i princippet kunne købes på et marked) og offentlige goder (ydelser der af natur ikke kan købes på et marked). Forbruget af disse serviceydelser og goder må antages at være meget uensartet for de enkelte husstande, og for at belyse husstandenes relative velfærdsniveauer synes det derfor også nødvendigt at indregne en værdi af dette forbrug i husstandenes potentielle indkomster.

En værdisættelse af forbruget af offentlige goder og serviceydelser giver imidlertid anledning til betydelige teoretiske problemer. De enkelte husstandes forbrug af *offentlige goder* er ikke underlagt nogen begrænsninger, og på grund af manglende kendskab til husstandenes præferencer for disse goder, synes det ikke at være muligt at foretage nogen »korrekt« værdisættelse af dette forbrug. En mulig, men meget arbitrær og helt teoriløs værdisættelse af forbruget består i blot at beregne det offentliges gennemsnitlige udgift pr. husstand.

Heller ikke forbruget af *offentlige serviceydelser* kan værdisættes uden kendskab til husholdningernes præferencer for sådanne ydelser. For serviceydelser, der i bestemte mængder stilles til rådighed for den enkelte husstand (f.eks. undervisning, hospitalsophold, daginstitutionspladser), er det dog, jfr. nedenstående figur 1, i princippet muligt at beregne en ækvivalerende værdi af de offentlige ydelser.[4]



I en situation uden offentlige serviceydelser afgrænses husstandens budgetmulighedsområde af linien OAB. Tilbyder det offentlige nu husstanden gratis serviceydelser, der ikke kan omsættes, af omfanget AC, afgrænses budgetmulighedsområdet af OCDB. For en husstand, der efter indførelsen af de offentlige gratisydelser har et forbrug af serviceydelser ud over OE, dvs. hvis husstandens præferencer for serviceydelser og private goder re-

præsenteres af for eksempel U_O, bliver værdien af de gratisydelser, som husstanden modtager fra det offentlige, AC. Husstanden er således indifferent mellem at modtage offentlige serviceydelser med en fremstillingsværdi på AC eller et kontantbeløb af samme størrelse. Men hvis husstandens præferencer repræsenteres ved U'_1, bliver den ækvivalerende værdi af serviceydelserne mindre end AC. Afhængig af om præferencerne repræsenteres af U'_1, U''_1 eller U'''_1 bliver den ækvivalerende værdi af gratisydelserne BF, BG eller BH.

Det må derfor konkluderes, at for husstande, der kun bruger serviceydelser, i det omfang disse stilles gratis til rådighed af det offentlige, vil en værdisættelse af serviceydelserne til fremstillingspris bevirke, at det værdisatte forbrug af serviceydelser ikke er sammenligneligt med husstandens øvrige forbrug. Denne manglende sammenlignelighed fremkommer derved, at udbetaling af en kontantydelse til husstanden i stedet for ydelse af gratis serviceydelser (til samme fremstillingsomkostninger), ville bringe husstanden op på et højere velfærdsniveau end det velfærdsniveau, der opnås ved ydelse af serviceydelser.

Det er derfor - på samme måde som ved værdisættelsen af den forbrugte fritid -ikke muligt at anvise en teoretisk korrekt metode til værdisættelse af forbruget af offentlige goder og tjenesteydelser. Ved værdisættelsen af forbrugt fritid er det muligt at argumentere for, at det kan være rimeligt at anvende en alternativomkostningsmetode. Det synes derimod ikke tilsvarende at være muligt at argumentere for, at for eksempel en omkostningsværdisættelse af forbrug af offentlige goder og serviceydelser kan antages at give »rimeligt tilfredsstillende« korrektioner af husstandsindkomsterne.

2.3. Korrektion af boligforbrug

De boligudgifter, der udgør en del af ejerbolighusstandenes samlede forbrugsudgifter, vil typisk ikke afspejle disse husstandes forbrug af boligydelser. En ejerbolighusstands boligudgift vil være afhængig af, hvornår husstanden har anskaffet boligen samt af dennes belåning. For at få et udtryk for en ejerbolighusstands forbrug af boligydelser, der er uafhængig af, hvornår boligen er anskaffet, og hvordan den er belånt, synes det nødvendigt at beregne et udtryk for det reale boligforbrug.

Det reale boligforbrug kan opgøres som summen af driftsomkostninger ved boligen,[5] og værdien af de boligydelser som boligen afkaster. Disse boligydelser må værdisættes til det beløb, der kunne opnås ved salg af de pågældende ydelser til markedspriser. Fastsættelsen af markedspriser på ejerboligydelser er imidlertid forbundet med en betydelig usikkerhed, idet sådanne ydelser kun i meget begrænset omfang omsættes på et marked.

Differencen mellem den enkelte ejerbolighusstands beregnede reale boligforbrug og de faktisk opgjorte boligudgifter (incl. driftsomkostninger) må tillægges ejerbolighusstandens potentielle indkomst, for at denne kan afspejle det velfærdsniveau, som husstanden befinder sig på.

For husstande, der bor i en lejebolig, kan det reale boligforbrug opgøres som de afholdte boligudgifter plus de subsidier, der ydes til disse husstandes boligforbrug. Størrelsen af det direkte lejeboligsubsidium, der ydes i form af boligsikring, kan umiddelbart opgøres. Derimod er det kun med en meget betydelig unøjagtighed muligt at skønne over størrelsen af de indirekte subsidier, som fremkommer i form af den omkostningsbestemte husleje og rentesikringsordningen m.m.

For at også lejebolighusstandenes po-

tentielle indkomster kan afspejle de velfærdsniveauer, som husstandene befinder sig på, er det derfor nødvendigt at lægge de direkte og de indirekte subsidier, der ydes til de enkelte husstandes boligforbrug, til de pågældende husstandes potentielle indkomster.

2.4. Korrektion for omkostninger ved indkomsterhvervelse, transfereringsudgifter og personlige skatter

Ved en vurdering af husstandes relative velfærdsniveauer på grundlag af husstandsbruttoindkomster opstår der endvidere en komplikation derved, at der almindeligvis er forbundet en række omkostninger med erhvervelse af en given bruttoindkomst.

Disse omkostninger kan for eksempel være udgifter til transport til og fra arbejde samt eventuelle ekstra udgifter til for eksempel beklædning og fødevarer, der måtte være forbundet med erhvervelsen af bruttoindkomsten. Endvidere må der fra bruttoindkomsterne trækkes transfereringsudgifter såsom renter, underholdsbidrag, udgifter til velgørenhed m.v.

De beregnede potentielle indkomster må korrigeres herfor, da de dele af de potentielle indkomster, der modsvares af dels husstandenes omkostninger ved indkomsterhvervelsen og dels de nævnte transfereringsudgifter, ikke er til rådighed for anskaffelse af markedsgoder. Der kan dog - jfr. ovenfor - være tale om, at omkostningerne består af udgifter til forbrug af for eksempel ekstra transportydelser, men et sådant forbrug kan principielt ikke henregnes til husstandenes »privatforbrug«.

Også udformningen af skattesystemet medvirker i praksis til at komplicere forholdet mellem husstandens potentielle indkomst og dens potentielle velfærdsniveau. Således som indkomstskattesystemet er opbygget i Danmark - og formentlig også i alle andre lande med et lignende indkomstskattesystem - beskattes kun den del af husstandenes potentielle indkomster, der optræder som bruttoindkomster, og der er endvidere indbygget en lang række fradragsordninger i skattesystemet.

Med mindre forbruget af offentlige goder og serviceydelser indregnes i husstandenes velfærd, og det samtidig antages, at for alle husstande ækvivalerer den velfærd, der opnås ved forbrug af offentlige serviceydelser, den velfærd der »mistes« ved betaling af indkomstskat, må det konkluderes, at indkomstskattesystemet forvrider billedet af, hvilke velfærdsniveauer husstandene kan opnå, givet deres potentielle indkomster. Også betaling af formueskatter afstedkommer en sådan forvridning.

Det bemærkes, at der ved potentielle disponible indkomster i det følgende forstås potentielle indkomster, hvorfra der er trukket betalte personlige skatter, omkostninger, der eventuelt er forbundet med indkomsterhvervelsen samt alle transfereringsudgifter.

2.5. Korrektion for forskelle i »udgiftsbehov«

En række forhold i de enkelte husstande må antages at have betydning for størrelsen af den materielle velfærd, der kan associeres med en given kombination af markedsgoder og fritid. For det første antages antallet af husstandsmedlemmer i husstanden, husstandsmedlemmernes køn og alder samt eventuelt andre husstandskarakteristika for den pågældende husstand at være af betydning. Dette skyldes, at mængden af de tjenester, som et mar-

kedsgode eller en vis mængde fritid afkaster, ikke kan opgøres absolut, men må ses i forhold til, hvor mange, og hvilke personer, der skal dele forbruget af de pågældende tjenester.

Hertil kommer, at en række goder er at betragte som helt eller delvist fælles goder i husstandene. For et sådant gode vil et husstandsmedlems forbrug af godet ikke reducere den mængde af godets tjenester, der samtidig kan forbruges af andre husstandsmedlemmer. Som eksempler på sådanne goder kan nævnes elektrisk lys, varme, TV og kunstgenstande.

Ved forbrug af visse goder kan der være tale om stordriftsfordele. Ved f.eks. fødevareforbrug er der ofte et vist uundgåeligt spild. Hvis dette spild antages at stige mindre end proportionalt med forbruget, forekommer der således stordriftsfordele i fødevareforbruget.

I husstande med mange husstandsmedlemmer kan der endelig eksistere en række omkostningsforøgende forhold; for eksempel i form af relativt større transportudgifter til transport til fritidsaktiviteter.

Hvis husstandenes potentielle disponible indkomster skal omregnes til en indexering af de velfærdsniveauer, som husstandene har mulighed for at realisere, vil det derfor være nødvendigt at kende de enkelte husstandes transformationsfunktioner fra markedsgoder og fritid til velfærd meget detaljeret. Eller udtrykt lidt mere populært: det vil være nødvendigt at vide, hvor meget velfærd de enkelte husstande kan få ud af at forbruge deres potentielle indkomster, heri indbefattet deres fritid.

I praksis vil kendskab til enkelthusstandes transformationsfunktioner næppe være hverken særlig interessant eller anvendelig. Men det er derimod af åbenbar interesse at kende de generelle træk ved transformationen fra markedsgoder og fritid til nytte i husstande med forskellige størrelser og andre karakteristika.

Et indblik i transformationsprocessen fra de forbrugte mængder af goder og fritid til velfærd kan fås ved beregning af en indkomstækvivalensskala. En sådan skala angiver, hvor store udgifter husstande med forskellige størrelser, sammensætninger m.m. må afholde, for at husstandene kan opnå samme velfærdsniveau ved forbruget af markedsgoder.

