økonomi & politik

Rolf Norstrand:
Analyser af offentlig produktivitet

Bøje Larsen:
Styring - de andre muligheder

Jan Gunnarsson:
Är planering lika med fortsatt marknadsekonomi?

Om inddragelse af flere kreterier
i makroøkonomisk planlægning

Peter Bogason:
Reagan's »Ny Føderalisme«

Ove Guldberg:
Om beskatning som omkostning

Boganmeldelser

56. årgang 1982 nr. 2

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

Indhold

Rolf Norstrand: Analyser af offentlig produktivitet	3
Bøje Larsen: Styring - de andre muligheder	12
Jan Gunnarsson: Är planering lika med fortsatt marknadsekonomi?	26
Om inddragelse af flere kreterier i makroøkonomisk planlægning	36
Peter Bogason: Reagan's »Ny Føderalisme«	45
Ove Guldberg: Om beskatning som omkostning	59
Boganmeldelser	68-92

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.

Redaktion:
Ansvarshavende redaktør: professor, lic. oecon. Jørn Henrik Petersen. Redaktionsudvalg: lektor, cand. polit. Jørgen Estrup, lektor, dr. phil. Knud Larsen, lektor, cand. mag. Christian Thune og konsulent, cand. scient. pol. Hans Henrik Høgsbro Østergaard.
Redaktionens adresse: Institut for Samfundsvidenskab, Odense Universitet, Campusvej 55, 5230 Odense M. Telefon (09) 15 86 00 eller (09) 11 21 44.

Ekspedition og abonnement:
Økonomi og Politik, Jernbanegade 1, 5100 Odense C, tlf. (09) 111111. Abonnement kan endvidere tegnes hos alle bogforhandlere. Abonnement 125 kr. incl. moms. Økonomi og Politik udkommer med 4 numre om året. Enkelte hæfter kan købes for 35 kr. incl. moms.

Eftertryk uden kildeangivelse ikke tilladt.

Tryk: Fyens Stifts Bogtrykkeri, Odense

ROLF NORSTRAND

Analyser af offentlig produktivitet

1. Baggrund

Begrebet produktivitet indtager i dag en central plads i debatten om ledelse, styring og ressourceforbrug i den offentlige sektor. Således vakte en rapport om »Produktivitet og effektivitet i den offentlige sektor« fra en arbejdsgruppe i Dansk Management Center's regi en betydelig offentlig opsigt i efteråret 1981. Nogenlunde samtidig med dette temahæfte af Økonomi og Politik vil der fra Amtskommunernes og Kommunernes Forskningsinstitut blive udsendt en bog om offentlig produktion, som også vil bringe produktivitetsbegrebet i focus.

Det traditionelle arbejdsfelt for administratorerne i den offentlige sektors økonomiske forvaltninger har været kontrol og analyser af regnskaber og budgetter, hvilket har samlet interessen om sektorens input i form af produktionsfaktorer. Det er dog ingen ny tanke at dreje interessen mod sektorens output i form af de ydelser, der stilles til rådighed for borgerne. I USA regnes Taft Commission on Economy and Efficiency fra 1912 for det første fremstød i denne retning, men siden har tanken indgået i mange »planlægningsfilosofier«. I 1950'erne var modeordet Performancebudgetting, i 1960'erne hed det Programbudgetting, medens begrebet produktivitet blev bæreren af denne idé i 1970'ernes USA. Som så mange andre amerikanske strømninger dukker altså også denne op med nogen forsinkelse i Danmark.

Den debat om måling og påvirkning af den offentlige sektors produktivitet, der finder sted blandt administratorer og økonomer, giver imidlertid let anledning til de helt store følelsesudbrud i medierne samt blandt politikere og ledere af de offentligt ansattes organisationer. Et udsagn om, at den offentlige sektors produktivitet er stagnerende, bliver her let udlagt som et udsagn om, at de offentligt ansatte er dovne. En påstand som naturligvis straks tiltrækker sensationspressens »blodhunde«, og som må fremkalde kraftige forsvarsreaktioner fra de offentligt ansatte. Et udsagn om, at den offentlige sektors produktivitet vokser mindre end den private sektors, kan blive udlagt som bevis på, at privat foretagsomhed er mere effektiv end offentlig produktion, hvilket næppe kan undgå at provokere politikere af venstreorienteret observans.

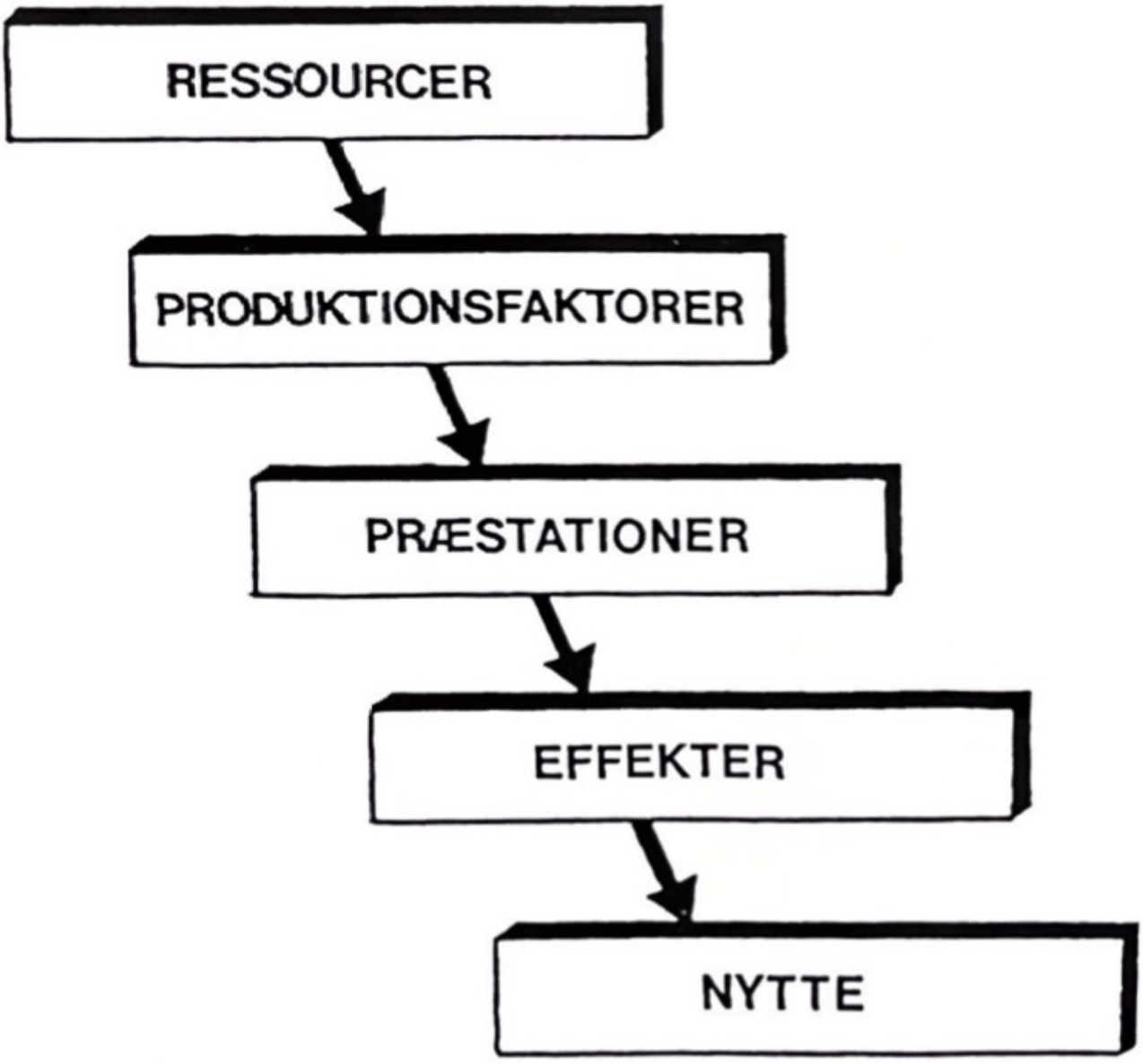
En væsentlig årsag til den ophedede offentlige debat er den sammenblanding af begreberne produktivitet og effektivitet, der finder sted i daglig tale, og som fagfolk også ofte gør sig skyldig i. Vi vil derfor her gøre en del ud af at afklare disse begreber og at stille produktivitetsanalyser i forhold til andre analyseformer, der kan anvendes til fremme af

Forskningsleder, lic. polit., Amtskommunernes og Kommunernes Forskningsinstitut.

økonomisk hensigtsmæssighed i den offentlige produktion. Herved får man et væsentligt klarere billede af de muligheder, der ligger i produktivitetsanalyserne, ligesom analyseformens praktiske og fortolkningsmæssige problemer bedre kan belyses.

2. Den offentlige produktions delprocesser

Den fundamentale målsætning i økonomisk velfærdsteori kan udtrykkes som et krav om, at man får størst mulig nytte af samfundets knappe ressourcer. Ethvert ledelsesværktøjs og enhver planlægningsmetodes samfundsøkonomiske hensigtsmæssighed kan derfor i princippet afgøres ud fra graden, hvormed de opfylder denne generelle målsætning. I praksis kommer man imidlertid ikke langt med en så generel indfaldsvinkel, hvorfor der kan skabes megen overskuelighed ved at opdele den proces, der omdanner samfundets ressourcer til nytte, i en række delprocesser. Dette er gjort i figur 1.



Figur 1. Delprocesser ved nyttemaksimering af samfundets ressourceanvendelse.

Umiddelbart er figuren kun en samling slagord, men de enkelte delprocesser kan meget vel afgrænses ved hjælp af nogle generelle definitioner. Her vil vi i stedet give figuren indhold ved at se den i relation til et konkret eksempel: En kommunes folkeskoler. Folkeskoleområdet indeholder eksempler på alle de problemstillinger, vi skal tage op i det følgende, og produktionsforholdene er så velkendte, at vi kan koncentrere interessen om de principielle problemer.

Den første delproces i figur 1 omfatter den proces, der omformer samfundets *ressourcer* til en tilgang af *produktionsfaktorer* i form af skolelærere, bygninger, bøger mv., som indsættes i kommunens folkeskoler. Kommunen kan påvirke omfanget af produktionsfaktorindsatsen ved størrelsen af folkeskolens budget og kvaliteten af produktionsfaktorerne ved valg af lærere, bygninger, materialer mv. Derimod er kommunens muligheder små for at påvirke de priser og den kvalitet, hvortil de kan købe produktionsfaktorerne. Pris- og lønniveau samt almindelige arbejdsbetingelser er jo fastlagt i et samspil mellem markedskræfter og påvirkninger fra den samlede offentlige sektor. Skolelærernes kvalitet er påvirket både af tidens almindelige arbejdsmoral og af den hast hvormed nye pædagogiske erfaringer og ny teknisk viden inddrages i læreruddannelsen.

Den proces, hvorunder de indsatte *produktionsfaktorer* skaber nogle *præstationer,* er i langt højere grad under den offentlige sektors egen indflydelse. Undervisningsministeriet sætter nogle krav til emner, timetal og maksimalt elevtal, og inden for disse rammer har kommunen betydelig valgfrihed. De præstationer, der frembringes af folkeskolesektoren, kan f.eks. opgøres som antal underviste timer i forskellige fag, idet der kan tages hensyn til, om undervisningen overværes af mange eller få elever. Derimod er præstationernes kvalitet hovedsagelig bestemt af lærernes kvalitet, hvorfor den kun i ringe grad lader sig påvirke ved ændringer i arbejdstilrettelæggelsen. Tiltag, der øger trivslen blandt lærerne, eller øget efteruddannelse kan dog nok påvirke kvaliteten i positiv retning.

Det tredje trin i figur 1 går fra *præstationer* til *effekter.* På folkeskoleområdet består effekterne dels af den traditionelle indlæring af skrive-, regne- og læsefærdigheder samt af naturhistoriske, historiske og kulturelle forhold og dels af elevernes øgede evner til selvstændighed, kreativitet og samarbejde. Hvorvidt eleverne får stor eller lille effekt af en given præstation, vil i høj grad afhænge af deres evner til at modtage og bearbejde skolens påvirkninger. Disse evner er i det væsentlige bestemt af påvirkninger i hjemmet, hvorfor effekterne i høj grad bliver afhængige af samfundets aktuelle økonomiske og sociale situation.

Figurens afsluttende delproces, der til tider kaldes evalueringen, bringer os fra *effekter* til *nytte* af folkeskolens ydelser. Dette kan f.eks. ses ud fra elevernes opfattelse af deres nytte af skoletidens oplevelser og af deres forøgede færdigheder. Man kan også se på andre befolkningsgruppers nytte, herunder forældrenes glæde over barnets udvikling og fremtidige arbejdsgiveres fordel af veluddannet arbejdskraft. Endelig kan nyttevurderingen være de politiske beslutningstageres opfattelse af effekternes ønskværdighed.

Betragtes disse delprocesser under ét er der tale om nogle tydelige sammenhænge, således giver øget forbrug af produktionsfaktorer normalt et større træk på samfundets ressourcer, ligesom øgede

præstationer normalt betyder øgede effekter og øget nytte. Disse sammenhænge er dog ikke entydige. Et øget forbrug af produktionsfaktorer kan tilrettelægges således, at det alene trækker på ressourcer, der ikke er knappe. I en situation med stor generel arbejdsløshed kan der argumenteres for, at øget indsats af f.eks. skolelærere ikke belaster samfundets ressourcer i samme grad som ved fuld beskæftigelse. Omvendt kan øgede præstationer ligge på de områder, hvor der ikke fremkommer yderligere nytte. Et øget antal undervisningstimer for det enkelte barn kan måske ikke give de samme positive effekter som de alternative fritidsaktiviteter. Øgede evner til at gange store tal i hovedet vil måske blive betragtet som irrelevante færdigheder.

Produktivitetsanalysernes grundide er at sammenligne alternative metoder til at tilrettelægge indsatsen af produktionsfaktorer til produktionen af den offentlige sektors præstationer. Produktivitetsbegrebet vedrører altså den anden af de processer, vi omtalte i forbindelse med figur 1. En sådan focusering på en enkelt delproces indeholder naturligvis en fare for, at nogle sammenhænge mellem delprocesserne overses. Produktivitetsanalyserne er derfor ikke særlig ambitiøse, men en sammenligning med de fordele og problemer, der følger med mere ambitiøse planlægningsmetoder, giver nok det mest realistiske grundlag for at vurdere, om det er hensigtsmæssigt på denne måde bevidst at vælge et lavt ambitionsniveau.

3. Analyser med højt ambitionsniveau

Det mest ambitiøse planlægningsproblem er nok at udfinde et samlet planlægningssystem, hvor udveksling af på forhånd fastlagte informationer og udførelse af på forhånd fastlagte beregninger altid sikrer, at man kan bestemme den *økonomisk optimale situation*. Over for dette står, at man begrænser sig til at *sammenligne konkrete alternativer* og søger det bedste blandt disse. Ulempen ved denne fremgangsmåde er, at selv om man har fundet det bedste blandt de foreliggende alternativer, kan man ikke vide, om der findes andre alternativer, der er bedre.

Den økonomiske teori om flerniveauplanlægning kan give nogle fingerpeg om hensigtsmæssige principper for udformningen af planlægningssystemet. De resultater, man har opnået på dette område (f.eks. at prisstyring er enklere og billigere end kvantitative reguleringer), er af så generel karakter, at de nok kun kan anvendes i forbindelse med den »design« af nye planlægningssystemer, der finder sted med flere års mellemrum. I den løbende planlægning er man derfor henvist til på mere ad hoc præget vis at afgøre, om der i en konkret situation findes mere tillokkende alternativer end de allerede foreliggende.

De analyser af alternativer, der søger en sammenfattende vurdering helt fra forbruget af samfundets ressourcer til nyttevurderingen, kaldes normalt *cost-benefit-analyser*. Her viser det sig, at det vanskeligste led i kæden er nyttevurderingen. Man støder her på nogle etiske problemer med at afgrænse, hvad der skal forstås ved samfundets nytte. Er det således i vort skoleeksempel børnenes nytte, nytten for borgerne i almindelighed eller politikernes nytte? Og hvis flere personers nytte skal indgå, hvorledes sammenvejes da de individuelle nytter? Hertil kommer vanskelighederne med i praksis at måle nytterne.

Her er det et af velfærdsteoriens hovedresultater, at man under nogle speci-

ficerede antagelser kan anvende de markedspriser, der findes for præstationerne eller effekterne, som grundlag for en sammenvejning af borgernes nytter. På områder, hvor der ikke findes markedspriser (hvilket jo er det normale for offentlig produktion), kan man på nogle områder finde borgernes »betalingsvillighed« ved forskellige indirekte metoder, men f.eks. skoleundervisningen kan næppe nogensinde vurderes fuldt ud på denne måde.

Disse metodemæssige forhold og det praktiske forhold, at den offentlige sektors produktion fastlægges af de politisk valgte repræsentanter, fører frem til, at det kan være hensigtsmæssigt for den administrative ledelse kun periodevis at analysere nyttevurderingen. Den noget mindre ambitiøse analyseform, hvor alternativernes ressourceforbrug sættes over for deres effekter, kaldes ofte *cost-effectiveness-analyser.* På dansk bruges også betegnelsen *effektivitetsanalyser,* idet effectiveness normalt oversættes til effektivitet, mens produktivitet svarer til det engelske efficiency.

Spørgsmålet, vi står tilbage med, er herefter, hvorfor man i nogle situationer foretrækker de mindre ambitiøse produktivitetsanalyser frem for de mere ambitiøse effektivitetsanalyser. Allerede i andet afsnit har vi antydet svaret herpå. Ambitionernes pris er, at effektivitetsanalysens resultat bliver meget afhængigt af den almindelige samfundsøkonomi og af den sociale udvikling. Dette betyder naturligvis ikke, at den offentlige sektors ledere kan se bort fra effektmålinger og effektivitetsanalyser, men sådanne vil nok være bedst egnede i forbindelse med overvejelser om større ændringer i den førte politik. I den daglige administration er det mere rationelt at koncentrere sig om analyser af de delprocesser, hvor ledelsen har den største indflydelse, dvs. at koncentrere sig om produktivitetsanalyser.

Tabel 1. 32 amerikanske staters budgetkontorers vurdering af foreliggende produktivitetsanalysers og effektivitetsanalysers hensigtsmæssighed.

	Produktivitets-analyser	Effektivitets-analyser
Helt hensigtsmæssige	3	-
Hensigtsmæssige	7	-
Næppe hensigtsmæssige	7	11
Uhensigtsmæssige	8	18
Ubesvaret	7	3

Kilde: The Urban Institute: »The Status of Productivity Measurement in State Government: An Initial Examination« 1975.

I 1975 blev der i USA gennemført en rundspørge til de amerikanske staters budgetkontorer om deres vurdering af hensigtsmæssigheden af de foreliggende produktivitets- og effektivitetsanalyser. Spørgsmålene gik både på analyser i de enkelte sektorer og på en sammenfattende vurdering. I tabel 1 er resultatet af den sammenfattende vurdering gengivet, men besvarelserne for de enkelte sektorer viste nogenlunde det samme billede. Således som spørgsmålet er formuleret, er det svært at se, om den manglende tilfredshed med effektivitetsanalyserne skyldes, at man føler et stort behov for et sådant analyseredskab, eller om den skyldes den før omtalte manglende tiltro til analysernes anvendelighed i den daglige administration.

Forfatterens indtryk af de danske erfaringer med anvendelse af cost-benefit-analyser og effektivitetsanalyser er, at de hovedsagelig er blevet anvendt ved store investeringsprojekter og i mere gennemgribende analyser af den førte politik, hvor forskningsinstitutioner ofte har

foretaget eller deltaget i arbejdet. Det eneste område, hvor såkaldte cost-benefit-analyser længe har indgået i den løbende administration, er vejinvesteringer. Her har Vejdirektoratet udarbejdet nogle normtal, der benyttes til at beskrive nyttens afhængighed af effekterne (tidsværdi, menneskelivsværdier mv.). Det er imidlertid næppe sandsynligt, at der er en fast sammenhæng mellem effekter og nytte, hvorfor der snarere kan siges at være tale om effektivitetsanalyser, hvor normtallene benyttes som aggregeringsvægte.

4. Produktivitetsanalysernes praktiske anvendelse

Medens vi indtil nu hovedsagelig har beskæftiget os med den principielle afgrænsning af produktivitetsanalysen, skal vi nu behandle analyseformens praktiske problemer. Hovedproblemet ved måling af produktivitet er, at det offentliges produktionsprocesser kræver indsats af mange forskellige produktionsfaktorer, og at resultatet oftest er mange forskellige typer af præstationer. Da det sjældent er muligt empirisk at fastlægge disse flerdimensionale produktionsfunktioner, må man søge at danne sig et mere sammenfattende overblik. Man står derfor overfor et aggregeringsproblem.

De mest nærliggende aggregeringsvægte for produktionsfaktorerne er deres købspris. Omkostningerne opgjort i kroner og ører vil normalt være umiddelbart tilgængelig i regnskaber og budgetter. Denne fremgangsmåde er så indlysende, at f.eks. Kommunernes Landsforening i en omtale af produktivitetsanalyser tager udgangspunkt i de budgetmæssige virkninger og kalder dem *budgetanalyser*. For en given styrelse i et givet år vil man således kunne beregne de budgetmæssige konsekvenser af alternative opgaveløsninger. Ofte ønsker man imidlertid at sammenligne med produktionsforholdene i samme styrelse i flere år eller i ensartede styrelser i forskellige regioner.

Når der skal foretages sammenligninger mellem forskellige år og forskellige regioner, bliver omkostningerne afhængige af henholdsvis inflationen og de regionale pris- og lønforskelle. Det er til tider muligt at korrigere for disse forhold ved at benytte prisindeks. De prisindeks, der kan komme på tale, er imidlertid af så tvivlsom karakter, at man ofte i praksis anvender en enklere metode. Ideen er her, at indsatsen af arbejdskraft normalt er den væsentligste produktionsfaktor, og at den er relativ let at aggregere i fysiske enheder. Som aggregeringsvægte kan da enten antal arbejdstimer eller antal fuldtidsmedarbejdere benyttes, hvorefter *arbejdsproduktiviteten* kan beregnes.

Problemerne er endnu større for aggregeringen af præstationer, da der ikke normalt findes nogle markedspriser for den offentlige sektors præstationer. En mulig fremgangsmåde er da at betragte præstationerne hver for sig og beregne enhedsomkostningerne eller arbejdskraftforbruget pr. præstation. Alternativt kan man benytte et enkelt vigtigt præstationsmål som indikator for udviklingen i de samlede præstationer, eller man kan søge at sammenveje præstationsmålene ved mere eller mindre arbitrære metoder.

Der foretages her i landet meget få registreringer af den offentlige sektors præstationer, hvilket nok dels skyldes, at interessen for sådanne registreringer er forholdsvis ny i Danmark, og dels skyldes, at på nogle områder er det meget vanskeligt at registrere. De præstationer, der er lette at måle, betegnes ofte kvanti-

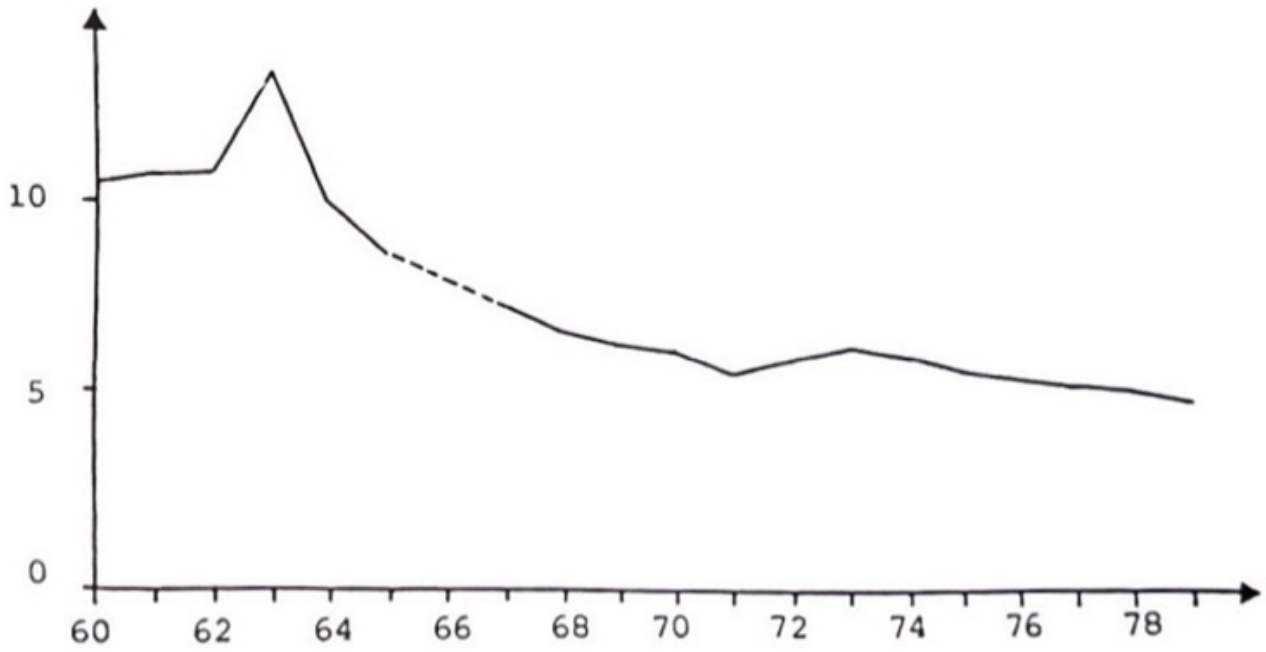
tative, medens dem, der er vanskelige eller umulige at måle, betegnes kvalitative. En af svaghederne ved produktivitetsanalyser bliver da, at man let kommer til at overse den offentlige produktions kvalitative aspekter.

I stedet for at diskutere produktivitetsanalysernes anvendelighed i generelle termer giver en omtale af nogle konkrete eksempler måske det bedste indtryk af produktivitetsanalysernes begrænsninger og muligheder. Vi skal her omtale to eksempler. Det første fremgår af figur 2, hvor udviklingen i arbejdsproduktiviteten i Danmarks Radio for perioden fra 1960 til 1979 måles ved sendetiden pr. ansat.

Af figuren fremgår, at dette mål for arbejdsproduktiviteten er blevet mere end halveret på ca. 15 år. Forklaringen på dette kunne være en faldende kvalitet af produktionsfaktorerne. Dette er dog næppe sandsynligt, da arbejdsproduktiviteten har kunnet øges væsentligt i andre sektorer, og da Danmarks Radio i ret høj grad anvender ny teknik. Det er nok mere sandsynligt at udsendelsernes kvalitet er øget væsentligt i perioden, og/eller at »produktionsprocessen« i Danmarks Radio er blevet tilrettelagt uhensigtsmæssigt.

Analysen peger altså på to mulige forklaringer af figurens udviklingsforløb; øget kvalitet eller uhensigtsmæssig arbejdstilrettelæggelse. Det ledelsesmæssige problem, der herefter står tilbage, er en vurdering af kvalitetsudviklingen. Dette er dog ikke kun et spørgsmål for Danmarks Radios driftsledelse, men må også inddrage politikernes og brugernes vurdering af udsendelsernes kvalitet. Hvis man når frem til, at kvaliteten er blevet mere end fordoblet i denne periode, er det relevant at overveje, om kvalitetsforøgelsen har været omkostningerne værd. Hvis kvaliteten ikke anses for at være steget i den grad, må man overveje skridt til at bedre arbejdstilrettelæggelsen i Danmarks Radio.

I tabel 2 er der foretaget en sammen-



Figur 2. Sendetiden i timer pr. ansat i Danmarks Radio 1960-1979.

Kilder: »Dansk kulturstatistik 1960-77«, Statistiske Efterretninger og Danmarks Radios Årbog 1980.
Anm: 1960-76 er finansår, 1977-tallet for sendetiden er et 9-måneders tal, der er forøget med 4/3.

Tabel 2. Antal besatte pladser og antal ledige pr. fuldtidsbeskæftiget ved arbejdsformidlingskontorerne og antal besatte pladser pr. 100 nyanmeldte ledige pladser i de enkelte amter 1980.

	Antal besatte pladser pr. fuldtids-beskæftiget	Antal besatte pladser pr. 100 nyanmeldte ledige pladser	Antal ledige pr. fuld-tidsbeskæf-tiget
København mv.	86,0	79,7	101,5
Frederiksborg amt	51,8	72,2	96,6
Roskilde amt	61,6	90,3	86,6
Vestsjællands amt	61,3	84,8	116,3
Storstrøms amt	60,1	90,9	88,9
Bornholms amt	92,2	96,1	64,7
Fyns amt	75,6	95,4	130,1
Sønderjyllands amt	86,1	90,0	87,8
Ribe amt	92,6	93,4	143,8
Vejle amt	58,9	85,5	105,8
Ringkøbing amt	75,5	91,9	96,1
Århus amt	88,1	96,2	119,7
Viborg amt	61,1	92,3	81,4
Nordjyllands amt	81,1	94,5	144,8
Hele landet	78,9	88,3	108,8

Kilde: Statistiske Efterretninger A nr. 9 1981, oplysninger fra Arbejdsdirektoratet og Nyt fra Danmarks Statistik 9. september 1981.

Anm: Antal fuldtidsbeskæftigede er beregnet som et gennemsnit af antal fastansatte pr. 1. januar 1980 og 1. januar 1981. Deltidsansatte indgår med vægten en halv.

ligning af arbejdsproduktiviteten i de forskellige arbejdsformidlingskontorer i 1980. Der benyttes i tabellen tre indikatorer for hvert kontor. Da der ikke foretages nogen aggregering, giver tabellen kun mulighed for at udpege de kontorer, der ligger over gennemsnittet for alle tre indikatorer, som høj-produktive, og de kontorer, der ligger under gennemsnittet for alle tre indikatorer, som lav-produktive. Svagheden ved en sådan fremgangsmåde er, at med et stort antal indikatorer bliver resultaterne let uklare.

Tabel 2 viser at kontorerne i Ribe, Århus og Nordjyllands amter er høj-produktive, medens de er lav-produktive i Frederiksborg og Vejle amter. Da der næppe er den store forskel på arbejdskraftens ydeevne i de forskellige regioner, må forskellene henføres enten til forskelle i kvalitetsniveauet eller til uhensigtsmæssig arbejdstilrettelæggelse. Tabellens resultat legitimerer således ikke i sig selv afskedigelser på kontorerne i Frederiksborg og Vejle amter, men det gør det påkrævet, at de pågældende kontorers ledere eller Arbejdsdirektoratet nærmere undersøger årsagerne til de betydelige forskelle i produktivitet.

5. Konklusioner

Produktivitetsanalyser kan ikke give os noget svar på spørgsmålet om, hvor stor den offentlige sektor bør være, og det er tvivlsomt, om de kan anvendes ved forudsigelser af den fremtidige vækst i den offentlige sektor. Ved et givet offentlig udgiftsniveau er det imidlertid klart, at en forudsætning for øgede præstationer fra den offentlige sektor til borgerne er en øget produktivitet. Produktivitetsana-

lyserne bliver dermed et nyttigt værktøj, der kan benyttes ved lokaliseringen af problemer og nye muligheder.

Der er imidlertid væsentlig forskel på at lokalisere et problem og at løse det. Således slår Kommunernes Landsforening fast i deres omtale af budgetanalyser (side 21), at de organisatoriske problemer er lige så store eller større end de metodiske problemer. Det er nok muligt, at selve registreringen af en styrelses præstationer kan øge produktiviteten, men det er næppe altid tilstrækkeligt.

En hensigtsmæssig arbejdstilrettelæggelse kan måske genoprettes med nye love eller nye interne arbejdsregler. Yderligere kan arbejdsproduktiviteten fremmes ved at belønne medarbejdere med høj produktivitet. En svaghed ved sådanne belønninger er imidlertid, at de kan give anledning til, at de offentligt ansatte koncentrerer sig om de præstationer, der giver (størst) belønning. Herved bliver de kvalitative aspekter af den offentlige sektors ydelser nedprioriteret.

Den foregående analyse har tydeligt vist, at produktivitetsanalysen ikke er egnet til at belyse alle de ledelsesopgaver, der følger af et velfærdsteoretisk oplæg. En anden væsentlig gruppe af opgaver knytter sig til valget af kvalitet og kombination af personale og øvrige produktionsfaktorer. Herudover er det vigtigt, at der udvises kreativitet med hensyn til at udtænke nye metoder til løsning af de foreliggende opgaver. Endelig er det af betydning, at arbejdet tilrettelægges således, at præstationerne giver den størst mulige effekt, hvilket ofte vil sige, at der gives de bedste muligheder for klienternes medproduktion.

Afslutningsvis er det vigtigt at notere sig, at de spørgsmål, som rejses i forbindelse med produktivitetsanalyser, om kvalitetsvurdering og om valg mellem øget kvalitet eller øget kvantitet ikke er rene tekniske spørgsmål. I et demokrati er det vigtigt, at disse spørgsmål underkastes en politisk vurdering, hvorfor offentligheden bør have krav på indsigt i produktivitetsanalyserne. Det er derfor vigtigt, at registreringerne af den offentlige sektors præstationer udbygges, og at offentligheden informeres om resultaterne af produktivitetsanalyser i en form, der ikke er sensationspræget.

Litteratur

Burkhead, Jesse og Jerry Miner: »Public Expenditure«, Mac Millan 1971.

Commings, Thomas G. og Edmond S. Molloy: »Improving Productivity and the Quality of Work Life«, Praeger Publishers 1977.

Dansk Management Center: »Produktivitet og effektivitet i den offentlige sektor«, Dansk Ledelse '90 - udviklingsgruppe 5. 1981.

Kommunernes Landsforening: »Budgetanalyser. Metoder til omprioritering og fornyelse«, Den kommunale Højskole i Danmark, 1981.

Lipsky, Michael: »Street-level Bureaucracy«, New York, 1980.

Nørstrand Rolf: »Den offentlige sektor i 80'erne«, Nationaløkonomisk Tidsskrift nr. 3, 1979.

Nordstrand, Rolf: »Personaleforbrug, produktion og arbejdsproduktivitet i den offentlige sektor i Danmark«, memo nr. 105 fra Københavns Universitets Økonomiske Institut, 1981.

Orzechowski, William: »Economic Models of Bureaucracy: Survey, Extensions, and Evidence« kapitel 13 i T. E. Borcherding (ed.): »Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth«. Duke University Press, 1977.

Pedersen, Kjeld Møller: »Effektmålingers teori og metode«, AKF 1979.

Ross, John P. og Jesse Burkhead: »Productivity in the Local Government Sector«, Lexington Books 1974.

Ross, John P. og Jesse Burkhead: »Local Government Productivity« kapitel 6 i R. Bahl, J. Burkhead og B. Jump: »Public Employment and State and Local Government Finance«, Ballinger Publishing Company 1980.

BØJE LARSEN

»Der er i Danmark et forfriskende træk af letsind og anarkisme«
Per Olov Enquist

Styring - de andre muligheder(1)

Konventionel styringstænkning focuserer stærkt på hierarki. Alt andet - måske på nær markeder - defineres gerne som begrænsninger, der i den effektive styrings navn må fjernes. Eller som rod. For konventionel styringstænkning er det »hierarki eller kaos«. Uden overordnede går det galt. Men vi har brug for flere begreber og kategorier for at »se« de mange styringsmekanismer, der findes. Især har vi brug for at få blik for de »inspektørfrie« former. Brug for at forstå, at samtale, selvgroethed og selvregulering også kan være udtryk for styring.