Beregninger af indkomstækvivalensskalaer bygger på en antagelse om, at alle husstande har samme præferencer for »udgiftsbehovs-korrigerede« mængder af markedsgoder; det vil sige for mængder af markedsgoder, der er korrigeret for det forhold, at husstandene på grund af forskellige størrelser, sammensætninger m.m. må forbruge forskellige mængder af den enkelte vare for at opnå samme velfærdsniveau ved forbruget af den pågældende vare. Denne antagelse gør det muligt at bestemme den velfærd, som de enkelte husstande opnår ved forbruget af markedsgoder, ved hjælp af en husstandsnyttefunktion. En sådan funktion angiver en sammensætning mellem de forbrugte »udgiftsbehovs-korrigerede« mængder af forskellige markedsgoder og den velfærd, som husstandene opnår herved.

Endvidere bygger beregninger af indkomstækvivalensskalaer på en antagelse om, at de enkelte husstande sammensætter deres forbrug af markedsgoder på en sådan måde, at den velfærd der opnås herved, bliver størst mulig.

Efter beregningen af en indkomstækvivalensskala er det ved en simpel deflatering af husstandenes potentielle disponible indkomster med den beregnede indkomstækvivalensskala i princippet muligt at omregne husstandenes potenti-

elle disponible indkomster til indkomstmål, der belyser de relative velfærdsniveauer, som husstandene har mulighed for at realisere; *givet* deres potentielle disponible indkomster.

I forbindelse med denne indkomstdeflatering kan den del af de potentielle disponible indkomster, der består af en beregnet værdi af fritid, hævdes at udgøre et problem: Der kan argumenteres for, at fritid er et fælles gode, således at den velfærd, som husstandene opnår ved forbrug af fritid, er uafhængig af f.eks. hvor mange børn, der er i husstanden. Dette gælder eksempelvis for den fritid, der bruges til at se TV og på havearbejde. Men omvendt kan der argumenteres for, at den velfærd, som husstanden opnår af fritid, der bruges på f.eks. vask, rengøring og indkøb, vil være afhængig af husstandenes størrelse m.m. Det synes derfor rimeligt at korrigere husstandenes forbrug af fritid for forskelle i husstandsstørrelse m.m. på samme måde, som husstandenes øvrige indkomster korrigeres herfor.

3. Korrektioner af husstandsbruttoindkomster - empiri

I datamaterialet fra Forbrugsundersøgelsen 1976 er der indeholdt oplysninger om bruttoindkomsterne for samtlige 2.808 husstande, der indgik i undersøgelsen. Som et led i nærværende undersøgelse er det forsøgt at foretage de i afsnit 2 diskuterede korrektioner af husstandsbruttoindkomsterne. Det bemærkes dog, at det ikke er forsøgt at korrigere husstandsindkomsterne for husstandenes forbrug af offentlige goder og serviceydelser. Dette skyldes dels de i afsnit 2 omtalte problemer med at foretage en blot nogenlunde tilnærmelse til en teoretisk korrekt værdisættelse af forbruget af individualiserbare offentlige serviceydelser, og dels at husstandenes forbrug af en lang række offentlige goder ikke er belyst i datamaterialet.

3.1. Beregningsmetode

Konkret er de omtalte korrektioner foretaget på følgende måde:

Korrektionen for forskelle i forbrug af fritid er foretaget på grundlag af et skøn over de enkelte voksne husstandsmedlemmers arbejdstid, idet denne ikke er belyst direkte i datamaterialet. I de tilfælde, hvor arbejdstiden er skønnet til at være nul eller ganske få timer årligt, er der tillagt husstandsmedlemmets indkomst et beløb, der svarer til den gennemsnitlige lønindtægt for personer med den pågældende erhvervsstatus. For husstandsmedlemmer, hvor det er skønnet, at arbejdsindsatsen svarer til »halvtid«, er der til indkomsten lagt 50% af den gennemsnitlige lønindtægt for personer med den pågældende erhvervsstatus. Værdien af fritiden for henholdsvis personer, der er ude af erhverv og pensionister, er arbitrært fastsat til 100% henholdsvis 75% af den gennemsnitlige lønindtægt for ufaglærte arbejdere.

Ved beregningen af ejerbolighusstandenes reale boligforbrug er der på grundlag af beregninger foretaget af Søndergaard (Søndergaard, 1978, p. 36 ff) gjort den antagelse, at markedsprisen på boligydelser i 1976 var 7% af boligernes kontantværdi. Korrektionen af ejerbolighusstandenes potentielle indkomster for det reale boligforbrug er herefter foretaget ved, at disse husstandes boligforbrug er beregnet som driftsomkostninger plus 7% af boligernes kontantværdi.

Lejeboligsubsidiet, der indgår i lejebolighusstandenes potentielle indkomster, er beregnet som den boligsikring, de enkelte

husstande har modtaget i løbet af 1976. Det er således ikke forsøgt at skønne over størrelsen af de indirekte lejeboligsubsidier, der fremkommer bl.a. via rentesikring og omkostningsbestemt husleje.

Korrektionen for betalte personlige skatter samt for transfereringsudgifter, renteudgifter, underholdsbidrag m.m., er foretaget på den måde, at husstandens disponible indkomst er beregnet som husstandens årsforbrug plus dens opsparing. Det er ikke muligt på grundlag af det anvendte datamateriale at korrigere husstandsindkomsterne for omkostningerne ved indkomsterhvervelse.

Endelig er der beregnet en indkomstækvivalensskala på grundlag af en antagelse om, at den velfærd som husstandene opnår ved forbrug af forskellige markedsgoder, kan udtrykkes ved en såkaldt Stone-Geary nyttefunktion, jfr. iøvrigt Sørensen (1982).

3.2. Beregningsresultater

Betragtes først de beregnede udgifter, som de enkelte husstande må afholde for at opnå samme velfærdsniveau, er det karakteristisk, at der er endog meget store forskelle mellem disse udgifter: Hver husstand er beskrevet med hensyn til følgende karakteristika: Antallet af børn (opdelt på tre aldersintervaller), antal voksne husstandsmedlemmer, antal erhvervsaktive, kernepersonens (dvs. typisk mandens) alder, husstandens erhvervsstatus (lønmodtagerhusstand, »selvstændig« husstand eller anden husstand), bopælsområde (område 1: hovedstadsområdet, område 2: større byer i øvrigt, område 3: landområder og mindre byer) samt ejerforholdet til husstandens bolig (ejerbolig eller lejebolig). Udgiftsbehovet er sat til 100 for en husstand med følgende karakteristika: 2 børn (et mellem 2 og 11 år og et over 12 år), 2 voksne husstandsmedlemmer der

Tabel 1. Husstandskarakteristika og indkomstækvivalenstal for udvalgte husstandstyper.

Husstand nr.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Antal børn 0-1 år	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Antal børn 2-11 år	1	2	0	0	2	0	2	0	0	0	3	0	0	1	0
Antal børn 12 + år	1	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	0	1	0	0
Antal voksne husstandsmedlemmer	2	2	2	1	2	2	2	1	2	1	2	2	2	2	1
Antal erhvervsaktive	2	1	2	0	1	1	2	0	0	1	2	1	1	2	0
Alder af kerneperson -35 år			×				×							×	
Alder af kerneperson 35-54 år	×	×			×					×	×		×		
Alder af kerneperson 55-64 år						×									
Alder af kerneperson 65 + år				×				×	×			×			×
Lønmodtagerhusstand	×		×		×		×				×	×		×	
Selvstændig husstand		×				×				×			×		
Anden husstand				×				×	×						×
Bopælsområde 1			×				×	×	×		×			×	×
Bopælsområde 2	×			×									×		
Bopælsområde 3		×			×	×				×		×			
Ejerbolig	×	×	×		×	×				×	×		×		
Lejebolig				×			×	×	×			×		×	×
Indkomstækvivalenstal	100	41	112	57	82	51	110	77	87	21	131	62	44	109	77

begge er erhvervsaktive, kernepersonens alder mellem 35 og 54 år, lønmodtagerhusstand, bopælsområde 2 og ejerbolig. Herefter er de øvrige husstandes beregnede udgiftsbehov omregnet til procenter af ovennævnte husstandstypes udgiftsbehov. I nedenstående tabel 1 er der vist eksempler på forskellige husstandstypers udgiftsbehov.

Blandt de her illustrerede husstandstyper varierer de udgifter, som husstandene må afholde for at opnå samme nytteniveau, fra ca. 20% til ca. 130% af de udgifter som den ovenfor nævnte husstandstype må afholde. Dette vil med andre ord sige, at de husstande, der har de største udgiftsbehov, har et udgiftsbehov, der er ca. 6-7 gange så stort som udgiftsbehovet for husstande med de mindste behov.

Ses herefter på de beregnede deflaterede potentielle disponible indkomster, der kan tolkes som udtryk for de enkelte husstandes relative velfærdsniveauer, synes det hensigtsmæssigt at sammenligne disse med husstandenes faktiske bruttoindkomster. Herved bliver det muligt at vurdere, i hvilken udstrækning bruttoindkomsterne giver et »korrekt« billede af husstandenes *relative* velfærdsniveauer. På grund af datamaterialets størrelse er det dog ikke muligt at angive sammenhørende værdier af de enkelte husstandes deflaterede potentielle disponible indkomster og bruttoindkomster. Sådanne talsammenligninger ville formentlig heller ikke i sig selv være særlig interessante. Derimod er det på en relativ enkel måde muligt at analysere og angive, hvorledes husstande i forskellige bruttoindkomst-*intervaller* gennemsnitligt er stillet med hensyn til deflateret potentiel disponibel indkomst i forhold til, hvorledes de gennemsnitligt er stillet med hensyn til faktisk bruttoindkomst. Ligeledes er det muligt at beregne spredningen på de deflaterede indkomster inden for hvert enkelt bruttoindkomstinterval.

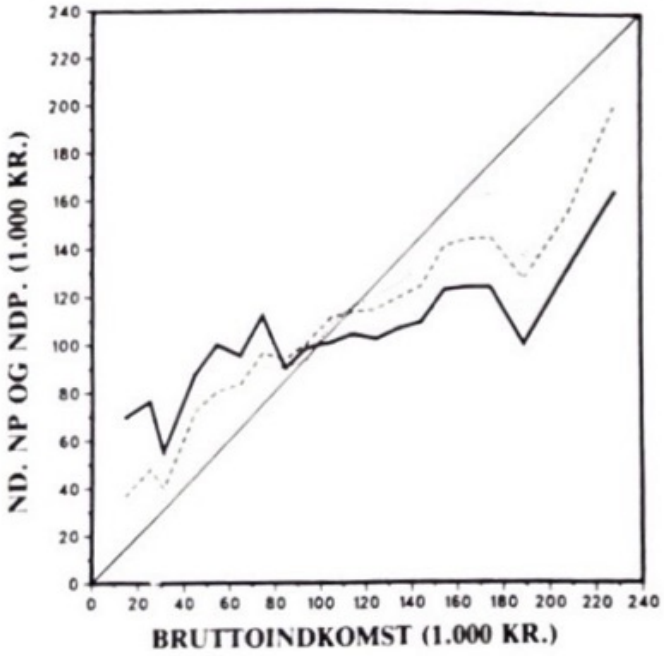
Sammenligningen af fordelingen af bruttoindkomster og fordelingen af de deflaterede potentielle disponible indkomster er konkret foretaget på følgende måde: Først er husstandene sorteret efter størrelsen af deres bruttoindkomster. Den enkelte husstands potentielle disponible indkomst er derefter divideret med husstandens indkomstækvivalenstal. De deflaterede potentielle disponible indkomster er dernæst normaliseret således, at middelværdien af samtlige normaliserede og deflaterede potentielle disponible indkomster svarer til middelværdien af samtlige husstandes bruttoindkomster.