Jeg har i denne forbindelse to formål med denne artikel: Dels at komme lidt længere med den principielle afklaring af de styringsbegreber og -ræsonnementer, jeg har præsenteret i afslutningen af min bog om styring (1981). Dels at antyde, hvorledes disse styringsbegreber kan anvendes til at klassificere styringsproblemerne i og omkring den offentlige sektor, samt hvorledes de kan bruges til at pege på styremuligheder, der måske er lidt oversete.

1. Begrebet »styring«. Styringsformer

Definition: Ved begrebet »styring« forstår jeg i det følgende - inspireret af klassiske magtdefinitioner - *social påvirkning af mennesker, der fører til ændret adfærd.*

Konsulent,
Danmarks
Forvaltningshøjskole

I udtrykket »fører til ændret adfærd« ligger to forudsætninger. For det første antages, at adfærden faktisk kunne være forskellig fra hvad den er blevet. Styring forudsætter altså frihedsgrader i det sociale system.

For det andet antages, at »påvirkningen« faktisk »ændrer« adfærden, altså at der er et årsags-virkningsforhold til stede. Uden »påvirkningen« ville adfærden have været en anden. Det er altså ikke styring, hvis jeg stiller mig ned på gaden og råber til bilerne »hold til højre« - det ville de også have gjort, hvis jeg ikke havde råbt.

Udtrykket »social påvirkning« signalerer, at jeg afgrænser mig til påvirkning udøvet af mennesker over for andre. Hermed fraskæres individuel selvkontrol eller mangel på samme, det præg der sættes på os af f.eks. arvelige egenskaber eller som hidrører fra »naturlige« begrænsninger hos os selv eller vore omgivelser. Men der fraskæres mere end dette, idet jeg nemlig følger Max Webers definition af »sociale« handlinger (1972, s. 1), således at jeg herved forstår handlingerne, som den handlende tillægger en mening (f.eks. en hensigt) i forhold til andre. Hvis jeg f.eks. ved tanken på det sidste møde, jeg har været til på Forvaltningshøjskolen sidder og ryster på hovedet i en bus, er det ikke en social hand-

ling. Jeg tillægger den ikke nogen mening i forhold til mine medpassagerer. Og selvom mine medpassagerer måske påvirkes af det (flytter sig bort, opfører sig pænt), er det derfor heller ikke styring. Men hvis jeg ryster på hovedet af en medpassager, der f.eks. synger, og han så holder op, så er det styring (et eksempel på det der nedenfor kaldes kollektivstyring).

Det samlede felt, som jeg kalder »styring«, opdeler jeg i fem hovedformer for styring, der - så vidt jeg kan se - i store træk udtømmer mulighederne, selvom der naturligvis er en række andre måder at op- eller inddele styringsformerne på. De fem begreber/styringsformer kalder jeg for *bureaukrati, marked, demokrati* (selvstyre), *kollektiv* og *viden* (dialog)(1)

Illustration: De fem styremåder kan ses som fem måder til regulering af, hvordan man kommer op i en bus. Ved »*bureaukrati*« har busselskabet udstationeret en inspektør ved hvert busstoppested, som med udgangspunkt i sin formelle beføjelse og på basis af et regulativ og/eller efter en »saglig« sagsbehandling udpeger, hvem der skal med bussen i hvilken rækkefølge. Hvis situationen er tilstrækkelig entydig kan inspektøren nøjes med at hænge sit regulativ op på busstopstanderen. Ved »*marked*« konkurrerer/handler de ventende om de forskellige pladser i køen. F.eks. ved at der bydes et beløb for de forskellige pladser. De højestbydende kommer først. Betalingen kan erlægges i rigtige penge eller i særlige »matador«-penge, men der kan også konkurreres på muskelkraft. Ved »*demokrati*« fremsætter de ventende forslag til forskellige samlede løsninger af rækkefølgeproblemet, som der derefter stemmes om. Ved »*kollektiv*« reguleres ombordstigningen af fælles normer, f.eks. om, at den der kommer først, kommer først ombord, at syge har særlige rettigheder etc. Ved »*viden*« (dialog) løses ombordstigningen ved, at de tilstedeværende undersøger problemerne og argumenterer med hinanden om den bedste løsning, eventuelt indtil der måtte være enighed herom. Læg mærke til, at de fem styremåder både beskriver, hvordan den enkelte påvirkes *og* hvilke handlemuligheder og påvirkningskanaler den enkelte ventende har.

I praksis må kollektiv (køkultur) nok siges at spille den afgørende rolle, og det viser det for konventionel styringstænkning forbavsende, at vi kan komme ombord i en bus uden at der er folk med kasketter til at hjælpe os. Der er imidlertid spor - som i alle faktiske sociale situationer - af de andre styremåder: Når bussen kommer, er der faktisk en autoritetsperson, der kan træde regulerende ind (chaufføren), ligesom marked og viden spiller en rolle i de situationer, hvor køkulturens normer slipper op.

De fem styremåder er her anvendt til at beskrive den måde styringen foregår på *i* det sociale system, der udgøres af de ventende. Men de kan også bruges til at beskrive forholdet *mellem* dette sociale system og dets omverden: Køgruppen kan være forbundet med omverdenen med »bureaukrati« f.eks. ved at det er denne styremåde, der har bestemt nogle af rammerne om situationen f.eks. hvor mange busstoppesteder, der skal være samt at der måske skal herske et markeds-/betalingsprincip på stedet eller at en inspektør skal klare ærterne. Køgruppen er også forbundet via »marked« med omverdenen f.eks. ved, at folk der skal vente for længe vælger andre transportformer. »Kollektiv« spiller en rolle i den forstand, at køkulturen ikke er nogle lokale normer i netop denne gruppe, men er generelle i samfundet etc.

Jeg beskriver i det følgende disse fem styremåder nærmere. Det sker som idealtyper, dvs. i deres rene former. Jeg beskriver dels de enkelte styreformers *virkemåde*, dels den tilsigtede *styreretning*, dvs. hvem der antages at styre hvem, og dels de særlige sanktioner, som en ikkeefterlevelse af styringen udløser. Der henvises til figur 1.

Bureaukrati

Ved bureaukrati som styremåde forstår jeg den påvirkning, der udøves ved at *formelt overordnede sender bindende meldinger til underordnede* om deres adfærd. Altså styring ved hjælp af hierarki. De »bindende meldinger« kaldes undertiden ordrer, direktiver eller kontrol. De kan formmæssigt strække sig fra skriftlige meldinger (cirkulærer, nedskrevne regler og skriftlige planer) til mere mundtlige og bløde former. Det afgørende er under alle omstændigheder, at de sendes med udgangspunkt i en formel autoritet og ikke tilsigter at blive diskuteret. Den tilsigtede styreretning er altså *oppefra og ned*. De karakteristiske sanktioner der rettes mod den, der ikke følger kommanderingerne, er i de stærke former *frihedsberøvelse, fysisk straf, fyringer, forflyttelser m.v.*

Marked

Ved marked forstår jeg situationer, hvor et større antal *aktører konkurrerer om knappe goder*. Aktørerne er opdelt i to grupper, der bytter goder og modydelser i individuelle relationer. Aktørerne kan være enkeltindivider eller organisationer (forvaltninger, virksomheder). Konkurrencen går ud på at få goderne med lavest mulig modydelse.

Markedet udgør et styresystem uden lokaliseret styreinstans. Alle - både »udbydere« og »efterspørgere« - styres af markedet og de muligheder, det tilbyder. Og alle kan - når undtages situationen »fuldkommen konkurrence« - præge markedet ved at formulere nye muligheder. Det er principielt et *ligeværdigt system*. Denne principielle ligeværdighed gælder også i de enkelte transaktioner, der kan karakteriseres som baseret på fri kontrakt.

Den specielle sanktion, der i dette styresystem rammer den aktør, der ikke følger styringen, er *»tab af nytte«*. Ikke at handle optimalt på markedet straffes således - ganske vist ikke af nogen speciel straffeinstans - men simpelthen ved, at den enkelte ikke får så meget ud af det, som vedkommende ellers kunne.

Begrebet »marked« som det her er defineret dækker for det første markeder for varer og tjenesteydelser, hvor modydelsen er penge. Men »marked« dækker mere end det (også i den offentlige sektor): Konkurrencen mellem institutioner og forvaltningsgrene og inden for disse om klienter, opgaver og bevillinger og konkurrencen om arbejdskraft og stillinger (arbejdsmarkedet).

Demokrati

Det karakteristiske ved demokrati som styremåde er afstemningen enten som led i kåring af personer (ledere, repræsentanter) eller ved stillingtagen til forslag. Afstemningen behøver ikke at være formelt organiseret og identificeret som sådan. Det afgørende er blot, at der er en *meningsdannelse, der binder kollektivt* (i modsætning til situationen på markeder, hvor goderne er så delelige, at den enkeltes beslutning kun binder individuelt), og som er rettet opefter mod lederne eller mod indretningen af fælles vilkår (i modsætning til kollektiv, hvor meningsdannelsen er rettet mod det enkelte menige medlem). Den tilsigtede styreretning

Figur 1: Fem styremåder.

	Definition	Styreretning	Sanktioner	Eksempler
Bureaukrati	Overordnede sender bindende meldinger		Frihedsberøvelse, fyring	Klassisk offentlig forvaltning
Marked	Aktører konkurrerer om knappe goder, bytte i individuelle relationer		Tab af nytte	Varemarked
Demokrati	Meningsdannelse nedefra, rettet mod ledelsen eller mod indretningen af fælles vilkår		Modstand	Foreninger, kommunevalg
Kollektiv	Regulering af adfærd udfra fælles normer		Udelukkelse	Familie, arbejdsgruppe, lokalsamfund
Viden	Dialog der gør klogere og derfor skaber ændret adfærd		Ingen	Forskergruppe

er således *nedefra og op* eller fra *»alle mod alle«*. Sanktionerne ved lederes ikke-efterlevelse af styringen er *modstand eller ikke-støtte.*

Eksempler på demokrati findes først og fremmest i det politiske system, i partier, interesseorganisationer m.v. Også indenfor klassiske bureaukratier spiller demokrati en rolle, både formelt og mere uformelt i form af forventninger og krav fra personalet.

Kollektiv

Det centrale i denne styremåde er *normer og værdier, som er fælles for eller i det mindste rettes mod alle deltagere.* Disse normer og værdier kan også karakteriseres som en kollektiv meningsdannelse vedrørende deltagernes adfærd. Denne meningsdannelse er medlemmerne selv med til at præge, men den stiller også krav til den enkelte. Den enkelte er både normsender og normmodtager.

Der er her i princippet ingen officiel ledelse, og der er tale om et ligeværdigt forhold mellem deltagerne. Styreretningen er fra *»alle mod alle«*. Den karakteristiske sanktion i kollektivsystemer mod deltagere, der ikke følger styringen (meningsdannelsen) er en større eller mindre grad af *udelukkelse* fra gruppen.

Eksempler på sociale systemer, der er præget af kollektiv er på mikroplan familier, arbejdsgrupper, grupper af ansatte i bestemte afdelinger eller organisationer og mere eller mindre professionaliserede faggrupper (hvor normerne binder sammen på tværs af ansættelsessteder). Også i organisationer som helhed og på samfundsplan spiller kollektiv en rolle f.eks. i form af den »offentlige debat«.

Viden (dialog)

Viden forstået som en bestand (»stock«) indgår i alle de forannævnte styremåder. Bureaukrati forudsætter viden hos de styrende om hvordan forskellige tiltag vil virke. Marked forudsætter viden om forskellige muligheder og deres »omkostninger«. Vidensdannelsen - viden forstået som en proces (»flow«) - kan imidlertid forstås som en selvstændig styremåde. *Vi ændrer adfærd, når vi bliver »klogere«.* Vi kan blive klogere på flere måder: gennem »dialog« med »virkeligheden« dvs. gennem forsøg, udforskning og undersøgelse og - hvad der er centralt i forhold til styringsbegrebet - gennem »dialog« med andre i form af diskussion, erfaringsudveksling og kritik. Hvor den enkelte i et kollektivstyret system kan siges at blive overtalt til at følge den kollektiv meningsdannelse, kan man sige, at ved vidensstyring sker påvirkningen ved, at den enkelte uden tvang *overbevises* af »facts« eller »argumenter«. Det afgørende er ikke om disse »facts« og »argumenter« er »korrekte«, men at den enkelte står frit for at acceptere eller at forkaste dem. Viden defineres altså her som et system der kræver *sanktionsfrihed og ligeværdighed.*

Viden som styremåde spiller ikke alene en rolle i forsknings- og undervisningsinstitutioner, men overalt hvor stadigt mere komplicerede opgaver kræver undersøgelse og diskussion. Viden (dialog) findes ikke alene på mikroplan (i forsker- og arbejdsgruppen), men også på makroplan som del af en mere eller mindre velfungerende »offentlig debat« på organisations- og samfundsplan. Her virker den - ligesom kollektiv - med til at modificere aktørernes forudsætninger for handling gennem de andre systemer.

Er selve vidensdannelsesprocessen således knyttet til herredømmefrihed, er viden som bestand (»stock«) ikke herredømmefri. Tværtimod. Viden er for det første i sig selv en »magtbase«. Den »kloge« kan snyde den »mindre kloge« f.eks. gennem markedet eller kan med basis i herskende normer (kollektiv) forklare (docere for) den »mindre kloge«, hvordan han/hun skal opføre sig. For det andet er viden i stigende grad blevet koblet til - offentligt og privat - bureaukrati dvs. til andre magtbaser (teknokrati). Indadtil, i »baglokalerne« foregår måske nok (og må nødvendigvis foregå) en herredømmefri kommunikation mellem eksperterne, men når resultatet foreligger (viden som »stock«), lægges det til grund for bindende meldinger til borgerne, kunderne eller klienterne. I buseksemplet: Den »moderne« løsning består i, at busselskabet nedsætter en ekspertgruppe af sociologer, trafikøkonomer og cost-benefit-analytikere, som »frit« diskuterer sig (indbyrdes) frem til den »rigtige« løsning, som derefter af en mand i uniform og med kasket meddeles de ventende borgere. Det utopiske alternativ er her, at eksperterne henvendte sig i fri dialog til de ventende.

2. Nogle principielle styreproblemer

De fem styrebegreber kan anvendes til forskellige formål. Jeg vil i dette afsnit anvende dem til at skitsere nogle mere principielle og almene styreproblemstillinger:

A. Styrebegreberne kan danne grundlag for en *historisk analyse* af styreformernes udvikling i forskellige dele af samfundet. Som udgangsformulering tror jeg, man kan sige følgende: Industrialiseringen skabte en udvikling i retning af, at hver styremåde havde sin

egen institutionelle »hjemmebane«, hvor den var nærmest enerådende. »Bureaukrati« herskede i den offentlige forvaltning, i retssystemet og internt i virksomheder, »marked« regulerede køb og salg af varer og tjenesteydelser, »demokrati« var begrænset til det politiske system, »kollektiv« regulerede familien, lokalsamfundet og delvis arbejdsgruppen og »viden« (dialog) spillede kun en rolle i ret få specialiserede sammenhænge, dels forsknings- og undervisningsinstitutioner dels daglige problemløsningssituationer. Det, der imidlertid er ved at ske og som i store træk har været på vej siden den store krise i 30'erne, er, at koblingen mellem styremåde og institutionelt område (sektorer) er ved at gå i opløsning. Alle områder er ved at komme til at blive præget af alle styremåder. Der er tale om en *konvergens*. Hvad de enkelte styremåder har tabt »indadtil« på deres »hjemmebane«, har de vundet »udadtil« på »udebane«. Dette gælder f.eks. de offentlige forvaltninger, hvor bureaukrati ikke mere er den dominerende styremåde (jfr. nedenfor). Det »nye« er altså, at vi overalt har et uoverskueligt og ikke særlig godt forstået mix af styremåder. Vi har med Hernes udtryk f.eks. fået »forhandlingsøkonomi« og »blandingsadministration« (1978). Vi har brug for sådanne nye begreber for at forstå de »rodebutikker« med tilhørende forskelligartede muligheder og krav til aktørerne, der er opstået.

B. Hvis der således i alle sektorer af samfundet og sociale institutioner (efterhånden) kan spores alle fem styremåder, fører til det spørgsmål: Hvad bestemmer det konkrete mix af styremåder i bestemte sociale institutioner i bestemte situationer. Jeg har ikke noget godt svar her. Én mulighed er at gå ud fra en *nul-sums-antagelse* om virkningen af de fem styremåder tilsammen (jfr. nedenfor) og sige, at andre styreformer trænger ind, når dem der allerede virker på området svækkes. En anden mulighed er at betragte det økonomisk: Visse styreformer er relativt billige (bureaukrati og marked), mens andre er dyrere f.eks. fordi de er mere tidskrævende (demokrati, kollektiv, viden), samtidig med at de billige kun er brugbare i enkle og overskuelige situationer. En tredie mulighed er at betragte det i et *konfliktperspektiv:* Viden, kollektiv og i et vist omfang demokrati er kun mulig i systemer og situationer præget af mindre og knapt så grundlæggende konflikter, mens bureaukrati og marked netop er egnede og beregnede på konfliktsituationer.

C. En side af samspillet mellem (nogle af) styremåderne kan bringes på denne formel: *De skaber gensidigt forudsætninger og ressourcer for hinanden.* De skaber - ud over den direkte påvirkning - et output, der er input i andre systemer. Kollektiv skaber således for den enkelte aktør ikke alene »direkte« adfærd men også værdimæssige præmisser, der ligger til grund for adfærd i de andre systemer f.eks. i bureaukrati (som styrende), i marked (former præferencerne) og i demokrati. Tilsvarende med videnstyringssystemet: den forbedrede indsigt, det producerer, kan bruges i de andre systemer. Og bureaukrati skaber måske - som den amerikanske retssociolog Marc Galanter har fremhævet - »bargaining chips« dvs. rettigheder og pligter for den enkelte, som man som goder og onder kan handle med på markedet (en førsteret til bussen tildelt af inspektøren kan eventuelt sælges) eller som man kan bruge i kollektivsystemet (det er lettere at overtale de andre ventende til at man skal med bussen, hvis man ifølge reglementet faktisk har ret til det og siger, at

man, hvis man ikke kommer med, vil anmelde det til inspektøren).

D. For den enkelte aktør eller for den enkelte institution kan man tale om den samlede *styringsmængde* som summen af den faktiske påvirkning fra de fem styremåder. Virkningerne af samspillet mellem styreformerne kan nu opdeles i tre logiske muligheder. Der kan være tale om et positivt ikke-nulsums-spil (styringsmængden kan forøges), et nulsums-spil (styringsmængden er konstant - hvad den ene styremåde »vinder«, »taber« den anden) eller et negativt ikke-nulsums-spil.

Der er flere måder et positivt ikke-nulsums-spil kan tænkes på: 1. Konventionel styringstænkning tenderer mod at mene, at en udvidelse af bureaukratisk styremåde uden videre vil forøge det samlede styr over systemet, idet man som nævnt ser bort fra de andre styremåder eller i det mindste antager, at styremåderne virker i isolation. 2. En anden mulighed for at styringsmængden kan vokse er indeholdt i den ovenfor under C nævnte argumentation: Styresystemerne føder positivt ind i hinanden. 3. Endelig kan man tænke sig, at en udvidelse af én styremåde igangsætter kræfter i de andre styremåder i »modsat« retning, der mere end ophæver den oprindeligt tilsigtede virkning. Tænk f.eks. på en situation, hvor en arbejdsgiver sætter produktionskravene op (bureaukrati). Dette kan udløse modstandsreaktioner og styrkelse af sammenholdet hos de ansatte for at sikre, at ingen producerer mere (kollektiv). Måske vil den samlede produktion endog falde.

I styringsbogen fremsætter jeg den tese, at styringsmængden er konstant. At der altså er tale om et *nulsums-spil*. Enten fordi en forøgelse af en styremåde ikke virker, fordi den blokeres af andre styremåder: Marked opløser bureaukrati (jfr. nedenfor om den offentlige sektor) og bureaukrati opløser marked. Eller fordi den ødelægger lige netop så meget af de andre styremåder, som den selv skaber (bureaukratisk styring overflødigør f.eks. selvregulering via kollektiv og folk opgiver det derfor).

Endelig er der den tredie mulighed, nemlig at situationen har karakter af et negativt *ikke-nulsums-spil*. F.eks. ved at udvidelsen af én styremåde ødelægger *mere* end den selv bidrager med. Dette beskriver en slags anarkisk eller anomisk jernlov. Ethvert forsøg på udvidelse af styringen svækker den, hvilket fører til yderligere styringsforsøg etc. Styringsforsøgene bliver årsager til det, de søger at kurere. Dette beskriver en »ond« cirkel, som bureaukratisk styring let kommer ind i (f.eks. ved oprettelsen af stadigt nye »koordinationsinstanser« for at overvinde flerheden af instanser).

3. Styringsproblemerne i den offentlige sektor

I dette afsnit anvendes de fem styremåder til at klassificere *nogle* af de styringsproblemer, man står overfor i den offentlige sektor. Disse styringsproblemer ser jeg som et resultat af, at andre styremåder end den primære som systemet er opbygget omkring - den bureaukratiske - er trængt ind og har stillet sig i vejen for denne. Der er ifølge dette perspektiv ikke tale om en almen svækkelse af styresystemerne, men om at en bestemt styreform - den bureaukratiske - står overfor vanskeligheder på sin egen institutionelle »hjemmebane«. Vanskeligheder der - et meget langt stykke ad vejen - kan opfattes som udtryk for, at anden styring faktisk virker. Det kan ses

som skæbnens ironi, at bureaukrati således efter at have »sejret« udadtil og trængt især marked, demokrati og kollektiv tilbage fra en række samfundsområder nu brydes ned indadtil af det, som det har »sejret« over udadtil.

Marked

Marked er trængt ind og kommer i kontakt med de offentlige institutioner på flere måder. For det første gælder det i forhold til *klienterne/borgerne* dvs. hvad angår de ydelser det offentlige leverer. Det offentlige er ikke mere blot »producent« af lov og orden, nationalforsvar, kirke, skole og fattigdomshjælp. Det har udvidet sit sortiment langt ind på områder, hvor private producenter eller ordninger tidligere var enerådende, og der er derved opstået et direkte konkurrenceforhold mellem private og offentlige institutioner f.eks. inden for produktion via arbejdsløshedsprojekter, energi, transport, udredningsvirksomhed, uddannelse, forskning, nyhedsformidling og kunstnerisk virksomhed. På disse områder kan bureaukrati ikke kommandere med brugerne, som man vil. For er de utilfredse, kan de gå til konkurrenten.

En markedsmekaniske, der kan blive truende for den offentlige sektor, består i den mulighed at borgerne udvikler og bruger privat skabte/*hjemmelavede alternativer* til det offentliges »tilbud« (sort økonomi, helbredelse og uddannelse ved uautoriserede metoder, unge der ikke ønsker uddannelse og arbejde, udvidet privat børne- og alderdomspasning, afvisning af det politiske system etc.). Man har undertiden talt om, at disse forhold repræsenterer en »udmelding af samfundet« og en »opløsning af samfundet«. Men det er naturligvis kun set fra vort - i egen selvforståelse - »normale flertals« synsvinkel. Snarere skulle vi måske sige, at der omkring os dannes et nyt samfund med os selv som et anakronistisk mindretal.

Det andet område, hvor marked er trængt opløsende ind, er i form af den *interne konkurrence* mellem den offentlige forvaltnings forskellige dele (f.eks. ministerier, kommunale forvaltningsgrene). Denne konkurrence angår flere knappe goder: tildeling af bevillinger/undgåelse af nedskæringer, spændende og indflydelsesgivende nye opgaver og kontrol over klienter/borgere. De enkelte dele vogter deres territorie og ser hovedfjenden i naboforvaltningen/-ministeriet snarere end i politikere og borgere. Konkurrencen med »naboen« er nok så skrap og ureguleret. Der gælder ingen markedsføringslov.

Denne udvikling kan beskrives med forskellige begreber. Man kan tale om *»apparatpluralisme«,* hvis man især vil understrege, at en flerhed af offentlige apparater samtidig søger at kontrollere/planlægge/styre de samme samfundsområder/borgere. Udtrykket *»segmenteret centralisme«* peger især på, at der hyppigt ikke er nogen koordination fra sagsområde til sagsområde selv hvis hver styrende instans holder sig til sit eget.

Endelig anvendes udtrykket *»sektorisering«* til at understrege, at hver af de konkurrerende »sektorer« ikke blot omfatter den rene forvaltningsenhed, men at både klienter, professionelle i sektoren, bureaukrater og politikere (ministeren, udvalgsmedlemmer) i et vist omfang indgår i en koalition med fælles interesser.

Demokrati

Demokrati er trængt ind i den offentlige administration dels i forhold til borgerne (høringsordninger, klientrepræsentation) dels i forhold til de ansatte (SU, tillids-

mandssystemer, formaliseret indflydelse på universiteter m.v.).

Der er sket en vækst i de formelle ordninger, men måske frem for alt i holdningerne og de uformelle krav nedefra. Borgere og ansatte har ikke mere tidligere tiders autoritetstro.

Kollektiv

Den stadig mere betydende rolle som hel- eller halvprofessionelle faggrupper spiller i det offentlige, er det eksempel på en stigende kollektivstyring på den bureaukratiske »hjemmebane«, der hyppigt fremhæves. *Professionelle* er faggrupper, som med udgangspunkt i en længerevarende teoretisk uddannelse har noget i retning af monopol på arbejdet inden for et bestemt fagområde. Der hersker blandt dem bestemte normer og opfattelser af, hvordan arbejdet skal udføres og eventuelle klienter behandles (»fagetik«). Eksempler er i større eller mindre omfang f.eks. læger, sygeplejersker, lærere, ingeniører, socialrådgivere, biologer og arkitekter. »Vanskelighederne« med professionelle set fra et bureaukratisk styreperspektiv er flere. For det første er de mest indstillet på kollegialt selvstyre og afviser helst indgreb »udefra«. Professionerne har sædvanligvis et højt fagligt ambitionsniveau i forhold til klienterne og er gerne engageret i bestræbelserne for at udvide bevillingerne til deres område. Hyppigt argumenterer de, at selv små bevillingsforøgelser vil få meget gavnlige virkninger, mens selv små besparelser vil få katastrofale følger (Eliassen 1982 b). Samtidig er der en tendens til, at de professionelle danner en koalition med klienterne mod politikerne (Beck Jørgensen 1982) for deres områdes interesser. Der er også den mulighed, at de professionelle henvender sig til borgerne - på tværs af traditionelle embedsmandsmæssige tavhedsideal er - for dér at finde opbakning.

Men professionaliseringen repræsenterer ikke den eneste form for kollektivmekanisme, der er blevet styrket. Også dem der forbinder den offentlige forvaltning og det øvrige samfund har vundet i betydning. Heller ikke embedsmændene sidder mere i et elfenbenstårn. I alt fald nævnes det tit blandt embedsmænd, at de føler sig (for) udsatte for kritik og krav fra *presse, borgere og græsrodsgrupper* (jfr. Riiskjær 1982, s. 144 om de kommunale embedsmænd).

Med en lang række nye, komplicerede opgavers varetagelse i offentligt regi og med en vækst i de fagkyndige og fag- og videnskabsorienterede personalegrupper har *viden og dialog* endelig måttet få en fremtrædende plads. Væksten i forsknings-, udrednings- og udviklingsarbejde overalt i den offentlige sektor illustrerer dette. Men det nedbryder bureaukratiet. En repræsentant for et af disse nye aktivitetsområder - undertiden betegnet »sektorforskning« - skriver i Politiken d. 26. februar 1982, at det »kræver folk, som ikke nødvendigvis er smidige og samarbejdsvillige på centraladministrationens traditionelle betingelser«.

I anden sammenhæng har jeg beskrevet den samlede virkning af disse forskellige styresystemers indtrængen i den offentlige sektor med udtrykket »staten dør bort«. Ikke i den forstand som Marx tænkte på, men ved at der næppe længere er tale om en velkoordineret og ovenfra styret eller styrbar enhed ved hjælp af bureaukratisk styremåde.

4. De »positive« muligheder

I dette sidste afsnit vil jeg kort opregne nogle af de »konstruktive« muligheder, som de fem styremåder peger på.

Bureaukratisk selvnedtrapning

Efterhånden som de bureaukratiske styringsproblemer er blevet mere åbenbare, er der fremkommet forslag til en slags bureaukratisk selvnedtrapning. Udtryk som *»at sænke det styringsmæssige ambitionsniveau«, »deregulering«* og *»overgang fra milimeterdemokrati til kilometerdemokrati«* samt *»overgang fra specielle reguleringer til generelle reguleringer«* har været nævnt.

Der er også stillet forslag til mere institutionelle ændringer, der skulle sikre sådan nedtrapning. Nogle af disse forslag - udviklede i bureaukratierne - afspejler meget godt den bureaukratiske styreforms tænkemåde. Man vil bekæmpe bureaukratiets problemer med mere bureaukratisk styremåde. En ofte anvendt løsning, der især sigter imod at bekæmpe den tidligere omtalte apparatpluralisme, er oprettelse af forskellige former for »koordinerende instanser«. Problemet for sådanne nye instanser er imidlertid ofte, at de tidligere aktører, de aktører, der skal koordineres, ikke altid trækker sig ud af feltet og overlader det til den nye koordinerende instans. Resultatet kan blive, at den nye koordinerende instans blot bliver en yderligere styringsaktør på feltet, hvorved det koordinationsproblem, som skulle løses, forøges.

Hvad mere specielt angår deregulering, arbejdes der i forskellige lande med forslag om at oprette en central instans, der skal påse, at de enkelte ministeriers direktiver, cirkulærer osv. er passende deregulerede. De styrende instanser skal indsende deres cirkulærer m.v. til denne *dereguleringsinstans,* som så skal rette i dem og godkende dem, når de er sikre på, at de ligger på et tilstrækkeligt lavt styringsambitionsniveau. Sådanne ordninger har man arbejdet med i f.eks. USA (Eliassen 1982 a). Endelig har begrebet *»lovbudgetter«* været nævnt. Herved forstås, at hver styrende myndighed for en periode får tildelt en bestemt ramme for hvor mange cirkulærer eller lignende, man må udsende. Den styrende instans får billedligt talt udleveret en nummerator, hvor man skal stemple alle udsendte cirkulærer m.v. Når det budgetterede antal er nået, er det slut. Kvoten er opbrugt, og man må vente til næste år med nye udsendelser.

Marked og demokrati

Der er i de senere år stillet en række forslag om at indføre betalingsprincipper i forbindelse med de ydelser, som det offentlige leverer til borgerne, nu ofte gratis eller under deres omkostninger.

Sådanne markedssystemer findes i forskellige »blødere« varianter f.eks. med særligt tildelte »matador-penge«, der undgår nogle af de sociale skævheder, som et »normalt« markedsprincip ellers kan have (f. eks. foreslået af Jørn Henrik Petersen). Disponeringen af disse »matadorpenge« er overladt til den enkelte borger, hvorved dels en større grad af økonomiseringen med forbruget må forventes dels et forbrug mere svarende til borgernes præferancer. Men et markedslignende princip kan også tænkes uden betaling. Det vil ikke føre til økonomisering, men i det mindste til at forbruget ledes hen hvor det bedst svarer til præferancerne. Det drejer sig her om at give brugerne valgmuligheder f.eks. mellem skoler, læger, sygehuse etc. og lade bevillingerne følge efterspørgslen (Brydensholt 1980).

Endelig en bemærkning om den form for konkurrence, som jeg ovenfor betegnede som *apparatpluralisme.* Denne er i overvejende grad blevet set på som noget skadeligt for den offentlige sektor. Men den har faktisk nyttige sider. Bl.a. for de

underliggende instanser, som det giver en bevægelsesmulighed. Man kan også anskue apparatpluralisme som en kontrol- og konkurrencemekanisme, der holder sektorerne i skak indbyrdes. Uden denne splittelse på det embedsmandsmæssige niveau, ville politikerne helt tabe mulighederne for indflydelse. Undertiden fremhæves det uhensigtsmæssige i, at social- og sundhedssektoren er adskilt ministerielt og længere nede i systemerne. Men et fælles social- og sundhedssystem både på det ministerielle niveau, på amtsniveau og i kommunerne ville repræsentere en så formidabel enhed, at ingen ville kunne spille imod dem. Måske bør apparatpluralismen på visse områder styrkes?

Jeg vil ikke nærmere omtale de mange oplagte muligheder for (gen) etablering af *demokrati og selvstyre* f.eks. på det økonomiske område i form af selvstændigt budgetansvar, bloktilskud, rådighed over besparelses- og rationaliseringsgevinster og rådighed over indtjente midler. Problemet menes ofte at være, at mere selvstyre til f.eks. professionelt prægede organisationer vil skabe (krav om) expansion og føre til at de »rider deres egne kæpheste« (selvom disse ikke nødvendigvis er dårligere end centralbureaukraternes). En kobling af selvstyre med en styrkelse af andre styreformer vil imidlertid kunne hjælpe på dette. Private medarbejderejede virksomheder holdes hårdt i skak af markedsmekanismen. Et sådant dobbeltstyringssystem var også tænkeligt på det offentlige område. På tilsvarende måde kunne en tættere indkobling af kollektiv og viden fungere. Hospitaler eller forskningsinstitutter kunne sammen med en forøget selvstændig kompetance påtvinges »kontaktpaneler« og lignende bestående af brugere, politikere etc.

Kollektiv og viden

Kollektiv og viden behandles her under ét, fordi de i store træk fører til det samme type alternative styreforslag. Jeg vil her især koncentrere mig om, hvordan disse styreformer kan udbygges interorganisatorisk og især tænke på relationerne mellem centrale statslige myndigheder og »underliggende« institutioner og kommuner. De to styresystemer er som nævnt gensidige. Der er i begge styresystemer tale om en slags tovejskommunikation. Ganske vist opfatter de styrende det ofte således, at de har fuld og tilstrækkelig viden. Men en af de vigtigste styreforhindringer er hyppigt, at de styrende har en dårlig forståelse af, hvad der foregår »længere nede« i systemerne og dårlig forståelse af de virkninger, som deres styringstiltag udløser.

Der er således behov for systemer, der kan formidle signaler begge veje. Jfr. Ritt Bjerregårds tale på den seneste departementschefskonference, hvor hun fremhæver, at politikere - men vel også embedsmænd - har brug for direkte kanaler til de yderste led i systemet. Og dette ikke alene for at sende signaler, men i høj grad også for at modtage (Weekendavisen 19. februar 1982).