Antag nu, at alle husstande har samme relative placering i den deflaterede potentielle disponible indkomstfordeling som i bruttoindkomstfordelingen. Så vil det gælde, at hvis husstandenes deflaterede og normaliserede potentielle disponible indkomster plottes mod husstandenes bruttoindkomster, så vil alle plot ligge på en 45-graders linie.

På grund af datamaterialets størrelse er det i praksis ikke muligt at lave plot-diagrammer. I stedet er der for samtlige husstande i hver 10.000 kr.'s bruttoindkomstinterval beregnet den gennemsnitlige bruttoindkomst, den gennemsnitlige deflaterede og normaliserede potentielle disponible indkomst og endelig spredningen på de deflaterede og normaliserede potentielle disponible indkomster. En fuldstændig analog beregning er foretaget for husstandenes ikke-deflaterede disponible indkomster samt for de ikke-deflaterede potentielle disponible indkomster.

I figur 2 er det omtalte diagram vist. De beregnede gennemsnitsværdier, der ligger til grund for figuren, samt spredningsmål

Figur 2. Korrigerede indkomster plottet mod bruttoindkomster



..... **ND** NORMALISERET DISPONIBEL INDKOMST

--------- **NP** NORMALISERET POTENTIEL INDKOMST

____ **NDP** NORMALISERET DEFLATERET POTENTIEL INDKOMST

Tabel 2

Bruttoindkomst-interval (kr.)	Antal husstande	Middelværdi i 1.000 kr. af				Standardafvigelse i 1.000 kr. på		
		Brutto-indkomst	ND	NP	NDP	ND	NP	NDP
0- 19.999	75[1]	14.4	25.6	36.6	69.5	39.0	46.3	81.6
20.000- 29.999	119	25.2	38.6	48.0	76.1	56.5	53.9	115.1
30.000- 39.999	109	31.1	33.6	39.9	55.0	136.5	120.1	162.3
40.000- 49.999	177	45.1	67.7	72.1	87.4	42.6	41.6	61.1
50.000- 59.999	146	54.9	74.5	80.5	99.7	45.7	43.1	66.1
60.000- 69.999	152	65.0	75.3	83.3	95.1	40.9	41.1	65.8
70.000- 79.999	138	75.0	90.4	96.2	111.9	96.4	84.7	160.4
80.000- 89.999	170	85.0	90.4	93.7	90,0	44.9	42,5	43,2
90.000- 99.999	135	94.5	93.6	100.5	98.6	48.9	48.9	53.7
100.000-109.999	149	105.4	108.6	111.3	100.8	51.3	50.7	49.3
110.000-119.999	136	114.7	115.6	113.4	104.1	53.0	51.2	63.4
120.000-129.999	117	124.9	120.3	114.5	102.0	69.5	63.7	63.7
130.000-139.999	85	135.3	125.4	119.8	106.6	76.6	69.4	85.7
140.000-149.999	91	144.8	133.2	124.3	109.1	77.7	70.4	63.5
150.000-159.999	73	155.1	151.4	141.3	122.7	60.5	60.5	62.9
160.000-169.999	70	165.0	158.4	143.8	123.9	51.4	45.0	68.6
170.000-179.999	40	175.2	163.4	144.8	123.7	59.8	50.4	53.8
180.000-189.999	83	189.5	136.2	127.3	100.0	298.2	257.3	169.9
200.000-219.999	61	208.8	166.2	155.0	131.7	92.7	80.3	73.5
220.000-239.999	34	228.9	228.1	202.1	164.3	107.1	93.4	107.4
240.000-	52	334.4	266.7	245.4	231.8	229.2	193.6	272.3
Alle husstande	2.212	101.9[2]	101.9	101.9	101.9	104.9	91.9	101.7

Anm.: I de beregninger, der ligger til grund for figur 2 og tabel 2 indgår ikke alle husstande, der deltog i Forbrugsundersøgelsen 1976. Af praktiske grunde indgår kun 2.212 af de ialt 2.808 husstande. Jfr. i øvrigt Sørensen (1982).

Noter: 1) Incl. 2 husstande med negativ bruttoindkomst
2) Spredningen på bruttoindkomsterne er for alle husstande 66.100 kr.

tallene, findes anført i den efterfølgende tabel 2.

Af figur 2 og tabel 2 fremgår det, at de enkelte husstande langt fra har samme relative placering i bruttoindkomstfordelingen og i den normaliserede deflaterede potentielle disponible indkomstfordeling, der er angivet ved den fuldt optrukne kurve. Inden for hvert enkelt bruttoindkomstinterval er spredningen på de deflaterede potentielle disponible indkomster meget betydelig.

Det er imidlertid særlig bemærkelsesværdigt, at for bruttoindkomstgrupper, der ligger under den gennemsnitlige bruttoindkomst på 101.900 kr. for samtlige husstande, er den gennemsnitlige normaliserede og deflaterede potentielle disponible indkomst væsentligt højere end den gennemsnitlige bruttoindkomst. For bruttoindkomstgrupper, der ligger over den gennemsnitlige bruttoindkomst på 101.900 kr., er den gennemsnitlige normaliserede deflaterede potentielle disponible indkomst omvendt lavere end den gennemsnitlige bruttoindkomst.

Det er endvidere bemærkelsesværdigt, at de laveste bruttoindkomster gennemsnitligt er relativt bedst stillet med hensyn til deflateret potentiel disponibel indkomst, næstbedst med hensyn til potentiel indkomst, tredjebedst med hensyn til disponibel indkomst, mens de gennemsnitligt er relativt dårligst stillet med hensyn til bruttoindkomst. Modsat er de højeste bruttoindkomstgrupper gennemsnitligt relativt bedst stillet med hensyn til bruttoindkomst, næstbedst med hensyn til disponibel indkomst, tredjebedst med hensyn til potentiel disponibel indkomst, mens de er relativt dårligst stillet med hensyn til deflateret potentiel disponibel indkomst.

Endelig er der beregnet en korrelationskoefficient mellem husstandenes bruttoindkomster og de deflaterede potentielle indkomster. Denne er på 0,26.

Det skal afslutningsvis bemærkes, at der også er lavet beregninger, hvor fritiden for pensionister og personer der er ude af erhverv er værdsat med andre beløb end de her anvendte. Disse alternative beregninger resulterer for et antal enkelthusstande i absolutte forskelle mellem de beregnede velfærdsudtryk. Derimod udviser de forskellige beregninger kun yderst beskedne forskelle med hensyn til de her betragtede husstandsgruppers gennemsnitlige *relative* velfærdsniveauer.

De her foretagne beregninger synes derfor at indikere, at husstandenes bruttoindkomster giver et misvisende billede af husstandenes relative velfærd. De foretagne korrektioner af husstandsbruttoindkomsterne peger endvidere i retning af, at der sker en systematisk og betydelig overvurdering af »de riges« gennemsnitlige relative velfærd, når »de rige« defineres som husstande med bruttoindkomster over samtlige husstandes gennemsnitlige bruttoindkomst. Tilsvarende undervurderes den gennemsnitlige relative velfærd for »de fattige«, når disse defineres som husstande med bruttoindkomster under samtlige husstandes gennemsnitlige bruttoindkomst.

4. Boligsubsidier for ejerbolig-husstande på forskellige indkomst- og velfærdsniveauer

Herefter skal det med et konkret eksempel illustreres, hvad det i forbindelse med fordelingspolitiske analyser betyder at anvende de her beregnede korrigerede indkomstmål i stedet for husstandsbruttoindkomster som udtryk for de velfærdsniveauer, husstandene befinder sig på. Som illustrativt eksempel er valgt et centralt resultat fra en af Lavindkomstkom-

missionen offentliggjort analyse af boligsektorens fordelingsmæssige virkninger. Analysen er udarbejdet af Hans Skifter Andersen og Jens Bonke, og der refereres i det følgende til den med A & B[6].

Først redegøres der i punkt 4.1. for, hvad der kan forstås ved, og hvordan det er muligt at beregne ejerboligsubsidier. Derefter præsenteres i punkt 4.2. de af A & B beregnede gennemsnitlige boligsubsidier for husstande i forskellige bruttoindkomstintervaller. Endvidere præsenteres boligsubsidier, der her er beregnet på en måde, der i princippet svarer til A & B's beregningsmetode. Endelig præsenteres i punkt 4.3. beregnede boligsubsidier for husstande, der er grupperet efter størrelsen af de beregnede velfærdsudtryk.

Såvel A & B's beregninger som de her gennemførte beregninger bygger på datamaterialet fra Forbrugsundersøgelsen 1976.

4.1. Opgørelse og beregning af ejerboligsubsidier

Det forhold, at ejerboligernes afkast af boligydelser i forbindelse med opgørelsen af skattepligtige indkomster fastsættes til en værdi, der ligger under såvel det beløb, der kunne opnås i lejeindtægt af ejerboligerne, som det afkast der kunne opnås ved at anbringe en tilsvarende formue i andre aktiver, betyder, at ejerbolighusstandene indirekte får et tilskud fra det offentlige.

Rentefradragsretten kan derimod ikke betragtes som et specifikt ejerboligtilskud: Den skattemæssige behandling af renteindtægter og -udgifter giver fordele for debitorer derved, at inflationskomponenten i renten er fradragsberettiget, mens det er muligt at placere en formue i aktiver, hvor en del af afkastet enten slet ikke beskattes eller kun beskattes lempeligt. Disse forhold gælder imidlertid for langt flere aktiver end ejerboliger. Derfor skal her alene behandles det ejerboligtilskud, der fremkommer som følge af, at lejeværdien af egen bolig fastsættes til et beløb, der ligger under boligernes udlejningsværdi.

Ejerboligsubsidiet kan således defineres som den forøgelse i husstandens nettoboligudgifter, der ville fremkomme, hvis lejeværdiprocenten ved indkomstopgørelsen blev fastsat til den »sande« markedsbestemte lejeværdi, og det samtidig var muligt at fratrække de faktisk afholdte udgifter til reparation og vedligeholdelse af boligen.