Kollektiv og viden fører i denne forbindelse generelt sagt til bestræbelser for at udbygge det interorganisatoriske personelle netværk. Dette netværk skal have flere kvaliteter. Det skal være uformelt, altså ikke papir- og autoritetsbundet, ligeværdigt og tillidspræget. Vi skal så at sige lære af den måde, som smågrupper og græsrodsbevægelser er organiserede på. Følgende mere formelle ordninger og tiltag kan formentlig bidrage til opbygningen af et sådant mere uformelt netværk, men er i sig selv ikke afgørende:

1. Rotationsordninger. Dvs. planlagte og delvis påtvungne muligheder for at

f.eks. yngre medarbejdere som del i et uddannelsesforløb skal være placeret dels i en overliggende, »styrende« instans, dels i de underliggende led. Tager man f.eks. hospitalsvæsenet er det karakteristisk, at de styredes og de styrendes uddannelsesforløb her forløber adskilt. Læger og sygeplejersker m.v. befinder sig på hospitalsniveauet (dvs. på det niveau som opfattes som det styrende niveau), mens administratorerne, de økonomiske forvaltere befinder sig dels i den hospitalsmæssige administration, dels i den amtslige forvaltning. Mellem disse to parter er der meget lidt kendskab og kontakt. Man kunne forestille sig, at der var en del af de yngre lægers uddannelsesforløb, at de 3 måneder skulle være på den amtslige sygehusforvaltning for at sætte sig ind i de problemer og perspektiver, som denne arbejder udfra. Tilsvarende burde medarbejdere fra den amtslige forvaltning påtvinges i 3 måneder at følge arbejdet på en hospitalsgang. På denne måde vil der dels kunne udvikles en bedre forståelse og indsigt i den anden parts vilkår, dels kunne udvikles mere uformelle personlige relationer, som på et senere tidspunkt kan være nyttige. Tilsvarende rotationsordninger var mulige mellem det statslige og det kommunale niveau og mellem centralforvaltning og institutionsniveau i primærkommunerne.

2. *Besøg.* Udviklingen af en mere omfattende besøgs- og kontaktvirksomhed kan ses som en parallel hertil. Repræsentanter fra f.eks. de statslige myndigheder kunne i langt videre omfang rejse rundt til kommunerne, forklare dem de hensyn og problemstillinger, som det centrale niveau står overfor, vejlede og forklare, hvorledes kommunernes problemer kunne løses indenfor de statslige bestemmelsers rammer. Samtidig kunne de modtage nyttig indsigt og forståelse for de problemer og interesser, som de lokale forvaltninger står overfor. En sådan ordning har før kommunalreformen eksisteret indenfor den fysiske planlægning, hvor den såkaldte kommitterede i byplansager rejste rundt til kommunerne og var til rådighed for en dialog, selv om jeg har fået oplyst, at han vist forvaltede ordningen med høj grad af »kasket« på dvs. (mis)brugte sin autoritet.

3. *Udnytte øvrige tværgående kontaktmuligheder.* Der bør i langt højere grad lægges vægt på at styrende og styrede mødes f.eks. til konferencer, i uddannelses- og kursussammenhænge, i udvalgsarbejde og lignende, hvorved de dels gennem arbejdet får viden om hinandens forhold, dels får et personkendskab og netværk, som kan være nyttig i anden sammenhæng.

4. *Kontaktpaneler.* Herved menes oprettelsen af udvalg o.lign., der repræsenterer brugere/de styrede/de yderste led i systemet koblet til de styrende eller centrale instanser, »udenom« systemet. Socialstyrelsen kunne med fordel have - og arbejder vist allerede med - en gruppe sagsbehandlere fra kommunerne i et sådant kontaktpanel, hvor man kunne drøfte løbende sager af gensidig interesse. Direktoratet for de videregående uddannelser kunne med fordel have en forskergruppe knyttet til sig. Men kontaktpanelerne kunne også vende den anden vej, således at de »styrede« påtvinges forskellige former for kontaktpaneler. F.eks. kunne man tænke sig som en egnet styreform for forskningen, at hvert forskningsinstitut på læreanstalter eller de fritstående institutter blev påtvunget en slags baggrundsgruppe uden formel kompetance, hvori f.eks. sad repræsentanter fra ministerier, politikere, interesseorganisationer, der kunne bidrage til at sende signaler om ønskede forskningsret-

ninger og problemer ind i forskningsmiljøerne, og som forskningsmiljøerne kunne bruge til at forklare sig og forskningsmiljøernes problemer overfor.

5. *Forsøgsvirksomhed.* Indenfor undervisningsområdet og det sociale område har vi i de senere år set tilløb til forskellige »forsøgsordninger« (se Socialministeriet 1981). Disse forsøg kan dels anskues ud fra et læringsperspektiv, dvs. at de kan bidrage til at danne ny viden om, hvordan det offentliges ydelser kan produceres. Men de kan også ses mere direkte i et styringsperspektiv, idet de er en måde at plante ideer, som måske kan vise sig gode. Hvis de faktisk viser sig at være funktionsdygtige alternativer til bestående ordninger, vil de kunne spredes af sig selv, ligesom f.eks. højskoleideen i sin tid spredtes af sig selv.

6. *»Sounding out«.* Den styrende instans sender her signaler - forslag, hensigter - ud som en slags prøveballon. Det er ikke oplæg til forhandlinger eller traditionelle »høringer« i en begrænset kreds, men sendes ud for at alle, der måtte være interesserede, har mulighed for at reagere på dem. Hvis forslagene vinder god støtte, opretholdes de. Man forsøger sig frem, stiller nogle mere eller mindre vilde forslag, og ser hvad der bliver accepteret. Der er altså tale om en langt mere prøvende udmeldingsvirksomhed end den nuværende.

7. *Idekataloger.* Endelig kan idespredningen — således som det er set på flere områder indenfor de senere år — ske ved, at den styrende instans meget systematisk sender oversigter over gode ideer og ændringsforslag ud og ned i systemerne. Disse forslag har ikke bindende karakter. De satser mere på det, der er karakteristisk for »viden«, nemlig muligheden for, at man længere nede føler, at man bliver klogere og kan tage inspiration fra forslagene. Idekataloger kan også bruges »den anden vej« — fra bunden mod toppen.

Et lille land

Danmark er et lille land, mindre end mange storbyer. Og den offentlige sektor er mindre end mange multinationale selskaber. Vi har 275 kommuner — ikke 70.000 som (vist) i Kina. Konflikterne er begrænsede. Vi kender hinanden. Skal det ikke have styringsmæssige konsekvenser?

Litteraturliste

Brydensholt, Hans Henrik: De forbudte sandheder - om privat og offentlig virksomhed, Forlaget Børsen, Kbh. 1980.

Eliassen, Kjell A.: Bakgrunnsnotat om alternative styringssystemer i den offentlige sektor, under publicering fra Forvaltningshøjskolen, lederuddannelsen 1982.

Eliassen, Kjell A.: Bakgrunnsnotat om profesjonalisering og offentlig styring, under publicering fra Forvaltningshøjskolen, lederuddannelsen 1982.

Etzioni, Amitai: »Complex organizations, The free Press, New York 1961.

Galanter, Marc: Legality and its Discontents: A Preliminarry Assessment of Current Theories of Legalization and Delegalization, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Band 6, Westdeutscher Verlag, Opladen 1980, s. 11-26.

Habermas, Jürgen: Vitenskap som ideologi, Gyldendal, Oslo 1969.

Hernes, Gudmund: Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon, Universitetsforlaget, Oslo 1978.

Jørgensen, Torben Beck: Besparelser og offentligt ansatte, Politica nr. 1, 1982, s. 69-93.

Larsen, Bøje: Styringstænkning. Er ledelse mulig? Nyt Nordisk Forlag, Kbh. 1981.

Riiskjær, Erik: Kommunale forvaltningschefer, Forlaget Politica, Århus 1982.

Socialministeriet: Forsøg. Eksperimenter. Fornyelse. Nytænkning, Rapport fra en forsøgskonference, Kbh. 1981.

Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft, 5. oplag, J.C.B. Mohr, Tübingen 1972.

Noter:

1) Jeg takker FORSTYR-gruppen (Flemming Agersnap, Egil Fivelsdal, Hanne Foss Hansen, Torben Beck Jørgensen og Preben West) for kommentarer.
2) Inspirationen til de tre første begreber er fra Hernes (1978), selvom jeg anvender begreberne anderledes end han gør. Inspirationen til de to sidste (»kollektiv« og »viden«) er fra mine to kolleger på Institut for Organisation og Arbejdssociologi Olaf Rieper og Flemming Agersnap. Der er tillige spor af Etzioni (1961) og hans opdeling af organisationer efter den type sanktioner, de anvender. Habermas' begreb »herredømmefri kommunikation« (1969) har tillige tjent som forbillede for mit begreb »viden«.

JAN GUNNARSSON

Är planering lika med fortsatt marknadsekonomi?

1. Inledning

Den kapitalistiska ekonomin utvecklas genom ett växelspel mellan marknader och andra allokeringsformer (offentlig sektor, sociala trygghetssystem etc.). Till följd av utvecklingen har marknaden till en del urholkats med påföljd att pengar spelar en delvis passiv roll. I ett annat sammanhang, där jag diskuterat detta problem, har jag valt att kalla en ekonomi med sådana utvecklingsdrag för en »semi-monetär« ekonomi.1)

En ökad planering borde ju ytterligare förstärka de marknads- og penninglösa elementen i ekonomin. En del meningsriktningar har t.ex. motiverat behovet av planeringsreformer med att planering behövs när inte marknaden längre fungerar. Synsättet innebär emellertid att planering skall vara som en marknad. Således har planen liknats vid ett kontrakt som tillkommit på en marknad. Överläggningarna mellan planerare och de olika partsintressena (fackföreningar, arbetsgivare, stat och kommun) ses t. ex. inom fransk planering som en konstruerad terminsmarknad. P. Massé, den främste företrädaren för fransk planering, konstaterar att det inte finns några terminsmarknader i en kapitalistisk ekonomi. Enligt teorin för »indikativ planering« skall därför planeringsproceduren spela samma roll som terminsmarknader om sådanna funnes.2)

Liknande synsätt förekommer också inom den del av planeringsteorin som kallas utvecklingsplanering. Utvecklingsländernas ekonomiska problem görs enligt synsättet till en fråga om marknadsimperfektioner: »The basic postulate has been that in an underdeveloped economy, the market mechanism understood in it's classical liberalist version, systematically misallocates resources between current and future uses of different resources«.3)

Är de institutionella förhållanden som utvecklas sidolöpande med marknaderna avbildningar av marknadsprocessen, så att den »semi-monetära« ekonomin behåller kapitalismens karaktär av marknadsekonomi? Eller kan man tänka sig att planeringsreformerna medfört att regleringen av resursanvändningen överflyttes från marknaden till det politiska beslutssystemet? 60- och 70-talens ambitioner att stärka sambanden mellan olika planeringsformer (fysisk planering, central sektorplanering, regional planering, kommunal planering etc.) skulle kunna tas som intäkt på att det funnits en ambition i den riktningen.

En del tecken tyder på att planering inte kunnat ge det politiska systemet någon ledande ställning i förhållande till ekonomin. Detta märks bl. a. i kommunerna där maktfördelningen mellan näringsliv och politiker gör att planeringens krav på samordning av investeringsbeslut,

Institut for Samfundsøkonomi
och Planlægning,
Roskilde Universitetscenter

liksom ambitioner att tilgodose sociala behov, inte uppfylls.

Även om den politiska styrningen är liten, så behöver därför inte det statsliga planeringssystemet sakna inflytande på den reala resursanvändningen. Tvärtom så har planeringsreformerna medverkat till att skapa ett omfattande nät av funktionella samband mellan ekonomi och politik, och det nätet lämnar inte den ekonomiska utvecklingen opåverkad. Förhoppningsvis skall den här uppsatsen göra nätet tydligare genom att säga något om den roll planeringen spelar i gränsområdet mellan ekonomi ech politik. Tonvikten läggs därvid på en karaktäristik av planeringsproceduren. Men i den förbindelsen går det inte att undgå att också komma in på förhållandet mellan planupprättande och plangenomförande.

2. Planering som marknad

Det finns en omfattande litteratur som innehåller mer eller mindre formaliserade planeringsprocedurer.[4] Utmärkande för denna är att den intresserar sig för informationsstrukturen i decentraliserade planeringssystem. Vidare undersöks procedurerna med hänsyn till om planeringsprocessen konvergerar mot en slutgiltig plan, planens stabilitetsegenskaper och välfärdsekonomiska implikationer. Oftast saknas den rumsligt hierarkiska principen (resursfördelning mellan platser).

En transportsektor är utgångspunkt i ett försök att formalisera en procedur som integrerar den rumsliga och sektoriella principen innanför en gemensam ram.[5] Proceduren leder till en plan för den långsiktiga teknikutvecklingen. Den förutsätter en exogent given inkomstfördelning (bestämd genom löneförhandlingar).[6] En planeringsomgång börjar med central sektorplanering där en redan känd produktionsteknik läggs till grund för bestämningen av ett prissystem. Detta informeras företagen om. Priserna använder dessa när de gör sina teknikval. Information om priser och tekniker överförs i nästa steg till regionala organ som planlägger regional arbetsfördelning och transportnätets utformning. Inom central sektorplanering sammanställs slutligen företagens och regionala myndigheters planer till en regionaliserad input-output tablå. Därefter kan en ny planomgång ta sin början (ett nytt prissystem kalkyleras). Vid upprepad planering konvergerar proceduren mot en slutlig input-output tablå och ett slutligt prissystem.

Har en planeringsprocedur, som den ovan, bara ett normativt värde, eller har också verkliga procedurer så väldifinierade egenskaper att de t.ex. konvergerar? Som regel tycks proceduren i kapitalistisk planering vara decentraliserad med hänsyn till beslut och centraliserad med hänsyn till behandlingen av information (detta gäller t.ex. dansk perspektivplanering och de svenska långtidsutredningarna). Kan denna »poolning« av information ses som en harmonisering av enskilda aktörers individuella mål på ett sätt som gör att planeringsprocedurerna bör uppfattas som avbildningar av idealtypiska marknadsprocesser? (jmf. synsättet inom fransk planering).[7] Kan, med andra ord, informationsutbytet och överläggningarna under planeringsfasen tolkas som ett förlopp som konvergerar mot de enskilda aktörernas individuella optima?

Om planering skall fungera på detta sätt, så förutsätter det att proceduren kan utpeka en entydig lösning, att aktörerna blir eniga om att det bara finns en lösning som är förenligt med de egna målen under gällande omständigheter. Realistiska planeringssituationer saknar

så klara regler att detta skulle vara möjligt. Visserligen förekommer det att utbytet av information och remisser inom planeringen regleras av en lagstiftning som tvingar aktörerna att följa bestämda procedurer.[8]

3. Planering som förhandling

Jag menar att realistiska planeringssituationer kännetecknas av att de inte följer på förhand fastsatta regler, varför resultatet inte kan förutsägas. Det bestäms istället av den förhandlingsstyrka de olika grupperna förmår mobilisera i varje enskild planeringssituation. Som exempel kan nämnas att en undersökning av planeringen i några svenska kommuner visar att industriföretagen är en aktiv part, som analyserar och preciserar sina intressen och som utvecklar en strategi för sitt handlande. Speciellt i mindre kommuner, där sysselsättningen inom industrin är helt avhängig av ett eller ett par större företag, förefaller viljan vara stor att ta hänsyn till företagets intressen och uppfatta dem som samhällets intressen.[9] Det finns andra exempel på att planeringsprocessen mobiliserar grupper på ett sätt som gör planeringsprocessen oprecis. Inom fysisk riksplanering i Sverige har t.ex. jordbruksfrågorna fått stor uppmärksamhet, vilket bl.a. har förklarats med att Jordbrukarnas Riksförbund drivit dessa frågor mycket hårt. Vidare har den Regionala utvecklingsplaneringen satt igång en debatt i kommunerna omkring sysselsättningsfrågor. I de fall detta inträffat har frågorna drivits av fackföreningarna.[10]

En del författare pekar också på att planeringsproceduren har en viss inbyggd partiskhet, dvs. värderingar och spelregler som systematiskt och konsekvent verkar till förmån för vissa grupper. Det skall tolkas så att de grupper som är lojala mot de etablerade planeringsnormerna får sina initiativ och förslag prövade, medan många aktionsgrupper avvisas.[11] Tendensen är således att de grupper som står etablissemanget nära har klara fördelar. Norske undersökningar visar t. ex. att det förekommer en stark centrumdominans på periferins bekostnad. Detta gäller både socialt och geografiskt. Det är sociala högstatusgrupper i de starka organisationsledningarna som har de mest intima kontakterna med myndigheterna. Vidare er samarbetsorganen klart homogena såtillvida att det är en klar koncentration av deltagarna till Oslo-området.

Såsom planeringsprocedurer fungerar i verkligheten finns det knappast något belägg för att det skulle vara frågan om avbildningar av idealtypiska marknadsprocesser. Jag tror att en klassifikation av beslutssystem som den hos L. Johansen (1978) också är en lämplig utgångspunkt för att karaktärisera verkliga planeringsprocedurer. L. Johansen skiljer mellan tre system: »ikke-kooperative spel« t.ex. marknader, »kooperativa spel« där aktörerna kommunicerar med varandra och sluter avtal innan beslut fattas och »kollektiva beslut« där beslut fattas enligt klart definierade regler (byråkrati i Webers mening, författningsreglerade beslut i regering och riksdag osv.).

Ett kooperativt spel leder antingen till en entydig och av alla parter accepterad lösning eller till att det inte kan utpekas någon entydig lösning. Förhandlingsaspekten är viktig i det senare fallet. L. Johansen definierar nämligen förhandlingar som den proces som avgör utfallet i ett kooperativt spel när spelet inte har en entydig lösning.

Med en idealtypisk marknadsprocess

menar jag konstruktioner som t. ex. K. Wicksells »marknadsdag« (K. Wicksell, 1965 s. 137) eller L. Walras' autionsutropare, dvs. processer som har entydiga lösningar och där aktörerna kommunicerar med varandra innan några beslut fattas. Om planeringsproceduren avbildar en idealtypisk marknadsprocess så är den således ett kooperativt spel. Som vi redan sett verkar det dock som om det i de flesta realistiska planeringssituationer saknas entydiga lösningar. Utfallet avgörs därför genom förhandlingar. Slutsatsen bör alltså bli att verkliga planeringsprocedurer har karaktär av förhandlingsprocesser.

Att förhandlingsaspekten är viktig hos planeringsprocedurer kan man lätt föreställa sig. De svenska kommunerna kan t. ex. ha olika syften med de befolkningsprognoser som tas fram inom Regional Utvecklingsplanering. En del kommuner säger själva att prognosen skall ligga till grund för generalplanearbetet, långsiktig ekonomisk planering, planeringen inom skolans och socialvårdens verksamhetsområden osv. Har kommunen denna avsikt med befolkningsprognosen, så bör prognosen återge en kommuns *förväntade* befolkningsutveckling. Men en kommun kan också använda befolkningsprognosen till att styra statsmakternas fördelning av statliga bidrag och statliga investeringar i en riktning som gynnar de egna intressena. Prognoser är då ett *förhandlingsinstrument*. Att statliga myndigheter är skyldiga att lägga utvecklingsplaneringens utfall till grund för sin fördelning av lånemedel och statliga bidrag talar för att kommunernas prognoser verkligen används som förhandlingsinstrument. Kommunala (också regionala) planer är restriktioner för statsmakten när denna utformar sina bostadsbyggnadsprogram, transportpolitik eller när den fördelar bidrag till krisdrabbade företag.[12]

Låt oss nu övergå till att diskutera samband mellan planeringsprocedurer och real resursanvändning. En generell iakttagelse är att planuppfyllelsen för det mesta är dålig. En förklaring till dålig planuppfyllelse kan vara att planeringsproceduren är en förhandlingsprocess. Planen kan under sådana förhållanden bli en partsinlaga utan de inre sammanhang som behövs för att den skall vara ett realistiskt program för handling.

Information som framkommer under planeringen kan åtminstone uppfattas på två sätt: som meddelanden och som nyttigheter med ett värde för mottagaren.[13] Värdet beror bl.a. på vilket resursfördelningssystem (marknadsgrundat eller icke-marknadsgrundat) mottagaren använder, på motiv, tidligare kunskap och moraliska alibin. Är marknadshänsyn viktiga har prisdata och annan information ett högt värde. Innebär det moraliska alibit att bostäder bör byggas efter behov har demografiska data höga värden. Skall bostäder fördelas efter betalningsförmåga är inkomst- och prisdata värdefulla osv.

Ekonomierna i de skandinaviska länderna har ett omfattande inslag av icke-marknadsgrundad resursfördelning (offentlig sektor, sociala trygghetssystem, arbetsrättsliga regleringar). Därför kan den information som spontant utväxlas på marknader vara ett tunnt underlag för beslut. Planer och annan information som planeringsproceduren ger ifrån sig blir, under sådana förhållanden, ett värdefullt komplement till marknadssignaler. Planinformationer bör med andra ord ha en kraftigere styrverkan i en ekonomi som den svenska eller den danska än i ekonomier med större betydelse för marknader.

Vi har sagt att planering är en förhandlingsprocess, att planinformationer är partsinlagor och att deras betydelse för resursstyrningen ökar. Det senare är en följd av den »semi-monetära« ekonomin där marknadsmekanismen spelar en delvis passiv roll. Om planer är partsinlagor är det risk för att planeringen motverkar sina egna syften. Istället för att komma till rätta med förvridningar inom resursanvändningen skapar planeringen själv nye förvridningar. Ett exempel är energiområdet.

Under 60- och 70-talen försökte de svenska kraftproducenterna på olika sätt, bl. a. genom reklamkampanjer för ökad elanvändning, förmå konsumenterna att öka energiförbrukningen.[14] Det beslutsunderlag kraftindustrin utarbetat åt regeringen ger uttryck för samma strävan (statlig sektorplanering sköts i Sverige av näringslivets egna organisationer). De prognoser över elförbrukningens ökningstakt som presenterats har t. ex. varit allt för optimistiske. I 1972 års studie ansåg kraftbolagens samarbetsorgan att elförbrukningen 1990 skulle komma att uppgå till 250 TWh. Jämförs prognosen med den faktiska utvecklingen under slutet av 70-talet visar det sig att prognosen ligger ca. femtio procent över denna utveckling. Prognosen var underlag för kraftindustrins dåvarande program om 24 kärnreaktorer.[15]

4. Planering som politisk styrning

Vi har konstaterat att planeringsprocedurer inte är avbildningar av idealtypiska marknadsprocesser utan fungerar som förhandlingsprocesser. Kan man därav dra slutsatsen att planering tenderar att vara en del av politiken snarare än av ekonomin? Jag har inget färdigt svar, utan det jag har att säga är ganska lösa spekulationer.

Det förekommer att man inom samhällsvetenskaperna skiljer mellan ekonomi och politik; mellan ekonomiska och politiska resursfördelningssystem.[16] I den aktuella ekonomisk-politiska debatten har det t. ex. påståtts att förhållandet mellan ekonomi och politik ändrats på ett sätt som gör att samhällssystemet ändrats. Det framhålls att den blandekonomiska samhällsmodellen vilar på förutsättningen om ett strategiskt oberoende mellan offentlig och privat sektor; mellan politiska beslut och marknadsbeslut men att nya funtionella samband mellan ekonomi och politik gör att gränserna mellan de båda systemen håller på att suddas ut.[17]

Följaktligen är inte uppdelningen mellan ekonomi och politik tillräcklig om man vill beskriva eller förstå de nuvarande utvecklingstendenserna. Men man kan kanske se de aktuella systemen som blandningsformer med element av både ekonomi och politik och där dessa element har olika vikt under olika perioder. Förhåller det sig på det viset kan kategorierna ekonomi och politik ändå ha ett analytiskt värde. Som ett led i mina spekulativa ansatser skall jag därför kortfattat diskutera de båda idealtyperna »ekonomi« och »politik«.

I litteraturen framhålls att politiken tjänar de allmänna målen medan ekonomin tjänar individuella mål.[18] A. Gramsci skriver t. ex. i »Den moderna fursten« att man kan tala separat om ekonomi och politik »och man kan tala om »politisk lidelse« såsom omedelbar impuls till handling, som föds på det ekonomiska livets »bestående och organiska« mark, men som går utöver den och låter känslor och strävanden komma med i spelet i vilkas glödheta atmosfär det individuella

människolivets beräkning lyder andra lagar än det individuella vinstintresset osv.«.[19] Fursten är bara en abstraktion »som sammansmälter med folket... (och som är) en symbol för den kollektiva viljan... som verkar på ett sprittrat och pulvriserat folk för att uppväcka och organisera dess kollektiva vilja«.[20] För att ytterligare understryka att politiken skall vara någonting mer än godtyckling individualism skriver Gramsci att varje politisk handling skall vara ett moment i en sammansatt process.[21]

Vanligen är det inom parlamentariska församlingar och i det statliga agerandet man finner exempel på politiskt handlande, men det förekommer också inom gemenskaper där man byter tjänster och hjälper varann, inom släkt och familj etc. Också klasserna skapar gemenskaper (fackföreningar och arbetsgivarorganisationer) och så länge dessa driver klassernas allmänna mål kan vi tala om ett politiskt handlande.

Inom en viss planeringstradition kan det läggas stor vikt vid individuella mål medan allmänna mål har hög prioritet inom en annan. Moraliska alibin såsom individuell valfrihet, den enskildes frihet att bedriva handel och etablera företag framhävs t. ex. inom liberal samhällsfilosofi medan socialister framhåller solidaritet, jämlikhets- och rättviseideal. Det liberale tänkandet kan följaktligen blott rättfärdiggöra planering som medför att den individuella friheten utvidgas. Planering blir legitim först när marknaden leder till konflikt mellan det individuella handlandet och den enskildes önskan att tilgodose individuella och självska mål. Allmänna mål saknas emellertid inte helt. Man anser t. ex. att den enskilde, genom att handla i egen sak, uppfyller det allmännas intresse. Det allmänna intresset är emellertid inget annat än att alla samtidigt skall uppnå sina individuella nyttomaxima.

Marknadsteorin har i hög grad präglats av värden hos klassisk utilitarism såsom egofördelar och den enskildes intresse av att få maximal personlig tillfredsställelse. De allmänna målen finns bara i kulisserna. Inom den socialistiska traditionen har man därför ofta varit skeptisk till tanken att marknad och planering kan vara komplementära. Istället har de båda kategorierna vanligen setts som ett motsatspar.[22] Resursfördelningsteori, som i likhet med marknadsmodellen bara tjänar den individuella måluppfyllelsen, förbiser ju t. ex. fördelningsproblemet. Således är paretooptimum på en marknad alltid bestämt i förhållande till en given inkomstfördelning. En planering inom marknadsmodellens ramar har därför en bias till förmån för status quo; alltså ett bevarande av den existerande inkomstfördelningen.

Håller vi oss till planering, så är det inte bara planeringstraditionerna som dras mot endera ekonomi eller politik. Det samma kan sägas om planeringsreformerna. I viss mån har dessa haft olika värdeorienteringar, således att ekonomisk planering främst tjänat individuella mål (t. ex. privatekonomisk lönsamhet) medan rumslig planering haft en inriktning på allmänna mål (t. ex. ekonomisk och social jämlikhet). Under 1960-talet och därefter har man dock i Sverige kunnat se hur den rumsliga planeringen i ökad omfattning underlagts arbetsmarknadspolitiken som skall underlätta den ekonomiska strukturomvandlingen.[23] Tendensen till integration mellan planeringsformerna tycks således leda till att ekonomiska strukturelement får allt starkare fäste inom planeringen.

Låt oss gå över till planeringsproceduren som vi allaredan har karaktäriserat

som en förhandlingsprocess. I L. Johansens sätt att karaktärisera förhandlingar, nämligen som ett spel där det är tillåtet för aktörerna att kommunicera med varandra och träffa avtal, finns inget som tyder på att det kan vara frågan om några allmänna mål. Förhandlingar är väl inte heller något annat än ett sätt att harmonisera individuella mål när allmänna mål saknas. Om detta är riktigt, och om planeringsproceduren är en förhandlingsprocess, så skulle med andra ord ekonomin och inte politiken dominera planeringen.

Osloskolans planeringsfilosofi, som den framställs av R. Frisch, är annars att politikerna formulerar målen. Dessa fattar också beslut om användningen av de politiska instrumenten, som sedan bestämmer övriga aktörers agerande. Det metodiska användandet av planeringsteori ses som redskap för att förbättra den politiska beslutsprocessen.[24] Bruket av precisa planeringsmetoder anses också möjliggöra att en del av bristerna hos förhandlingssystem undgås, nämligen att planen skal bli en partsinlaga präglad av starka intressegruppers individuella mål.[25]

En politisk diskussion av investeringsprojekt blir knappast meningsfull om inte de förutsättningar som ligger till grund för olika bedömningar klart redovisas. Kostnads-nytto-analys, som är en tillämpning av enhetliga bedömningskriterier, är t. ex. inte tillräcklig i detta avseende. Metoden efterfrågar så mycket data som bestäms av processer, som man för det mesta vet mycket lite om, vilket gör att kalkylerna blir både dunkla och partiella. En acceptabel projektbehandling förutsätter därför att analysen sker inom mer komplexa planerings- och prognosmetoder.[26]

R. Frisch's konception kan kritiseras för bristande realism. Däremot har konceptionen, enligt min mening, ett betydande normativt värde. Om den används som planeringsnorm kan den stärka de politiska strukturelementen i planeringsprocessen. R. Frisch's modell har emellertid svagheten att den bara förutsätter ett politiskt centrum (staten). Vidare förutsätter modellen att »den kollektiva viljan« är kvantifierbar, dvs. att den kan uttryckas med en preferensfunktion. Här finns en rad empiriska problem, bl. a. att lokalisera subjektet för »den kollektiva viljan«. För R. Frisch, som hade förbindelser med Arbejderpartiets ledning, var detta ett mindre problem.

Vi skall anknyta till en (polsk) debatt om det lämpliga i att regioner utarbetar egna planer som adderas till en nationell plan jämfört med en procedur där den optimala tillväxttakten bestäms för den nationella ekonomin och att de individuella regionernas utveckling sedan anpassas till denna. Den senare proceduren anses ha vissa fördelar eftersom den gemensamma kakan kan bli större än i den förra. Det allmänna målet att göra kakan så stor som möjligt kan dock stå i motsättning till enskilda regioners individuella mål att optimera sin egen utveckling.[27] Då krävs för det mesta att det finns ett centrum som har en politisk ledarställning så att det kan »uppväcka och organisera den kollektiva vilja« som behövs om det allmänna målet (att göra kakan så stor som möjligt) skall förverkligas. I ett förhandlingssystem, som tycks vara vanligt förekommande i realistiska planeringssituationer, kan ett sådant mål bara realiseras om målet sammanfaller med de individuella målen för den eller de aktörer som står starkast i förhandlingssituationen.

Behöver slutsatsen att planeringen domineras av ekonomiska (och inte poli-

tiska) strukturelement modifieras om man tar hänsyn till att olika samhällsintressen deltar i planupprättandet genom samråd och konsultationer? När t. ex. folkrörelserna införs i planeringen och får ett ökat inflytande så måste det väl innebära att planeringen får en bättre förankring i dessa gruppers politiska och sociala program. Att ge dessa rörelser ett ökat inflytande är väl det samma som att ge de politiska strukturelementen ökad tyngd? Frågan är dock om inte samrådsorganen i verkligheten fungerar i motsatt riktning; att de avpolitiserar resursanvändningen genom att kanalisera planeringsfrågor den administrativa vägen där sociala principer och allmänna mål spelar en underordnad roll. Att de politiska strukturelementen inte behöver öka när samråden ökar framhålls också av andra författare. Sålunda karaktäriserar Ø. Østerrud (1975 s. 67) samrådsförfarandet som ett sätt för olika grupper att balansera sina särintressen i ett konkurrerande samspel.

En mer positiv syn skulle kunna vara att arbetarrörelsens inställning till samråd påverkar graden av godtycklig individualism inom förhandlingssystemet. Tar vi t. ex. fackföreningsrörelsens inställning till planeringssamråden så bör den ses i ljuset av att rörelsen håller på att omdefiniera sitt arbetsområde så att de egna gruppernas löneförhållanden inte spelar samma viktiga roll som tidigare. Numera engagerar sig fackföreningsrörelsen också i miljöfrågor, bostadspolitik, utbildning etc. Detta måste rimligen sätta sina spår i det planeringsarbete rörelsen deltar i. Ett ökat ansvarstagande för annat än lönefrågor bör hålla tillbaka särintressena och ge planeringen en inriktning mot allmänna mål som tillgodoser bredare samhällsintressen.

Vilka är styrinstrument vid en politiskt styrt planering? Vi skall bara antyda ett svar och det gör vi genom att anta att fackföreningsrörelsen s.a.s. bär upp planeringssystemet. Det kan den göra i kraft av att den lösgjort sig från lönepolitiska särintressen till förmån för allmänna klass- och samhällsintressen. Då har de övergripande målen för den ekonomiska politiken fått en så bred omfattning att styrinstrument som förutsätter ekonomiska stimulanser får mindre betydelse genom att de ersätts av styrinstrument för vilka osjälviska, politiska motiv spelar en avgörande roll.

5. Några konklusioner

Från konservativt håll påstås ofta att politiska beslut fått spela för stor roll. De har skadat normala marknadsincitament och nedsatt effektiviteten, menar man. En hel del ekonomiska svårigheter under senare år har därför ansetts vara onödiga. De är självförvållade och behövde inte finnas om ekonomin frigjordes från det politiska inflytandet.

Den här uppsatsen är ett inlägg om kapitalistisk planering. Med den utgångspunkten har vi konstaterat att en del av de institutionella problem man pekat på från konservativt håll är värda att tas på allvar. Vi har t. ex. hävdat att den existerande planeringsproceduren är en förhandlingsprocess och att planer och planinformationer därför är partsinlagor. Detta gör att planeringen faktiskt själv medverkar till att bringa oordning i resursanvändningen.

Planeringsproceduren skiljer sig således från den föreställningsram som finns i liberala planeringstraditioner, nämligen att planering skall vara »avbildningar« av idealtypiska marknadsprocesser.

Att de nya samband (t. ex. planering) som utvecklas mellan privat och offentlig

ekonomi skapar problem för resursanvändningen är emellertid inte det samma som att dessa problem skulle bero på politiska beslut, åtminstone inte om man med politik menar sådant handlande som tjänar allmänna mål. För planeringsprocedurens vidkommande har vi sagt att det inte är politiska utan ekonomiska strukturelement som gör den till en förhandlingsprocess och att 60- och 70-talets ambitioner att stärka sambanden mellan den rumsliga och den sektoriella planeringsprincipen givit de ekonomiska elementen en starkare ställning än de tidigare haft. De ekonomiska allokeringsprinciperna tillämpas således också utanför marknaden, fast de fungerar inte lika bra som i den perfekta marknadens utopi.

Noter:

1) J. Gunnarsson (1981).
2) V. Lutz (1969 s. 57).
3) S. Chakravarty (1973 s. 165).
4) För en översikt se t. ex. G. M. Heal (1973).
5) J. Gunnarsson (1978).
6) Den planerade tekniken ändras således i förhållande till inkomstfördelningens förändringar. Syftet med proceduren är bl. a. att undersöka samband mellan inkomstfördelning och val av teknik.
7) Planeringsproceduren är en »avbildning« av en idealtypisk marknadsprocess om aktörerna följer ett individuellt målinriktat handlande, om en enskild aktör inte kan styra resultatet, om transkaktionerna förutsätter ömsesidigt utbyte och om proceduren konvergerar mot ett paretooptimalt läge.
8) I Sverige är t. ex. länsstyrelserna skyldiga att genomföra den regionala utvecklingsplaneringen inom länen, medan t. ex. kommunernas deltagande i planeringen är frivilligt.
9) E. Ödmann (1973).
10) H. Magnusson, B. Norrving (1977).
11) P. Bachrach, M. S. Baratz (1972).
12) Detta är synpunkter som framkommit vid samtal med planeringsdirektör B. Berglund.
13) Informationer har ett skuggpris.
14) B. Kjellström, P. Kågeson (1979 s. 10).
15) Ibid s. 12.
16) Se t. ex. V. Ronge (1979 s. 12).
17) S. Grassman m. fl. (1978 s. 20).
18) Synssättet finns bl. a. hos V. Ronge (1979 s. 38).
19) A. Gramsci (1967 s. 203).
20) Ibid s. 191.
21) Ibid s. 210.
22) Planeringsreformerna i de socialistiska länderna visar att den socialistiska rörelsen inte är enhetlig i detta avseende.
23) J. Gunnarsson (1980 s. 4).
24) Ø. Østerud (1975 kap. 2).
25) R. Frisch (1961).
26) R. Frisch's »Oslo channel model« (R. Frisch 1962) och J. Tinbergens metod för stegvis planering (Mennes et al., 1969) är två exempel på sådana metoder.
27) Konflikten kan bara finnas om optimal utveckling för en region betyder något annat än bara maximal regioninkomst.