Formelt kan dette subsidium opskrives således, jfr. A & B, p. 125:
SUB_{eb} = (V(c.KF.KL) - (VDL + ES + R)) MS' - ((V.KP.L) - (SF + ES + R)) MS'' hvor SUB_{eb} angiver ejerboligsubsidiet, V den nominelle ejendomsværdi, c handelspris/nominel ejendomsværdi, KF en kontantprisprocent, KL den »sande« lejeværdiprocent, L den faktiske lejeværdiprocent, KP en ejendomsværdikorrektionsprocent,[7] VDL faktiske reparations- og vedligeholdelsesudgifter, SF standardfradrag, ES ejendomsskatter, R renteudgift, mens endelig MS' og MS'' angiver marginalskattesatser.

Ud fra ovenstående formel er det umiddelbart muligt at beregne ejerboligsubsidier, idet størrelserne V, ES, R og VDL er belyst i det anvendte datamateriale; L, SF og KP er politisk fastsatte størrelser; c, KF og KL kan - jfr. A & B - skønnes på grundlag af andre kilder, mens endelig MS' og MS'' kan beregnes på grundlag af det anvendte datamateriale.

Til ejerboligsubsidier, der er beregnet efter ovenstående formel, er der to ting at bemærke: For det første er der tale om en partiel beregningsmetode. Metoden indebærer, at nettoboligudgifterne i en situati-

on uden ejerboligsubsidier beregnes ved anvendelse af den »sande« lejeværdiprocent (for 1976: 7% af boligens kontantværdi). Denne »sande« lejeværdiprocent er imidlertid beregnet på grundlag af de aktuelle kontantpriser, den aktuelle skattelovgivning samt den aktuelle efterspørgsel efter boligydelser. Beregningsmetoden bygger derfor på en implicit antagelse om, at den aktuelle efterspørgsel efter boligydelser opretholdes i en situation, hvor der ikke ydes subsidier til ejerbolighusstandenes boligforbrug.

For det andet skal det påpeges, at de indirekte ejerboligsubsidier kan være overvæltet i ejerboligpriserne.[8]). Ved en vurdering af de nuværende ejerbolighusstandes »nettofordel« af de indirekte subsidier er det derfor nødvendigt at tage hensyn til, at husstandene i realiteten selv har betalt for en del af subsidierne derved, at der er sket en delvis overvæltning af subsidierne i de priser, som husstandene har betalt for boligerne.

Behovet for at tage hensyn hertil forstærkes af, at det må forventes, at overvæltningen af de aktuelle ejerboligsubsidier i den pris, der er betalt for ejerboligerne, ikke er den samme for alle husstande: Den pris, som husstande, der har erhvervet deres boliger på et tidligt tidspunkt, har betalt for boligerne, kan således antages enten slet ikke eller kun i ringe grad at være påvirket af de ejerboligsubsidier, der blev ydet i 1976. Derimod har en husstand, der har erhvervet en ejerbolig i for eksempel 70'erne i højere grad betalt for sit subsidium derved, at de forventede subsidier delvis har været overvæltet i den pris, som husstanden har betalt for boligen.

4.2. Beregningsresultater for husstande grupperet efter bruttoindkomster

De af A & B beregnede ejerboligsubsidier er anført i nedenstående tabel 3.

Tabellen viser, at husstande med bruttoindkomster under 50.000 kr. gennemsnitligt fik et subsidium på 3.600 kr., mens husstande med bruttoindkomster over 150.000 kr. gennemsnitligt fik et subsidium på 12.530 kr. Alle ejerbolighusstande fik gennemsnitligt et subsidium på 7.110 kr.

De af A & B beregnede ejerboligsubsidier er imidlertid for høje: Tabel XII. 5 p. 210 i A & B synes at vise, at der for alle husstande med bruttoindkomster op til 50.000 kr. er anvendt en marginalskattesats på 41,2% uden hensyntagen til husstandenes fradrag; at der for husstande med bruttoindkomster mellem 50.000 kr. og 100.000 kr. er anvendt en marginalskattesats på 55,6%, og endelig at der for alle husstande med bruttoindkomster over 100.000 kr. er anvendt marginalskattesatser på 66,4%.[9])

På grundlag af det anvendte datamateriale er det muligt at beregne marginal-

Tabel 3. Ejerboligsubsidiet fordelt efter husstandenes bruttoindkomster. 1976.

	Husstandsbruttoindkomst				
	kr. 0-49.999	kr. 50.000-99.999	kr. 100.000-149.999	kr. 150.000 og derover	Alle
	- Kroner -				
Gennemsnitligt ejerboligsubsidium	3.600	5.120	6.840	12.530	7.110

Kilde: A & B, tabel X.8, p. 140.

skatteprocenter, der korresponderer til hovedpersonernes bruttoindkomst korrigeret for det almindelige 3.000 kr.'s fradrag, evt. lønmodtagerfradrag, evt. standardvedligeholdelsesfradrag (hvis bolig er eget hus), renteudgifter, evt. ejendomsskatter samt evt. lejeværdi af egen bolig.

Anvendes de således beregnede marginalskatteprocenter ved beregningen af ejerboligsubsidier, fremkommer følgende resultater:

Ved sammenligning af tabellerne 3 og 4 fremgår det, at de af A & B beregnede ejerboligsubsidier for bruttoindkomstgrupperne op til 49.999 kr. og over 150.000 kr. ligger væsentligt over de her beregnede subsidier. Dette kan henføres til det forhold, at A & B som nævnt ovenfor overvurderer husstandenes marginalskattesatser. For bruttoindkomstgruppen 100.000-149.999 kr. udviser den her foretagne beregning et lidt højere subsidium end A & B's beregning. Dette skyldes formentlig, at A & B fejlagtigt har anvendt en positiv ejendomsværdikorrektionsprocent for samtlige husstande, jfr. i øvrigt punkt 4.1 ovenfor.

Ovenfor i punkt 4.1. blev der argumenteret for, at ejerboligsubsidierne ikke nødvendigvis fuldt ud repræsenterer et egentligt subsidium, idet ejerboligsubsidierne kan være kapitaliserede, således at husstandene i realiteten selv delvis har betalt for de opnåede subsidier. Af tabel 4 fremgår det, at husstandenes gennemsnitlige boligancienitet er faldende med stigende bruttoindkomst. Og da det netop er husstandene med de højeste bruttoindkomster, der gennemsnitligt modtager de største ejerboligsubsidier, synes det rimeligt at konkludere, at der med de her beregnede ejerboligsubsidier formentlig sker en overvurdering af det »sande« subsidium, som husstandene med de højeste bruttoindkomster får. Disse husstande har formentlig i højere grad end husstandene med de laveste bruttoindkomster selv betalt for subsidierne, idet det må antages, at subsidierne i nogen udstrækning har været forventede og dermed delvis overvæltet i de priser, husstandene har betalt for boligerne.

Til denne konklusion må det dog bemærkes, at det i stedet for at anvende den gennemsnitlige boligancienitet for husstandene i de enkelte indkomstintervaller, principielt ville have været mere korrekt at beregne det gennemsnitlige antal år, disse husstande har ejet en ejerbolig. Problemet ved det her anvendte boligancienitetsbegreb er, at en del af de husstande, der kun har ejet deres bolig i få år, måske

Tabel 4. Ejerboligsubsidiet fordelt efter husstandenes bruttoindkomster. 1976.

	Husstandsbruttoindkomst				
	kr. 0-49.999	kr. 50.000-99.999	kr. 100.000-149.999	kr. 150.000- og derover	Alle
	- Kroner -				
Ejerbolig-subsidium	2.190 (2.880)	5.020 (3.480)	7.540 (4.690)	10.690 (6.400)	6.140 (5.350)
Bolig-ancienitet[1] (år)	18.7 (11.6)	13.1 (11.3)	9.3 (9.1)	9.8 (8.6)	12.8 (11.0)

Anm.: Tal i parentes angiver spredningen på middelværdien umiddelbart oven over.

Note: 1) Ved en ejerbolighusstands boligancienitet forstås det antal år, husstanden har ejet den ejerbolig, som den aktuelt bor i.

tidligere har ejet andre ejerboliger og solgt disse til priser, hvori der har været inkluderet kapitalgevinster i form af kapitaliserede forventede subsidier. Det er imidlertid ikke på grundlag af det anvendte datamateriale muligt at beregne, hvor længe de enkelte ejerbolighusstande har været ejer af en bolig.

4.3. Beregningsresultater for husstande grupperet efter deflaterede potentielle disponible indkomster

De beregnede ejerboligsubsidier for husstande inden for de enkelte velfærdsintervaller er vist i nedenstående tabel 5, hvor der endvidere er anført den gennemsnitlige boligancienitet for husstandene i de enkelte intervaller.

Sammenlignes de her beregnede gennemsnitlige ejerboligsubsidier med de subsidier, der blev beregnet for husstandsgrupper, der var grupperet efter bruttoindkomster, er det bemærkelsesværdigt, at subsidierne er væsentligt lavere for de bedst stillede husstande (husstande i øverste bruttoindkomst-/velfærdsinterval). For de dårligst stillede husstande er det gennemsnitlige subsidium derimod væsentligt højere end ved den første beregning.

Det bemærkes, at det ved denne beregning ikke er muligt at argumentere for, at én eller nogle af de betragtede grupper i højere grad end de øvrige grupper selv har betalt for de opnåede subsidier derved, at der er sket en delvis overvæltning af disse i de priser, der er betalt for ejerboligerne. Af tabel 5 fremgår det nemlig, at den gennemsnitlige boligancienitet er tilnærmelsesvis konstant for alle husstandsgrupper.

Konklusion

Der er i denne artikel argumenteret for, at husstandsbruttoindkomster må korrigeres for en række forskellige forhold, før de giver den bedst mulige belysning af de relative velfærdsniveauer, som husstandene befinder sig på. Endvidere er der redegjort for, hvilke muligheder der er for i praksis at foretage de diskuterede korrektioner af husstandsbruttoindkomster, og der er præsenteret empirisk beregnede udtryk for de enkelte husstandes velfærdsniveauer. En sammenligning af husstandenes bruttoindkomster og de beregnede velfærdsmål indikerer, at husstandenes bruttoindkomster giver et misvisende billede af husstandenes relative velfærdsniveauer.

Dernæst er en af Lavindkomstkommis-

Tabel 5. Ejerboligsubsidier og boligancienitet. 1976.