Litteraturförteckning:

P. Bachrach, M. S. Baratz, *Makt och fattigdom,* Stockholm 1972.

B. Berglund, *Modeller för koordinering av samhällsplaneringen inom regioner och kommuner,* Länsstyrelsen i Vänersborg (stencil).

K. Boulding, Notes on a theory of philanthropy, *Philanthropy and public policy,* F. G. Dickinson (ed.), New York 1962.

W. Brus, *Economics and politics in contemporary socialism,* London 1972.

S. Chakravarty, Theory of development planning: An appraisal, *Economic structure and development,* Bos, Linneman, de Wolff (ed.), North Holland 1973.

S. Cohen, *Modern capitalist planning: The french model,* Cambridge, Massachusetts 1969.

R. Frisch, Economic planning and the growth problem in developing countries, *Statsøkonomisk Tidsskrift,* 1961.

R. Frisch, Preface to the Oslo channel model, *Europe's future in figures,* R. C. Geary (ed.), Amsterdam 1962.

A. Gramsci, *En kollektiv intellektuell,* Bo Cavefors 1967.

S. Grassman, E. Lundberg, I. Ståhl, B. C. Ysander, *Blandekonomi i kris,* Studieförbundet Näringsliv och Samhälle 1978.

J. Gunnarsson, *Opposing interests in sectoral, regional and urban planning: a case-study in Poland,* Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet (stencil), 1977 a.

J. Gunnarsson, *Production systems and hierarchies of centres,* Martinus Niijhoff Leiden 1977 b.

J. Gunnarsson, *Planning, distribution of income and regional division of labour,* Memorandum nr. 75, Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet 1978.
J. Gunnarsson, *Från glesbygdsproblem till storstadskris: En introduktion till regional ekonomi,* Esselte Studium 1980.
J. Gunnarsson, Marknaden, *Nationaløkonomisk Tidsskrift,* nr. 2 1981.
J. Hayward, M. Watson, *Planning, politics and public policy,* Cambridge university press 1975.
G. M. Heal, *The theory of economic planning,* North Holland 1973.
M. Højland, C. Westerø Jensen. Bidrag til en analyse af det kommunale selvstyres udvikling i Danmark. *Tidsskrift for Politisk økonomi,* nr. 2 1978.
L. Johansen, Forhandlingssamfunnet, *Socialøkonomen,* nr. 8 1978.
M. Kalecki, *The last phase in the transformation of capitalism,* Monthly Review Press 1972.
B. Kjellström, P. Kågeson, *Rösta nej: En bok om alternativ till kärnkraft och olja,* Liber förlag 1979.
V. Lutz, *Central planning for the market economy,* London 1969.
J. Lönnroth, *Ekonomisk teori och fysisk planering,* Byggforskningen R. 41:1974.
H. Magnusson, B. Norrving, *Arbetsmetodiken i den fysiska riksplaneringen,* stencil från Bostadsdepartementet.
B. Malisz, Spatial planning on the National level, *Spatial planning and policy: theoretical foundations,* K. Secomski (ed.), Warszawa 1974.
L. Mennes, J. Tinbergen, J. Waardenburg, *The element of space in development planning,* North Holland 1969.
G. Pehrsson, Socialpolitiken, marknaden och marxismen. *Zenit* nr. 5 1978.
V. Ronge, *Bankpolitik im spätkapitalismus,* Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 1979.
K. Secomski, International and interregional division of labour and the theory of location of productive forces, *Problems of regional development,* Warszawa 1970.
K. Wicksell, *Interest and prices,* New York 1965.
E. Ödman, Samordning eller anpassning - ett dilemma i kommunernas relationer till industriföretagen, *Plan* nr. 5 1973.

Om inddragelse af flere kriterier i makroøkonomisk planlægning

1. Indledning

Den form for makroøkonomisk planlægning, der i efterkrigstiden har vundet indpas i udviklede økonomier, har typisk bygget på kvantificerede makro-modeller, hvor årsagssammenhænge og adfærd er udtrykt i talstørrelser.

Hidtil har der stort set kun været to måder at inddrage sådanne modeller i formuleringen af den økonomiske politik. Den ene bygger i en meget skitsepræget form på, at den politiske myndighed får præsenteret en række *konsekvensberegninger* over effekterne af ganske få alternative værdier for de eksogene variable (såvel de økonomisk-politiske instrumenter som de ikke-kontrolerbare størrelser). Denne metode kræver ikke eksplicit kendskab til beslutningstagerens (herefter: BT) præferencer. Selv om disse til en vis grad kan siges at fremgå implicit ved valget af løsning, er der intet i metoden, der sikrer, at den udvalgte løsning er *optimal* i forhold til BT's præferencer.[1] Der undersøges således blot nogle få blandt mange mulige alternativer, og intet sikrer, at den (de) optimale løsning(er) er blandt disse. Og selv hvis BT får præsenteret så mange alternativer, at der heriblandt befinder sig en optimal løsning, er det ikke sikkert at han får valgt denne; problemstillingerne kan være alt for komplicerede og konsekvensberegningerne for mangfoldige til at BT kan overskue dem.

De forsøg, som hidtil er gjort på at afhjælpe ovennævnte metodes mangler har i overvejende grad været baseret på en fuldstændig kvantificering af beslutningstagerens præferencefunktion. Med udgangspunkt i denne, anvendes *operationsanalysens optimeringsmetoder* til at udpege den politik som overholder modellens begrænsninger og maksimerer præferencefunktionens værdi.

Men også disse optimeringsprocedurer er belastede med flere uhensigtsmæssige egenskaber. Fastlæggelsen af præferencefunktionen er meget problematisk. I forbindelse med makroøkonomisk planlægning optræder der så vidt forskellige størrelser, at BT's vurdering af disse næppe kan forventes at blive beskrevet korrekt gennem anvendelse af de simple funktionsformer, der hidtil er blevet benyttet.[2]

Udfra et mere principielt synspunkt kan man også indvende, at en optimeringsprocedure tenderer mod at adskille den politiske og den analytiske del af beslutningsprocessen, hvorved planlægningen får en mere passiv karakter.[3]

JØRGEN B. CHRISTENSEN
stud. polit., Københavns Universitet

JØRGEN ELMESKOV
cand. polit., Det Økonomiske Råds Sekretariat

PETER M. PRUZAN
lektor, dr. polit., Københavns Universitet

ESKILD WESTH
kandidatstipendiat, cand. polit., Handelshøjskolen i København

Tilsyneladende står man derfor over for et valg mellem to procedurer, der begge har væsentlige svagheder: enten en konsekvensberegningsfremgangsmåde, hvor følgerne af kun en forsvindende lille andel af de mulige politikker og forudsætninger kan gennemregnes og hvor der ikke desto mindre kan fremkomme enorme mængder af scenarier til politikernes vurdering - eller - en optimeringsprocedure, hvor fastlæggelsen af, hvad der egentlig skal optimeres rummer store problemer.

Blandt andet med baggrund i disse betragtninger fremhæves i denne artikel de såkaldte MCDM *(Multi Criteria Decision Making)* metoder, som kan bistå den enkelte deltager i en makroøkonomisk planlægningssituation i dennes søgen efter en plan, hvis udfald målt efter en række kriterier er optimal. Disse MCDM metoder tager udgangspunkt i de mest hensigtsmæssige aspekter af såvel konsekvensberegnings- og optimeringsprocedurerne og bidrager derudover til en *aktiv* planlægning, hvor såvel politikeren og embedsmanden (analytikeren) deltager. Der henvises til Zeleny (1981) og Hwang & Masud (1978) for en nærmere redegørelse for MCDM metoderne.

I et forsøg på at introducere disse metoder, afprøves nedenfor to MCDM procedurer, der kræver varierende grad af kendskab til beslutningstagerens præferencer. Der lægges ud med en metode, der kræver et ret indgående kendskab til præferencerne og som lægger stærke restriktioner på disses udseende. Herefter følger en metode, der kun forudsætter ringe kendskab til præferencerne. Alligevel kan denne metode gennem en iterativ proces med udgangspunkt i en dialog mellem analytiker og beslutningstager nå frem til den løsning, der bedst imødekommer beslutningstagerens præferencer.

2. Den anvendte makromodel

Som anført ovenfor er hovedsigtet med nærværende artikel at introducere begrebet multikriterie beslutningsmetoder. Det er på denne baggrund valgt at gennemføre de efterfølgende eksperimenter med en model, der må betegnes som endog meget simpel. Det kan ikke undgås, at modellens simpelhed medfører, at realismen i de foretagne eksperimenter lader en del tilbage at ønske, men til det foreliggende formål må den betragtes som tilstrækkelig.

Modellen, som er nærmere omtalt i Fabritius et al. (1979), er statisk og består af 9 lineære ligninger, som angiver sammenhængen mellem ændringer i 13 finanspolitiske instrumenter og ændringer i 9 endogene variable. Ligningssystemet er fremkommet ved at totaldifferentiere SMEC3 m.h.t. de nævnte 13 finanspolitiske instrumenter, idet der dog bl. a. er forudsat eksogene investeringer og konstant forbrugskvote, ligesom det er forudsat, at der ikke er nogen progression i skattesystemet. For en omtale af de yderligere forsimplende antagelser, der er gjort, må der henvises til Fabritius et al. (1979). Niveauet for de eksogeniserede SMEC3-variable, samt de normalt eksogene SMEC3-variable er det for 1978 gældende.

Modellen er som anført specificeret i ændringer i de indgående SMEC3-variable og kan skrives:

$$C * z = 0 \qquad (1)$$

hvor C er en $9*(9+13)$ koefficientmatrix, og z er en $(9+13)*1$ vektor bestående af ændringer i dels endogene variable og dels instrumenter.

For at simplificere fremstillingen mest muligt er det valgt at lade 9 af instrumenterne være uforandrede, således at kun de i tabel 1 anførte variable antager værdier, der afviger fra nul.

Tabel 1. **Variabelliste**

Endogene variable

	Ændring i:	Enhed:
dX	Bruttonationalprodukt	mio. kr.
dYD	Disponibel personlig indkomst	mio. kr.
dFCA	Forbrug (excl. motork.) i faste priser	mill. 1955-kr.
dTTO	Nettoafgifter	mio. kr.
dFX	Bruttonationalprodukt i faste priser	mio. 1955-kr.
dEM	Vare- & tjenestebalance	mio. kr.
dFXB	BFI i byerhverv i faste priser	mio. 1955-kr.
dSAS	Selskabshenlæggelser	mio. kr.
dQB	Beskæftigelse i byerhverv	1000 mand

Instrumentvariable

	Ændring i:	Enhed:
dNQO	Beskæftigelse i off. sektor	1000 mand
dUP	Udskrivningsprocent	
dMOMS	Momssats	
dFCOV	Off. varekøb i faste priser	mio. 1955-kr.

Det antages overalt i det følgende, at beslutningstagerens vurdering af alternative løsninger er knyttet til udviklingen i flg. fire kriterier:

f_1: Bruttonationalprodukt i 55-priser ..... dFX
f_2: Privat forbrug (excl. motork.) i 55-priser ... dFCA
f_3: Beskæftigelsesudviklingen ..... dQB + dNQO
f_4: Saldoen på vare- & tjenestebalancen ..... dEM

Endvidere antages det, at beslutningstageren i sin forfølgelse af disse fire kriterier, som alle ønskes maksimeret, er underlagt flg. begrænsninger på anvendelsen af instrumenterne:

$$\begin{aligned} -.1 &\leq dUP \leq .1 \\ -.1 &\leq dMOMS \leq .1 \\ -500 &\leq dFCOV \leq 500 \\ -50 &\leq dNQO \leq 50 \end{aligned} \qquad (2)$$

For at give en belysning af det spillerum, disse begrænsninger i instrumentanvendelsen levner beslutningstageren, er hvert af de ovenstående fire kriterier blevet optimeret i isolation under de anførte begrænsninger. Dette fører, som det fremgår af tabel 2, til samme løsning for kriterie f_1, f_2 og f_3, mens en optimering af kriterie f_4 giver den stik modsatte løsning.

Tabel 2. **Isolerede optimeringer**

kriterie	f_1	f_2	f_3	f_4
dX	6618	6618	6618	-6618
dYD	8511	8511	8511	-8511
dFCA	4965	4965	4965	-4965
dTTO	-9228	-9228	-9228	9228
dFX	3567	3567	3567	-3567
dEM	-5720	-5720	-5720	5720
dFXB	2381	2381	2381	-2381
dSAS	620	620	620	-620
dQB	57	57	57	-57
dNQO	50	50	50	-50
dUP	-0.1	-0.1	-0.1	0.1
dMOMS	-0.1	-0.1	-0.1	0.1
dFCOV	500	500	500	-500

Som det måtte ventes, vil forsøg på at fremme hhv. beskæftigelse, privat forbrug og BNP i fraværet af kapacitetsrestriktioner føre til en løsning, hvor de udvalgte instrumenter virker mest muligt ekspansivt, mens forsøg på at bedre betalingsbalancen leder til et instrumentvalg, der virker så kontraktivt som muligt. Kendetegnende for de gennemførte beregninger er jo netop en fokusering på et enkelt kriterie, mens alt andet udelades af bedømmelsen. I det efterfølgende prøves det at inddrage flere kriterier i fastlæggelsen af den økonomiske politik.

3. Den lexicografiske optimeringsmetode

Den grundlæggende antagelse i den lexicografiske optimeringsmetode er, at beslutningstageren er i stand til at angive en entydig prioritering af sine vurderingskriterier. Den indlysende svaghed ved denne metode er, at det sjældent er muligt at rangordne kriterierne således, at en optimal økonomisk politik kan opnås, når et kriterie optimeres uden hensyn til de øvrige.[4] Metoden repræsenterer dog på den anden side et fremskridt i forhold til den tidligere omtalte enkeltoptimering, idet der inddrages flere kriterier i beslutningsprocessen.

Med udgangspunkt i de tidligere nævnte kriterier opstilles nedenfor to forskellige løsningsrækkefølger, som udtrykker to beslutningstageres prioritering af de forskellige mål:

BT1:	f_4	f_2	f_3	f_1
BT2:	f_3	f_4	f_2	f_1

Den første BT prioriterer vare- & tjenestebalancemålet højest, privat forbrug næsthøjest derefter samlet beskæftigelse og allersidst BNP. Den anden BT vægter beskæftigelsesmålet højest efterfulgt af vare- & tjenestebalancemålet, privat forbrug og BNP.

Tages udgangspunkt i BT1's rangordning, præsenteres nedenfor de forskellige trin i metoden, der består af enkeltoptimeringer med stadig flere bibetingelser.

TRIN 1: Kriterie nr. 4 (vare- & tjenestebalancen) maksimeres under de sædvanlige bibetingelser; resultatet svarer til det, der blev opnået ved enkeltoptimeringen af betalingsbalancen.

TRIN 2: Det andet kriterie (det private forbrug) maksimeres nu under den ekstra bibetingelse at kriterie 4 antager den værdi, som fandtes i første trin. For at muliggøre en vis fleksibilitet indlægges der en tolerance på 10 pct. omkring den i trin 1 bestemte optimale vare- & tjenestebalance. — Dvs. at minimum for denne variabel i andet trin indlægges som 5147.

TRIN 3: Herefter maksimeres kriterie 3 (beskæftigelsen) under de bibetingelser, at vare- & tjenestebalancen og det private forbrug kan afvige med op til 10 pct. fra værdierne bestemt i hhv. første og andet trin.

TRIN 4: Endelig maksimeres kriterie 1 (BNP) under hensyntagen til de i første tre trin fundne optimale værdier, givet at disse kan variere 10 pct.

Kørselsresultater fra de to opstillede løsningsrækkefølger ses i tabellerne 3 og 4. Ikke overraskende angiver resultaterne at slutværdierne i meget høj grad er afhængige af den rækkefølge, i hvilket kriterierne prioriteres.

Betragtes forløbet gennem de fire trin for BT2, så fås ved optimeringen af tredje kriterie en løsning svarende til enkeltoptimeringen af beskæftigelsen, dvs. at alle instrumenter virker mest muligt ekspansivt. Dette belaster vare- & tjenestebalancen, som i andet trin ønskes optimeret givet en beskæftigelsesforøgelse på mindst 90 pct. af 107 tusinde, altså 96

tusinde mand. De to instrumenter, der for en given beskæftigelsesændring har størst effekt på vare- & tjenestebalancen, er momssatsen og udskrivningsprocenten. Begge påvirker vare- & tjenestebalancen gennem det private forbrug, som er det eneste endogene efterspørgselskomponent. Det er også ad denne vej de to instrumenter får deres beskæftigelseseffekt; det kunne derfor ligeså godt være momssatsen som udskrivningsprocenten, der blev strammet i forhold til 1. trin. Når forbruget i tredje trin ønskes optimeret givet de begrænsninger på udviklingen i beskæftigelsen og vare- & tjenestebalancen, der fremkommer fra de to første trin, ses det, at det offentlige varekøb, som er det instrument, der for en given belastning af vare- & tjenestebalancen giver mindst privat forbrug (pga. det direkte importindhold) reduceres, for at give plads for et fald i udskrivningsprocenten, der påvirker det private forbrug direkte. Endelig viser det sig i fjerde trin, at den instrumentkombination, som sikrede det optimale forbrug i tredje trin, samtidig sikrer den optimale ændring i BNP i faste priser.