	Velfærdsinterval				
	kr. 0-49.999	kr. 50.000-99.999	kr. 100.000-149.999	kr. 150.000 og derover	Alle
	- Kroner -				
Ejerbolig-subsidier	3.310 (3.430)	5.000 (3.860)	7.780 (4.980)	8.090 (7.600)	6.140 (5.350)
Bolig-ancienitet	13.8 (12.2)	12.0 (10.8)	11.6 (10.1)	15.4 (11.2)	12.8 (11.0)

Anm.: Husstandene er grupperet på grundlag af deflaterede potentielle disponible indkomster, der er normaliseret således, at middelværdien af samtlige ejerbolighusstandes deflaterede potentielle disponible indkomster svarer til middelværdien af samtlige ejerbolighusstandes bruttoindkomster.

sionen offentliggjort analyse af fordelingen af ejerboligsubsidier diskuteret. Det er herunder påvist, at den pågældende undersøgelse ville have udvist et resultat, der adskiller sig markant fra det faktiske resultat, hvis husstandene var blevet grupperet efter de her beregnede velfærdsmål i stedet for på grundlag af de mere eller mindre tilfældigt valgte husstandsbruttoindkomster.

Det her gjorte forsøg på at konstruere et husstandsvelfærdsmål er imidlertid ikke kun af interesse i forbindelse med fordelingspolitiske analyser. Også set i relation til for eksempel en række socialpolitiske og skattepolitiske problemstillinger forekommer det gjorte forsøg på at konstruere et husstandsvelfærdsmål at være af væsentlig interesse.

Den anvendte beregningsmetode må dog præciseres og efterprøves yderligere, ligesom det synes nødvendigt at inddrage forbrug af offentlige goder og serviceydelser i de beregnede velfærdsudtryk, før det i praksis eventuelt vil være muligt at anvende de beregnede velfærdsmål i for eksempel policy-sammenhæng.

Noter:

1. Problemerne med at opgøre og belyse fordelingen af den materielle velfærd over livsforløbet behandles ikke i denne artikel. Den velfærdsfordeling, der diskuteres, er således den momentale materielle velfærdsfordeling.
2. Omfatter erhvervsindkomst, rente- og udbytteindtægter og overførsler fra det offentlige og fra private husstande, f.eks. pensions- og bistandsydelser, gaver m.m.
3. Af forhold, der har betydning for den materielle velfærd, men som ikke behandles i denne artikel, kan nævnes forbrug af »frynsegoder« og husstandenes beholdninger af langvarige forbrugsgoder.
4. Det bemærkes, at en husstands forbrug af offentlige serviceydelser typisk har en række positive externalitetseffekter på andre husstandes velfærd. Det synes dog ikke - hverken teoretisk eller i praksis - at være muligt at værdisætte disse externalitetseffekter.
5. Ejendomsskatter, renovation, varme, el, gas, reparation og vedligeholdelse m.m.
6. Hans Skifter Andersen og Jens Bonke: Boligsektorens fordelingsmæssige virkninger. II: Subsidier og kapitalgevinster. Arbejdsnotat nr. 10 fra Lavindkomstkommissionen, 1980.
7. Hvis den skattepligtige (for et ægtepar manden), var fyldt 67 år inden udgangen af 1976, skulle der ved opgørelsen af lejeværdien ikke foretages nogen korrektion af ejendomsværdien, dvs. for sådanne husstande antager KP værdien én.
8. Idet der i mange tilfælde har været et uelastisk udbud af byggemodnet jord og arbejdskraft m.v. til byggesektoren. Ligeledes er udbuddet af byggegrunde i allerede bebyggede områder med særlige beliggenhedskarakteristika m.v. fuldstændig uelastisk.
9. Dog virker det forhold, at nogle ydelser aftrappes ved stigende indkomst i modsat retning. En sådan aftrapning foretages for f.eks. børnetilskud, ungdomsydelse og boligsikring.

Referencer:

Andersen, H.S. & J. Bonke (1980): Boligsektorens fordelingsmæssige virkninger. II: Subsidier og kapitalgevinster. *Arbejdsnotat nr. 10* fra Lavindkomstkommissionen.

Andersen, P. & E. Rye (1979): Husstandssammensætningens betydning for forbrugsstruktur og levestandard - en teoretisk og empirisk analyse. *Memo 1979-2*, Økonomisk Institut, Aarhus Universitet.

Brown, A. & A. Deaton (1972): Surveys in Applied Economics: Models of Consumer Behaviour. *The Economic Journal*, pp. 1145-1235.

Deaton, A. & J. Muellbauer (1980): *Economics and Consumer Behaviour*. Cambridge University Press, Cambridge.

Gaag, J. v. d. & E. Smolensky (1982): Income, Con-

sumption, True Household Equivalence Scales and Characteristics of the Poor in the United States. *Review of Income and Wealth*, pp. 17-28.
Gronau, R. (1973): The Intrafamily Allocation of Time: The Value of the Housewives' Time. *American Economic Review*, pp. 634-651.
Gronau, R. (1977): Leisure, Home Production and Work - the Theory of the Allocation of Time Revisited. *Journal of Political Economy*, pp. 1099-1123.
Gronau, R. (1980): Home Production - A Forgotten Industri *Review of Economics and Statistics*, pp. 408-416.
Lazear, E. P. & R. T. Michael (1980.a): Real Income Equivalence Among One-Earner and Two-earner Families. *American Economic Review*, pp. 203-208.
Lazear, E. P. & R. T. Michael (1980.b): Family Size and the Distribution of Real Per Capita Income. *American Economic Review*, pp. 91-108.
Lavindkomstkommissionen (1979): *Udviklingen i den personlige indkomstfordeling for erhvervsaktive 1970-1976*. Delrapport nr. 1.
Pollak, R. A. & M. L. Wachter (1975): The Relevance of the Household Production Function and its Implications for the Allocation of Time. *Journal of Political Economy*, pp. 255-277.
Pollak, R. A. & T. J. Wales (1979): Welfare Comparisons and Equivalence Soales. *The American Economic Review. Papers and Proceedings*, pp. 216-221.
Rohde, L. & J. Søndergaard (1981): Boligsektorens fordelingsmæssige virkninger - nogle bemærkninger til Arbejdsnotat 10 fra Lavindkomstkommissionen. *Juristen og Økonomen*, nr. 4, pp. 91-102.
Søndergaard, J. (1978): Direkte og indirekte tilskud til boligforbruget. *SBI-rapport 107*. Statens Byggeforskningsinstitut 1978.
Sørensen, H. (1982): En analyse af boligomkostninger og boligsubsidier for husstande på forskellige indkomst- og velfærdsniveauer. *Semesteropgave ved Økonomisk Institut*, Aarhus Universitet. Stencileret.

*Artiklen udgør en del af et igangværende projekt om husstandsindkomstfordelinger. Projektet finansieres af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd. En tak skal rettes til lektor Jørgen Søndergaard for kommentarer til manuskriptet. Ansvaret for eventuelle tilbageværende fejl og uklarheder påhviler alene forfatteren.

JENS LARSEN

Storebæltsbroen endnu engang

Indledning

Da den daværende regering i oktober 1978 udskød bygningen af Storebæltsbroen, blev der samtidig iværksat et fornyet udredningsarbejde om trafikforbindelserne mellem Øst- og Vestdanmark. Resultatet af dette udredningsarbejde foreligger nu, nemlig ministeriet for offentlige arbejders rapport »Trafikforbindelser mellem Øst- og Vestdanmark«, december 1982, jfr. (1) samt (2).

I det følgende gives en beskrivelse af de gennemførte undersøgelser og nogle af de vigtigste konklusioner.

Undersøgelsens omfang

Hovedformålet med de gennemførte undersøgelser har været at foretage trafikøkonomiske og bredere samfundsmæssige vurderinger af forskellige langsigtede udbygningsstrategier for de samlede trafikforbindelser mellem Øst- og Vestdanmark. I det følgende er det særligt undersøgelserne vedrørende følgende fire udbygningsstrategier, der skal omtales:

- *Kombineret bro over Storebælt,* hvor det forudsættes, at der bygges en bro over Storebælt til betjening af bane- og biltrafikken, og hvor den øvrige øst-vesttrafik (resterende fly- og færgetrafik) tilpasser sig denne situation.

Ministeriet for offentlige arbejder

- *Biltogsforbindelse over Storebælt,* hvor det forudsættes, at der bygges en dobbeltsporet jernbaneforbindelse over bæltet til betjening af dels den almindelige jernbanetrafik og dels biltrafikken, idet biler overføres på særlige biltog. Til betjening af biltogene bygges særlige terminalanlæg.

- *Ren jernbaneforbindelse over Storebælt.* Denne forbindelses udformning minder om biltogsløsningen, men er uden de særlige biltog og de dertil hørende terminalanlæg. Bilfærgeruten Halsskov-Knudshoved opretholdes fortsat.

- *Ren vejforbindelse over Storebælt.* I dette tilfælde forudsættes jernbaneoverfarten Korsør-Nyborg bevaret.

Som beregningsmæssig forudsætning er åbningstidspunktet ved en fast forbindelse fastsat til 1. januar 1995.

Det skal understreges, at udbygningsalternativerne principielt omfatter den samlede person- og godstrafik mellem Øst- og Vestdanmark med tilhørende trafikforbindelser. Således forudsættes der i beregningerne fortsat at være færgefart, omend i varierende omfang, på såvel de nordlige ruter som på de sydlige.

Vurderingen af udbygningsalternativerne for den samlede trafik mellem Øst- og Vestdanmark gennemføres som en differensvurdering ud fra et særligt beregningsmæssigt basisalternativ, nemlig

- *Fortsat færgefart på Storebælt,* hvor det forudsættes, at der ikke kommer væsentlige nye trafikforbindelser mellem Øst- og Vestdanmark, men at der sker vis-

se rationaliseringer af den nuværende færgetrafik.

Det er af væsentlig betydning for resultatet af beregningerne, at færgetrafikken i basisalternativet tilrettelægges på den mest hensigtsmæssige måde. På grundlag af et omfattende analysearbejde i DSB, har man i basisalternativet valgt at forudsætte, at der skal ske en sammenligning af de to nuværende DSB-overfarter på Storebælt til én fælles bil- og jernbaneoverfart mellem Halsskov og Knudshoved.

For perioden frem til 1992 er forudsætningerne om udviklingen i samfundsøkonomien baseret på: Budgetdepartementet, Småtryk 23, september 1981, jfr. (3). For den resterende del af prognoseperioden 1992-2010 foreligger der ikke et tilsvarende planlægningsgrundlag. Fremskrivningerne af trafikken i denne periode er derfor baseret på relativt summariske antagelser om den økonomiske og samfundsmæssige udvikling.

Der er gennemført beregninger for såvel et højt som et lavt trafikalt udviklingsalternativ. *I det følgende er det stort set kun beregningerne for det lave udviklingsalternativ, der omtales.* I hovedsagen indebærer dette en udvikling i samfundsøkonomien svarende til det lave alternativ i Småtryk 23. De resultater, som omtales, bliver derved relativt »pessimistiske«.

I det lave alternativ er det forudsat, at der i perioden 1982-93 sker en vækst i produktionsværdien i landbrug og fremstillingsvirksomhed på knapt 20 pct. og i timelønnen på godt 10 pct. Den disponible indkomst vokser kun halvt så hurtigt som timelønnen.

Endelig skal det nævnes, at det ved beregningerne, der omtales i det følgende, er forudsat, at *omkostningerne for passage af Storebælt kommer til at svare til de nuværende færgetakster,* men det skal nævnes, at der i rapporten ligeledes er foretaget beregninger ved et omkostningsniveau svarende til halvdelen af de nuværende færgetakster.

Trafikprognoser

Sammenlignet med tidligere undersøgelser, som er gennemført af ministeriet for offentlige arbejder, jfr. (6), er der anvendt nye og mere nuancerede metoder og modeller.

For persontrafikkens vedkommende er der anvendt en såkaldt simultan efterspørgselsmodel, jfr. (4). Denne tager således i højere grad end de tidligere anvendte modeller hensyn til de enkelte persontransportmidlers indbyrdes konkurrenceforhold. For godstrafikkens vedkommende er der udviklet en ny model til beregning af nyskabt lastbiltrafik, jfr. (5).

Under de ovenfor omtalte forudsætninger om udvikling i samfundsøkonomien og takster (det lave alternativ med uændret takstniveau) skønnes persontrafikken mellem Øst- og Vestdanmark i basisalternativet med fortsat færgefart på Storebælt at holde sig konstant frem til 2010, og godstrafikken forventes at vokse med mindre end ⅓. Dette indebærer en væsentlig reduktion i forventningerne til væksten i trafikudviklingen i prognoseperioden sammenlignet med tidligere undersøgelser, jfr. (6) - (8). (Det bemærkes, at det høje trafikale vækstalternativ ligeledes ligger væsentligt under tidligere prognoser).

Også trafikspringet ved åbningen af en fast forbindelse ligger væsentligt under, hvad man tidligere forventede. Ved den kombinerede broforbindelse skønnes antal rejsende med bil og tog...således nu kun at overstige antallet ved fortsat færgefart med henholdsvis ca. 15 og 30 pct.

Tabel 1. Trafikøkonomiske vurderinger

Nettokapitalværdier[1] Mia. jan. 1982 - kr.	Kombineret broforbindelse	Biltogsforbindelse	Ren jernbaneforbindelse	Ren vej- forbindelse[3]
Merinvesteringer	- 2,85	- 0,48	- 1,20	- 2,67
Sparede driftsomkostninger	1,94	1,81	1,05	0,57
Trafikantfordele	1,61	1,78	1,09	0,56
Ialt	0,70	3,11	0,94	- 1,55
Intern rentefod[2]	8,7% p.a.	40% p.a.	16% p.a.	2% p.a.

1) Kalkulationsrentefod 7 pct. p.a., henførelsestidspunkt 1. januar 1983.
2) Den interne rentefod er defineret som den kalkulationsrentefod der ved et givet sæt af årlige indtægter og udgifter giver en nettokapitalværdi på nul kr.
3) Projektet er ikke helt sammenligneligt med de øvrige projekter, jfr. teksten.

Trafikøkonomiske beregninger

I den trafikøkonomiske omkostningskalkule foretages en opgørelse af de samlede omkostninger ved afviklingen af trafikken mellem Øst- og Vestdanmark i basisalternativet sammenholdt med situationen ved et af de øvrige udbygningsalternativer eksempelvis kombineret broforbindelse. Der skelnes mellem merinvesteringer, sparede driftsomkostninger og trafikantfordele.

Beregningsmetoden svarer således ganske nøje til den fremgangsmåde eksempelvis vejdirektoratet anvender ved vurderinger af større trafikprojekter.

Hovedresultaterne er resummeret i tabel 1.

Opgjort på traditionel vis er biltogsforbindelsen således et ekstremt rentabelt projekt, men også den kombinerede broforbindelse og den rene jernbaneforbindelse klarer sig pænt. Kun den rene vejforbindelse falder noget igennem. Her skal man dog være opmærksom på, at den rene bilforbindelse er det eneste alternativ, hvor der er forudsat en højbro over

Tabel 2. Investeringer i faste forbindelser og færger og færgehavne 1983-94 og 1995-2010

Mia. jan. 1982 - kr.	Fortsat færgefart	Kombineret bro	Biltogsforbindelse	Ren baneforbindelse	Ren bilforbindelse[1]
1983-94					
Fast forbindelse	0,0	9,3	5,8	4,5	7,7
Færgeinvesteringer m.v.					
- Storebælt	1,7	0,3	0,3	0,5	0,8
- Nordlige ruter[2]	2,1	0,8	0,8	1,9	1,0
Ialt 1983-94	3,8	10,4	6,9	6,9	9,5
1995-2010					
Færgeinvesteringer m.v.					
- Storebælt	2,3	0,0	0,0	1,5	0,8
- Nordlige ruter	1,1	0,3	0,3	1,1	0,3
Ialt 1995-2010	3,4	0,3	0,3	2,6	1,1
Ialt 1983-2010	7,2	10,7	7,2	9,5	10,6

Noter:
1. Projektet er ikke helt sammenligneligt med de øvrige projekter, jfr. teksten.
2. Ved fortsat færgefart og ren bilforbindelse er der medtaget investering i en ny færge på Rødby-Puttgarden overfarten.

Vesterrende. Forudsættes der i stedet, som ved de øvrige projekter, en lavbro, kan investeringen formodentlig formindskes med ca. 2 mia. kr. Derved øges den interne forrentning fra 2 til op imod 6 pct. p.a. (Det bemærkes at alle 4 projekter er mere rentable under forudsætning af en højere trafikal udvikling. Ved den kombinerede broforbindelse vokser den interne rente således til 12 pct.).

I figur 1 er den nærmere sammenhæng mellem størrelse af nettokapitalværdi og kalkulationsrentens højde vist ved biltogsforbindelsen. Det fremgår, at en ændring i kalkulationsrentefoden fra 30. til 50 pct. kun vil give anledning til, at nettokapitalværdien ændres fra + 30 til ÷ 10 mio. kr. Ved projekter, der er så ekstremt rentabelt som biltogsforbindelsen vil den interne rentefod således være følsom over for variationer i strømmen af indtægter og udgifter.

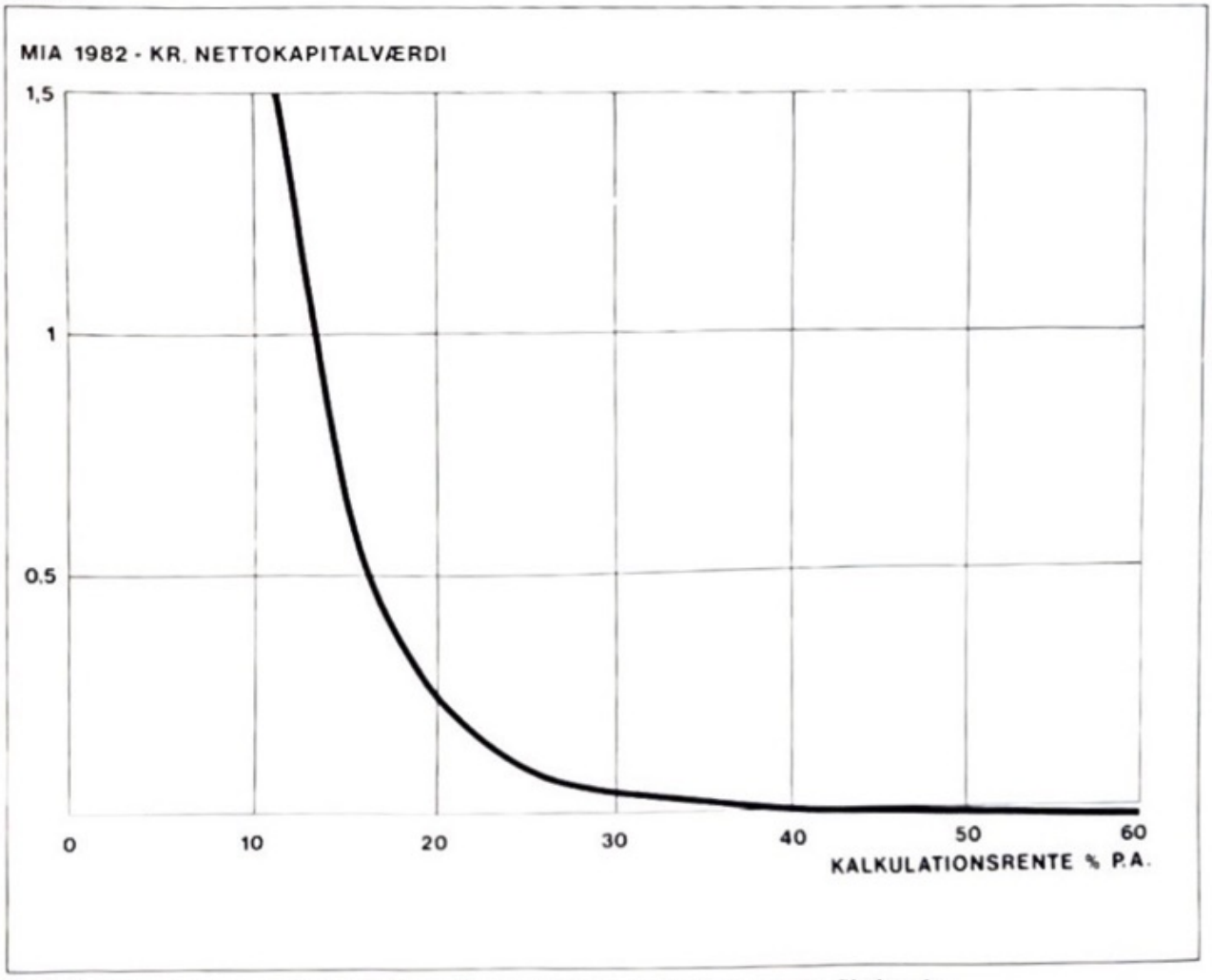
Investeringerne i eventuelle faste forbindelser og i færger og færgehavne fremgår af tabel 2.

Basisalternativet adskiller sig især fra udbygningsalternativerne med faste forbindelser ved tidsfølgen af investeringerne.

Den kombinerede broforbindelse er det alternativ med de største samlede investeringer i perioden. Da stort set hele investeringen er koncentreret i første periode, indebærer det også en meget ujævn fordeling på de enkelte år.

Ved vurderingen af investeringsomfanget ved biltogsforbindelsen skal man i øvrigt være opmærksom på, at der i høje-

FIG. 1



Kalkulationsrenter og nettokapital værdier ved biltogsforbindelse, lav trafikal vækst.

re grad end ved de øvrige projekter er tale om en ny teknologi, når det drejer sig om anlæg af den størrelsesorden der her betragtes.

Ved den kombinerede broforbindelse og ved biltogsforbindelsen er det skønnet, at der kan spares et betydeligt antal færger på de nordlige færgeruter, selv om det også i basisalternativet forudsættes, at der sker en indskrænkning i antallet af færgeruter. Hvis den nuværende færgestruktur var forudsat bevaret i basisalternativet ville besparelsen således have været ca. 1 mia. kr. større end vist i tab. 1.

Den rene jernbaneforbindelse kan tjene som første etape såvel til en kombineret bro/tunnelforbindelse som til biltogsforbindelsen, mens bilforbindelsen kan tjene som første etape ved en kombineret bro/-tunnelforbindelse.

Der spares betydelige driftsomkostninger til færgefart ved bygning af en fast forbindelse, ca. 500 mio. kr. om året, hvoraf 150 mio. kr. hidrører fra de nordlige færgeruter. Ved biltogsforbindelsen er besparelsen næsten lige så stor, mens den er under halvdelen ved de rene forbindelser.

Ved opgørelsen af trafikantfordelene er værdien af en sparet time for rejsende i fritidstrafikken indregnet med 18 pct. af værdien af en sparet time i erhvervstrafikken i overensstemmelse med vejdirektoratets almindelige fremgangsmåde.

Undertiden er det blevet hævdet, at tidsbesparelser vedrørende specielt fritidstrafikken overhovedet ikke bør indgå i den trafikøkonomiske omkostningskalkule jfr. f.eks. (10). Ses der således bort fra den del af trafikantfordelene, der hidrører fra tidsbesparelser i fritidstrafikken, reduceres trafikantfordelene med ca. 0,5 mia. kr. ved den kombinerede broforbindelse, og den interne forrentning reduceres til 7,5 pct. p.a.

Et andet ofte diskuteret spørgsmål er, hvorledes den nyskabte trafik skal indregnes i trafikantfordelene. Ved den kombinerede broforbindelse kan ca. 15 pct. henføres til den nyskabte trafik. Dette problem skal iøvrigt ikke omtales nærmere.

Endelig skal det nævnes, at det er forudsat at energipriserne frem til 1995 stiger med 4 pct. om året. Forudsættes i stedet konstante energipriser ville det formentlig dog kun indebære et begrænset fald i de faste forbindelsers rentabilitet, bl.a. fordi der er tale om visse modgående bevægelser (forøget bilkørsel ved den faste forbindelse som følge af omvejskørsel og trafikspring og formindsket færgesejlads) og fordi energiudgifterne kun udgør en begrænset del af de samlede driftsomkostninger.

Driftsøkonomiske beregninger

Ved en driftsøkonomisk vurdering af eksempelvis den kombinerede broforbindelse belyses mulighederne for over en periode at skaffe økonomisk balance mellem på den ene side broens omkostninger (dvs. afdrag og forrentning af anlægskapitalen samt drifts- og vedligeholdelsesomkostninger) og på den anden side de indtægter, der påregnes opnået ved opkrævning af benyttelsesafgifter fra vej- og banetrafikken.

Problemstillingen er belyst ved nogle eksempler: Lad os her forudsætte at den reale lånerente er 4,5 pct. om året, hvilket f.eks. svarer til, at inflationen er 10 pct. om året og lånerenten 15 pct. Der forudsættes endelig konstant trafikomfang.

Ved den kombinerede bro indebærer dette en akkumuleret gæld ved åbningen på 11,3 mia. kr. i 1982-priser.

Der kan opstilles forskellige modeller for betalingen af den akkumulerede gæld.

F.eks. kan man tænke sig at det sker ved en annuitet med konstant årlig ydelse,

f.eks. over 20 år. Dette svarer til en fast årlig ydelse målt i løbende priser. Målt i 1982-priser vil ydelsen derimod falde fra 1,9 mia. kr. i åbningsåret til 0,3 mia. kr. 20 år senere.

En sådan betalingsstrøm er uheldig ud fra flere synsvinkler. Bl.a. er taksterne jo forudsat at være konstante målt i 1982-priser. I løbende priser vil de vokse med 10 pct. om året. (Denne skævhed ville forstærkes, hvis der også sker en forøgelse af trafikken).

Målt i 1982-priser kan indtægterne fra biltrafikken skønnes til ca. 0,6 mia. kr. årligt i perioden. I de første mange år er der altså tale om et betydeligt udækket restprovenu, mens biltrafikken rigeligt kan klare afdragene i de sidste år.

I rapporten har man derfor valgt en anden tidsprofil for de årlige betalinger således, at der betales mindre i de første år og mere i de senere. Man har forudsat at de årlige betalinger målt i faste priser skal være konstante. Under iøvrigt uændrede betingelser svarer dette til en årlig ydelse på ca. 1 mia. kr. målt i 1982-kr.

Resultaterne i rapporten skal ikke gennemgås nærmere. Blot skal det nævnes, at ved en afdragsperiode på 20 år og en realrente på mellem 4,5 pct. og 7 pct. p.a. varierer restprovenuet, der må forudsættes dækket af banetrafikken eller på anden måde, mellem 0,4 og 0,8 mia. 1982-kr. (I det høje trafikale alternativ er restprovenuet godt 0,2 mia. kr. mindre). Ved en forlængelse af afdragstiden til 30 år vil restprovenuet iøvrigt blive nedsat med næsten 0,2 mia. kr.

Hvor stort et restprovenu det er rimeligt, at det offentlige skal bidrage med til betaling af de årlige omkostninger kan diskuteres, men f.eks. kan det nævnes, at driftsomkostningerne ved jernbaneoverfarten på Storebælt incl. afskrivning og forrentning i 1982 udgjorde ca. 0.5 mia. kr., og de vil jo blive sparet i tilfælde af åbning af en fast forbindelse. Eventuelt kunne man også medtage sparede omkostninger på de nordlige færgeruter ud fra den betragtning, at også samfundet sparer denne omkostning.

Påvirkning af samfundsøkonomien

Påvirkningen af samfundsøkonomien kan måles på forskellige måder. I det følgende sker det ved en vurdering af projektets følger for

- beskæftigelse
- statsfinanser
- import
- energiforbrug

I rapporten er der herudover en vurdering af de miljø- og fredningsmæssige konsekvenser.

Ved vurderingen bør der skelnes mellem situationen, hvor bygningen af den faste forbindelse indebærer en udvidelse af den samlede økonomiske aktivitet, og situationen, hvor den prioriteres forud for andre projekter inden for en given aktivitetsramme. Resonnementerne i det følgende vil dog i hovedsagen blive begrænset til første situation.

Endelig bør den almindelige konjunktursituation ligeledes indgå i overvejelserne.

Beskæftigelse

Den kombinerede broforbindelse indebærer en betydelig merbeskæftigelse i anlægsperioden, hvis der ikke foretages indskrænkende indgreb på andre områder. Om projektet også indebærer en forøgelse i beskæftigelsen i situationen med en given økonomisk ramme afhænger naturligvis af, hvad den sammenlignes med. Som følge af den relativt høje beskæftigelseskvote må det dog i gennemsnit formodes

at indebære en aktivitetsudvidelse frem til åbningen.

I det følgende forudsættes, at bygningen af broen indebærer en udvidelse af den samlede økonomiske aktivitet. Endvidere betragtes alene den beskæftigelse, som direkte berøres på byggepladsen eller mere indirekte hos underleverandører, mens der ses bort fra, at mere afledte virkninger som følge af øget forbrug f.eks. via multiplikatoreffekten kan lede til øget produktion.

Opgjort på denne måde har statsbroen Storebælt i sin tid beregnet, at den samlede beskæftigelse ved byggeriet af en kombineret storebæltsbro udgør ca. 27.000 mandår, og tages hensyn til sparede investeringer i færger og færgehavne kan merbeskæftigelsen anslås til knap 20.000 mandår.

Efter åbningen vil der ske en væsentlig reduktion i beskæftigelsen i de berørte færgeruter og havne. Reduktionen bliver formentlig af størrelsesordenen 2000 personer; foruden reduktion i beskæftigelsen på skibsværfter, (gennemsnitligt ca. 600 mand), ved indenrigsflyvning m.v.

Beskæftigelsesproblemet efter åbningen vil være meget ujævnt fordelt. Det er særligt Korsør og Nyborg der vil blive berørt.

Import

Den direkte og indirekte importforøgelse ved bygning af en kombineret broforbindelse modregnet importbesparelsen ved de sparede færger vil frem til 1994 være af størrelsesordenen 0,8 mia. kr.

Det direkte og indirekte importindhold ved en fast kombineret broforbindelse er relativt set væsentligt mindre end ved de færger, som den erstatter. I henseende til merimport svarer iværksættelse af brobyggeriet, modregnet de mindskede færgeinvesteringer, derfor næsten til gennemsnittet for offentligt forbrug, men er markant mindre end privat forbrug eller faste investeringer i almindelighed.

Hvis brobyggeriet indebærer en udvidelse af det samlede aktivitetsniveau, vil den heraf afledte merimport væsentligt kunne overstige den direkte og indirekte importforøgelse.

Efter åbningen indebærer en fast forbindelse derimod en gunstig påvirkning af betalingsbalancen.

Statsfinanser

Et statsligt finansieret brobyggeri vil forøge presset på statsfinanserne ved at forøge underskuddet på drifts- og anlægsbudgettet. Dette kan udløse en statsfinansiel stramning i form af skatteforhøjelse og/eller budgetnedskæring.

Umiddelbart vil virkningen på statsbudgettet af et brobyggeri blive en forøgelse af underskuddet på drifts- og anlægsbudgettet med anlægsudgiften, dvs. med 9,3 mia. kr. Imidlertid vil staten samtidig spare udgifter i form af mindskede udgifter for DSB til færger og færgehavne. Hertil kommer, at staten også kan spare væsentlige udgifter ved sparede private investeringer i nye færger på grund af skattereglerne og - såfremt færgerne delvis finansieres af Dansk Skibskreditfond -på grund af reduktion i den statslige støtte til denne fond.

Alt i alt skønnes de mindskede udgifter for staten frem til 1995 på grund af sparede færger og færgehavne skønsmæssigt at beløbe sig til knap 2,5 mia. kr. Der er her ikke taget hensyn til en række afledte effekter på statsfinanserne, hvoriblandt kan nævnes forrentning af lån i byggetiden, ændret skattegrundlag, ændret behov for udbetaling af arbejdsløshedsdagpenge. Nettovirkningen af disse afledte effekter beror på, hvilken økonomisk-politisk si-

tuation broanlægget forudsættes indplaceret i.

Lokale og regionale følger

Som nævnt vil beskæftigelsen i Korsør og Nyborg i væsentlig grad blive påvirket af bygningen af en fast forbindelse og i en situation med udbredt arbejdsløshed kan en rimelig løsning af disse problemer nødvendiggøre en ganske betydelig statslig medvirken. Omstillingen vil formentlig kunne foregå langt mindre smertefuldt i en situation med høj beskæftigelsesgrad i landet som helhed. Hertil kommer, at befolkningen i Korsør vil have forbedrede muligheder for at udnytte de beskæftigelsesmuligheder som måtte findes i Odense.

Stort set hele persontogtrafikken mellem Øst- og Vestdanmark vil have mulighed for at udnytte den fulde tidsgevinst ved en fast forbindelse uden omvejskørsel da stort set hele togtrafikken allerede i dag passerer via Storebælt.

Dette gælder ikke for biltrafikken som derfor skal betragtes lidt nærmere. Som eksempler benyttes biltrafikken mellem Øst- og Vestdanmark med mål i Sønderjyllands- og Nordjyllands amter.

Stort set hele øst-vest-trafikken med mål i Sønderjylland vil passere Storebælt uanset om der er en fast forbindelse. For denne del af biltrafikken vil fordelen ved en fast forbindelse derfor svare ganske nøje til fordelene for togtrafikken.

Anderledes stiller sagen sig for øst-vest-trafikken med mål i Nordjylland, hvor Kattegatruterne tidligere havde en betydelig markedsandel.

En del heraf vil fortsat med fordel kunne benytte Kattegatruterne. Bevarelsen af mindst en nordlig Kattegatrute efter åbningen af en fast forbindelse vil derfor være af væsentlig betydning for det nordlige Jyllands trafikforbindelser med det østlige Danmark, men det er mindre afgørende hvilke(n) færgerute(r), der bliver tale om. Det er således et vigtigt resultat at trafikprognoserne synes at vise, at der ér trafikalt underlag for opretholdelse af mindst en Kattegatrute efter broens åbning ved opkrævning af, hvad der svarer til fulde eller endog halve færgetakster.

En anden gruppe af bilister vil med fordel kunne skifte over til den faste forbindelse, men må til gengæld affinde sig med en betydelig omvejskørsel. Endelig er der gruppen, der også tidligere anvendte Storebælt ganske som ved Sønderjylland.

Energiforbrug

I 1995 vil der ved den kombinerede broforbindelse netto kunne spares, hvad der svarer til knap 45 mio. liter dieselolie. Besparelsen vil være sammensat af mange forskellige brændselskvaliteter. Hvis hele energibesparelsen imidlertid skulle importeres i form af dieselolie svarer det til en importbesparelse på noget under 100 mio. kr. om året.

Sammenfatning

De gennemførte undersøgelser belyser en række af de problemstillinger, der i de senere år er indgået i debatten omkring Storebæltsbroen, jfr. f.eks. (9) - (10).

- De gennemførte trafikale undersøgelser peger således klart på, at det ikke mindst er persontogstrafikken, der vil få fordel af en kombineret broforbindelse som følge af, at stort set hele togtrafikken opnår en tidsgevinst på godt en time og, at der ikke i nævneværdig grad bliver tale om »omvejskørsel«.

- Et andet interessant resultat er, at den trafikøkonomiske rentabilitet kun i ringe grad vil blive påvirket af, om der ses bort fra fritidsrejserne ved beregning af trafikantfordelene.

- Endvidere synes der altid at være trafikal basis for opretholdelse af en færge-

rute mellem Øst- og Vestdanmark nord for Storebælt efter åbningen af en fast bilforbindelse over Storebælt inden for det undersøgte spektrum af takster og udviklingen i samlet øst-vest-trafik. I en række tilfælde er der endog basis for mere end en færgerute.

- Endelig skal det som en interessant delkonklusion nævnes, at det kombinerede broprojekt ved takster der svarer til de nuværende færgetakster synes at være driftsøkonomisk rentabelt i den forstand, at det er muligt at pege på realistiske kombinationer af trafikudvikling, lånerenter, inflationsrater, som giver en afdragsperiode på den akkumulerede restgæld inklusive renter af størrelsesordenen 20-30 år.

De gennemførte trafikøkonomiske undersøgelser peger endvidere på en bestemt rangordning af de undersøgte projekter:

- Som ved tidligere beregninger er biltogsforbindelserne klart det mest rentable projekt, og det er også isoleret set ekstremt rentabelt med en intern forrentning på mindst 40 pct.

Der er ikke tidligere gennemført en egentlig trafikøkonomisk kalkule af de rene forbindelser.

- Det er derfor nyt, at den rene jernbaneforbindelse er et højt forrentet projekt.

- En væsentlig konklusion er det naturligvis også, at den kombinerede broforbindelse på trods af, at forventningerne til at udviklingen i samfundsøkonomien i øst-vest-trafikken er væsentligt mere pessimistisk end tidligere, fortsat er rentabel.

Ud fra en trafikøkonomisk betragtning vil et skift fra fortsat færgefart til en af disse tre forbindelser derfor være rimelig at foretage.

- Det projekt, der har den laveste forrentning er den rene vejforbindelse.

Nu kan man naturligvis også lade andre forhold indgå i vurderingen af de trafikøkonomiske:

- Resultatet af de driftsøkonomiske vurderinger af den kombinerede broforbindelse er netop blevet omtalt.

- Med hensyn til påvirkning af samfundsøkonomien er der også betydelig forskel mellem projekterne.

Den kombinerede broforbindelse udmærker sig her som det største, ved en relativt kraftig og koncentreret påvirkning af aktivitetsniveauet. Det vil også indebære den kraftigste påvirkning af betalingsbalancen og statsfinanserne.

Noget andet er så at den kombinerede broforbindelse sammenlignet med andre anlægsprojekter af samme størrelsesorden har et lavt importindhold og en relativt høj lønkvote.

Efter åbningen vil biltogsforbindelsen give anledning til næsten samme påvirkning af samfundsøkonomien som den kombinerede broforbindelse, men de økonomiske udsving vil naturligvis være mindre som følge af lavere anlægsudgift.

- De rene forbindelser udmærker sig bl.a. ved, at forskellen mellem »før« og »efter« bliver mindre, og de vil begge kunne tjene som en første etape ved bygning af en kombineret fast forbindelse. Den højt forrentede rene jernbaneforbindelse vil herudover kunne tjene som første etape ved en biltogsforbindelse.

Kilder:

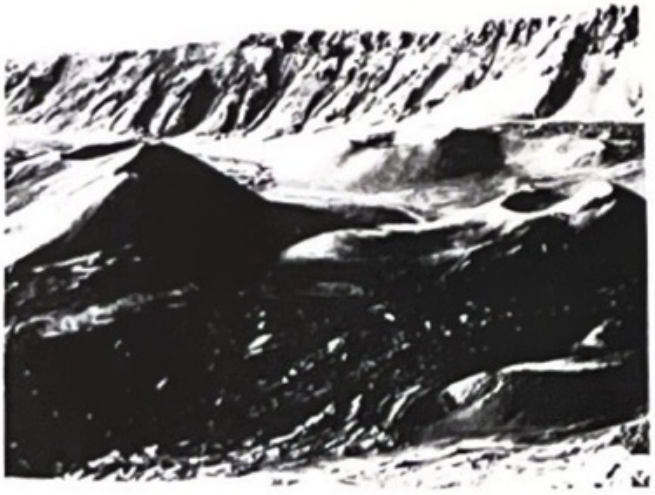
1) »Trafikforbindelser mellem Øst- og Vestdanmark«, Ministeriet for offentlige arbejder, december 1982.
2) »Notat for problemstillinger i forbindelse med eventuel privatfinansiering af en fast storebæltsforbindelse«, Ministeren for offentlige arbejder, 30. december 1982.
3) »Samfundsøkonomisk planlægningsgrundlag«, Småtryk 23, Budgetdepartementet, september 1981.
4) Peter Bjørn Andersen: »Prognosemodeller for interregionale persontransporter. Teori og anvendelse«. IVTB, januar 1976.
5) »A Freight Transport Simulation System for the European Community and Spain. Initial forecast Results«. Bind 1 og 2. NVI. Rijswijk, Holland, december 1978.
6) »Rapport vedrørende faste forbindelser mellem Øst- og Vestdanmark. Bind I-III. Teknisk udvalg vedrørende en fast storebæltsforbindelse. November 1972.
7) »Fast forbindelse over Storebælt. Supplerende undersøgelser vedrørende alternativerne: Kombineret vej- og jernbaneforbindelse eller biltogsforbindelse«. Styrelsen for Statsbroen Store Bælt, august 1975.
8) »De offentlige investeringer 1978-90«. Planredegørelse 1, Budgetdepartementet 1977.
9) Nils Groes: »Oplæg til debat. En fast forbindelse«. Institut for Grænseregionsforskning. Åbenrå, 1982.
10) Peter Skaarup: »Storebæltsforbindelsen. Et trafikpolitisk eksempel på planlægning«. Forlaget Libero, 1982.

Penge til ferien

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

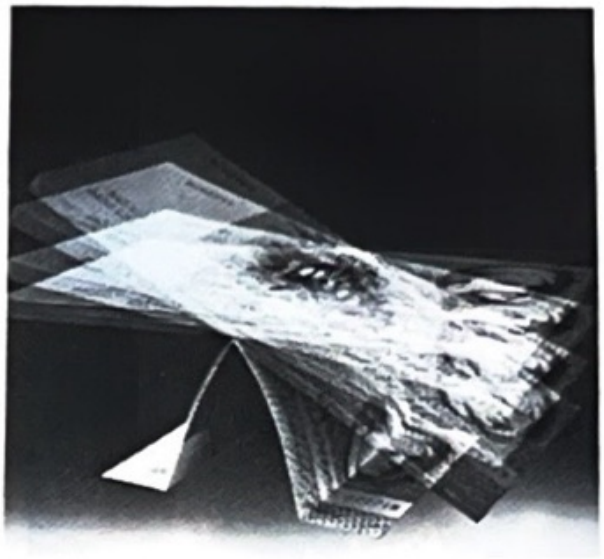
ARBEJDERNES LANDSBANK
- for familiens trivsel

212-2



En dag finder De os måske også her...

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) 52 70 00
6950 RINGKØBING. Hermingvej 3. Tlf. (07) 32 01 11
8800 VIBORG. Sct. Mathiasgade 1-3. Tlf. (06) 62 33 33
9100 AALBORG. Boulevarden 43. Tlf. (08) 12 08 77
8260 ÅRHUS V/BY J. Kongevejsboulevard 6. Tlf. (06) 14 88 00

– og på øerne

FORENEDE KREDITFORENINGER

Fynsområdet
Mageløs 2. Postboks 343,
5100 Odense C. Tlf. (09) 11 77 77

Området øst for Storebælt
Otto Mønsteds Plads 11. Postboks 333,
1503 København V. Tlf. (01) 15 34 34

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