For BT1 kan et andet forløb iagttages. Dette vil dog ikke blive forfulgt her. Blot skal det konstateres, at løsningen hos BT1 har en generelt depressiv karakter, grundet den høje prioritering af vare- & tjenestebalancen.

Sammenfattende kan det om den lexicografiske optimeringsmetode siges, at den åbner op for et samspil mellem forskellige kriterier, men at dette samspil på den anden side har en ret så primitiv karakter. Metoden kan derfor næppe tillægges større praktisk relevans i forbindelse med makroøkonomiske beslutningsproblemer; nedenfor betragtes et eksempel på en metode, som synes mere velegnet i den forstand, at den med større sandsynlighed fører frem til en økonomisk politik, som er optimal set fra den enkelte politikers side, og samtidig inddrager såvel politiker som analytiker i planlægningsprocessen.

Tabel 3. **Løsningsværdier for BT1**

kriterie	f_1	f_2	f_3	f_4
dX	-6618	2880	2880	2880
dYD	-8511	-6206	-6206	-6206
dFCA	-4965	-4413	-4413	-4413
dTTO	9228	9693	9693	9693
dFX	-3566	-2420	-2420	-2420
dEM	5720	5147	5147	5147
dFXB	-2381	-2145	-2145	-2145
dSAS	-620	-559	-559	-559
dQB	-57	-51	-51	-51
dNQO	-50	31	31	31
dUP	0.1	0.1	0.1	0.1
dMOMS	0.1	0.1	0.1	0.1
dFCOV	-500	-500	-500	-500

Tabel 4. **Løsningsværdier for BT2**

kriterie	f_3	f_4	f_2	f_1
dX	6618	3688	5264	5264
dYD	8512	4148	8038	8038
dFCA	4965	3921	4852	4852
dTTO	-9228	-10108	-9324	-9324
dFX	3567	2980	3274	3274
dEM	-5720	-4636	-5100	-5100
dFXB	2381	1935	2104	2104
dSAS	620	504	549	549
dQB	57	46	50	50
dNQO	50	50	50	50
dUP	-0.1	-0.01	-0.1	-0.1
dMOMS	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
dFCOV	500	500	57	57

4. En interaktiv søgemetode: Geoffrions metode

Når BT i den lexicografiske metode har angivet den rækkefølge, i hvilken kriterierne skal maksimeres, er hans rolle udspillet; han skal kun godkende/forkaste en given modelløsning. Den metode, der skitseres i det følgende, udmærker sig ved, at den endelige løsning findes i et *interaktivt* samspil mellem BT og analy-

tiker, hvor BT hverken skal ytre sig direkte om sin præferencefunktion eller på én gang »afsløre« sine præferencer. Ved hver iteration bliver BT kun bedt om at opgive sine præferencer (trade off's) mellem kriterierne i et *lokalt område* af kriterierummet (jfr. nedenfor).

Metoden, der er anvendt i de gennemførte eksperimenter, er først beskrevet i Geoffrion et al. (1972). Nedenfor gives en summarisk beskrivelse af de enkelte trin, som metoden foreskriver.

For nemheds skyld antages det, at BT's ukendte præferencefunktion, U, er defineret på mængden af ændringsvektorer i forhold til 1978-situationen, da modellen som nævnt er specificeret i ændringer. — Betegnes ændringen i forhold til 1978 som z, betragtes følgende maksimeringsproblem:

$$\max U(f_1(z),\ldots,f_4(z)) \qquad (3)$$

hvor z overholder (1) og (2), og f_1 til f_4 er BT's fire kriteriefunktioner, dvs. de funktioner der oversætter modelvariablene til de størrelser, som BT ser på, jfr. modelbeskrivelsen.

Selv om U antages at eksistere, bygger metoden på den givetvis fornuftige forudsætning at BT ingen idé har om, hvordan den ser ud. Hvis U var kendt, kunne maksimeringsproblemet løses ved hjælp af en eller anden ikke-lineær programmeringsmetode, hvorved planlægningsproblemet ville være reduceret til en passiv procedure. Geoffrions metode forudsætter kun, at beslutningstageren kan afveje marginale ændringer i de udpegede kriteriefunktioner afhængigt af systemets tilstand. Metoden tager højde for, at BT's afvejning af kriterierne over for hinanden afhænger af niveauet for disse. Afvejningerne anvendes til at bestemme det iterative forløb i en såkaldt *»large-step gradient ascent algoritme«*, som under bestemte antagelser om U[5]) kan vises at føre frem til en slutsituation, som er optimal m.h.t. den stadigvæk ukendte, men eksisterende præferencefunktion.

Løsningsalgoritmen foreskriver nu følgende 3 trin:

TRIN 1. Der vælges et startpunkt z, som repræsenterer systemets udgangstilstand. Som anført er modellen formuleret i ændringer, hvorfor startpunktet er nul-vektoren, dvs. ingen ændring i forhold til 1978-situationen.

TRIN 2. Herpå findes blandt de mulige løsninger den vektor dz, der beskriver den bedste *retning* væk fra udgangspunktet givet en lineær approximation til BT's præferencefunktion i dette punkt. En linær approximation fremkommer ved differention af U mht. z. Herved fås følgende retningsbestemmelses-problem:

$$\max \; (dU/df_1)*(df_1/dz) + (dU/df_2)*(df_2/dz) + (dU/df_3)*(df_3/dz) + (dU/df_4)*(df_4/dz) \qquad (4)$$

hvor z + dz overholder (1) og (2).

Problemet er nu, at BT's præferencefunktion ikke er kendt, hvorfor de afledte dU/df_i, $i=1,..,4$, må estimeres i punktet z. Dette sker ved at lade BT angive, hvor meget han er villig til at ofre i hhv. kriterie nr. 1, 2 og 3 for 1 enheds forbedring i kriterium nr. 4 (referencekriteriet). Betegnes forbedringen i kriterie nr. 4 Δf_4 og ændringen i kriterie nr. i, $i=1, 2, 3$, for Δf_i kan følgende vægte beregnes:

$$w_i = \begin{cases} -\Delta f_4/\Delta f_i \simeq (dU/df_i)/(dUdf_4) & i = 1, 2, 3 \\ 1 & i = 4 \end{cases} \qquad (5)$$

Vægtene svarer altså til BT's marginale substitutionsforhold mellem kriterierne i punktet z. Da de kun afviger fra de i (4) indgående afledte med en konstant positiv faktor dU/df_4 påvirker det ikke pro-

blemets løsning i stedet at løse det simple lineære programmeringsproblem:

$$\max (w_1 * df_1/dz + w_2 * df_2/dz + w_3 * df_3/dz + 1 * df_4/dz) \quad (6)$$

hvor z + dz overholder (1) og (2).

TRIN 3. Løsningen til maksimeringsproblemet (6) er en ændringsvektor, der afspejler BT's præferencer i det punkt, hvor optimeringen startede. Nu er det imidlertid ikke sikkert, at denne afvejning gælder hvis optimeringen medfører, at systemets tilstand flyttes »langt væk« fra udgangssituationen. For en serie værdier mellem 0 og 1 af parameteren t udregnes derfor en ny ændring i forhold til 1978-situationen:

$$z^{ny} = z^{gammel} + t\,dz \quad (7)$$

For t lig 0 er man i udgangssituationen z^{gammel} og for t lig 1 har man taget den maksimale skridtlængde, der er »plads« til i økonomien (i. e. den skridtlængde, som modellen og de indlagte grænser på instrumenterne tillader).

BT præsenteres nu for en række z-vektorer svarende til forskellige værdier af t og bliver bedt om at vælge den værdi af t, som giver den mest ønskværdige udvikling i den økonomiske situation. Givet det valgte t og dermed en ny situation i økonomien, kan man gå tilbage til trin 2 og estimere nye vægte w_i for at bestemme en ny ændringsvektor.

Med et »pænt« mulighedsområde og en »pæn« præferencefunktion og med svar i overensstemmelse med denne ville det være naturligt at stoppe ovenstående procedure første gang BT sætter t = 0.

I de gennemførte eksperimenter blev der imidlertid gjort den erfaring, at visse BT'ere i de første iterationer vælger så ubalancerede vægte, at de ikke kan acceptere den deraf følgende udvikling i økonomien og dermed sætter t = 0, uden at dette betyder, at den gældende tilstand betragtes som »optimal«. For ikke at slutte iterationerne for hurtigt, blev det besluttet i sådanne tilfælde at vælge nye vægte og at fortsætte, indtil BT selv ikke ønskede flere iterationer. Herved åbnedes der mulighed for en »udforskning« af økonomien, forstået således at BT kunne finde de muligheder, der ligger i modellen og opnå den *indsigt,* som må være en væsentlig del af udbyttet ved en sådan aktiv planlægningsproces.

4.1. Et eksempel på en praktisk anvendelse af Geoffrions metode

I dette afsnit betragtes et eksempel på, hvorledes Geoffrions metode kan anvendes af en BT uden teknisk indsigt i brugen af makroøkonomiske modeller.

Det viste sig i praksis, at BT for både forbrugs- og BNP-kriteriet ønskede at angive sine afvejninger i form af en pct. afvigelse fra 1978-niveauet (og altså ikke nominel ændring i forhold til 1978-situationen) for disse størrelser. For bedre at kunne vurdere de foretagne afvejninger, er 1978-niveauerne for nogle centrale størrelser, som modelvariablene påvirker, anført i tabel 5.

Tabel 5. **1978-niveauer**

BNP i 1955-priser	74,8	mia. 1955-kr.
Privat forbrug (excl. motork.)	42,6	mia. 1955-kr.
Arbejdsløshed	184	1000 mand
Saldo på betalingsbalancen	-8,2	mia. kr.

I tabel 6, linie 1, ses de svar som BT i 1. iterations trin 2 gav på de i foregående afsnit omtalte afvejningsspørgsmål. — F. eks. er BT villig til at opgive 5 pct. af det private forbrug for en forbedring på 1 mia. kr. på vare- & tjenestebalancen; eller omvendt: BT kræver en forbedring på mindst 5 pct. i det private forbrug for

at kunne acceptere en forværring på 1 mia. kr. på vare- & tjenestebalancen.

Tabel 6. **Afvejninger**

Iteration nr.	f_1	f_2	f_3	f_4
1.	-2 %	-5 %	-5000	1000
2.	-3 %	-8 %	-10000	1000
3.	-3 %	-8 %	-30000	1000
4.	-3 %	-4 %	-10000	1000

Ved hjælp af disse afvejninger udregnes vægtene w_i i (6) ved hjælp af (5). F.eks. for det private forbrug i faste priser beregnes w_2 som:

$$w_2 = -(\text{ændr. i dEM})/(\text{ændr. i dFCA})$$
$$= \blacksquare 1000/(42632*.05) = .469$$

Givet de således beregnede vægte gav maksimeringsproblemet (6) den løsning, der ses i tabel 7, sidste kolonne. Der er tale om den mest muligt ekspansive politik med de grænser, som er lagt ind for instrumentændringerne. De øvrige kolonner i tabellen viser resultaterne for udvalgte værdier af t i (7).

Tabel 7. **Mulige løsninger i 1. iteration**

t	0	0.2	0.4	0.6	0.8	1.0
dX	0	1324	2647	3971	5294	6618
dYD	0	1702	3405	5107	6809	8512
dFCA	0	993	1986	2979	3972	4965
dTTO	0	-1846	-3691	-5537	-7382	-9228
dFX	0	713	1427	2140	2853	3567
dEM	0	-1144	-2288	-3432	-4576	-5720
dFXB	0	476	952	1429	1905	2381
dSAS	0	124	248	372	496	620
dQB	0	11	23	34	46	57
dNQO	0	10	20	30	40	50
dUP	0	-0.02	-0.04	-0.06	-0.08	-0.10
dMOMS	0	-0.02	-0.04	-0.06	-0.08	-0.10
dFCOV	0	100	200	300	400	500

BT står nu over for følgende dilemma: For positivt t fås forbedringer i privat forbrug og BNP, der i forhold til de af BT opgivne afvejninger ikke modsvarer forværringen på vare- & tjenestebalancen; for den samlede beskæftigelse derimod fås en overopfyldelse af BT's »krav:« beskæftigelsen øges væsentligt mere end 5000 personer, når vare- & tjenestebalancen forværres med 1 mia. kr. BT vælger t = 0.4, dvs. han vælger at føre en politik der for f.eks. beskæftigelsen betyder en forbedring på 43.000 personer (23.000 i den private sektor og 20.000 i offentlig sektor) i forhold til situationen i 1978.

Samtidig med forbedringen i beskæftigelsen er der imidlertid sket en forværring af vare- & tjenestebalancen. Dette afspejler sig i BT's afvejninger i 2. iteration (jfr. tabel 6, linie 2). For en forøgelse af dEM med 1 mia. kr. er BT nu villig til at opgive væsentligt mere af de tre øvrige kriterier. Med de nye vægte fremkommer løsningen fra 1. iteration imidlertid igen. BT vælger følgelig t = o.

I 3. iteration nedsætter BT sine vægte på beskæftigelsen. Den løsning der fremkommer med de nye vægte, ses i tabel 8.

Tabel 8. **Mulige løsninger i 3. iteration**

t	0	0.2	0.4	0.6	0.8	1.0
dX	2647	3149	3652	4154	4656	5159
dYD	3405	1593	-218	-2030	-3841	-5653
dFCA	1986	733	-521	-1774	-3028	-4281
dTTO	-3691	-992	1707	4406	7105	9804
dFX	1427	712	-2	-716	-1431	-2145
dEM	-2288	-828	631	2091	3550	5010
dFXB	952	344	-264	-872	-1481	-2089
dSAS	248	90	-69	-227	-386	-544
dQB	23	8	-6	-21	-36	-50
dNQO	20	26	32	38	44	50
dUP	-0.04	-0.01	0.02	0.04	0.07	0.10
dMOMS	-0.04	-0.01	0.02	0.04	0.07	0.10
dFCOV	200	60	-80	-220	-360	-500

BT vælger nu t = 0.4, hvorved der i forhold til 1978-situationen opnås både en formindskelse af underskuddet på vare- & tjenestebalancen og en forbedring af beskæftigelsen.

I 4. iteration vælger BT vægte, hvor

kun vægten for det private forbrug er forskellig fra vægtene i 2. iteration. Løsningen bliver den samme som i 2. iteration. BT vælger $t=0$ og erklærer sig tilfreds med den her opnåede løsning.

5. Afslutning

I de ovenfor refererede eksperimenter har det været forsøgt at give et indtryk af, hvorledes MCDM-metoder kunne indgå i den makroøkonomiske planlægningsproces. På trods af eksperimenternes indlysende mangel på realisme synes det at fremgå, dels at MCDM-metoder rummer attraktive træk set i forhold til både en konsekvensberegnings- og en optimeringsmetode, og dels at en inddragelse af sådanne metoder må koncentreres omkring de metoder, der løser planlægningsproblemet i et interaktivt samspil mellem beslutningstager og analytiker.

Noter:

1. Det forudsættes, at BT's præferencer kan udtrykkes ved hjælp af en præferencefunktion, som for enhver tilstand i det økonomiske system fastlægger en numerisk værdi svarende til BT's vurdering af den pågældende tilstand. Ved »optimal« forstås her den løsning, der under givne restriktioner maksimerer BT's (ukendte!) præferencefunktion.
2. Se f.eks. Pindyck (1973) og Chow (1975) og for en dansk anvendelse Elmeskov (1981).
3. Som et modeksempel kan f.eks. Rüstem et al. (1979) nævnes. Her foregår planlægningen i en iterativ proces, der rummer både politiske og analytiske elementer inden for en optimeringsramme.
4. Som anført i Debreu (1959) kan det i øvrigt vises, at en lexicografisk ordning ikke kan repræsenteres ved en skalar præferencefunktion.
5. Nemlig at U er en differentiabel og konkav funktion defineret på den kompakte og konvekse mængde af mulige løsninger. — Dette er f.eks. opfyldt, hvis U er konkav på f'erne, og disse er lineære funktioner.

Litteraturliste:

Chow, G. C., 1975, *»Analysis and Control of Dynamic Economic Systems«*, John Wiley & Sons, New York.

Debreu, G., 1959, *»Theory of Value - An Axiomatic Analysis of Economic Equilibrium«*, Cowles Foundation Monograph, Yale University Press, New Haven, Connecticut.

Elmeskov, J., 1981, *»Optimal kontrolteori og makroøkonomisk planlægning«*, Stor opgave, Økonomisk Institut, Københavns Universitet.

Fabritius, J., D. Knudsen, A. Schaumann, E. S. Sørensen & T. Visholm, 1979, *»SMEC III«*, Det økonomiske Råds Sekretariat, København.

Geoffrion, A. M., S. J. Dyer & A. Feinberg, 1972, »An interactive approach for multi-criterion optimization, with an application to the operation of an academic department«, *Management Science*, 19, pp. 357-368.

Hwang, C.-L. & A. S. M. Masud, 1979, *»Multiple Objective Decision Makin - Methods and applications«*, Springer-Verlag, Berlin.

Pindyck, R., 1973, *»Optimal Planning for Economic Stabilization«*, North-Holland, Amsterdam.

Rüstem, B., M. B. Westcott, M. B. Zarrop, S. Holly & R. Becker, 1979, »Iterative Respecification of the Quadratic Objective Function«, i: Holly, S., B. Rüstem & M. B. Zarrop, *»Optimal Control for Econometric Models«*, St. Martins Press, New York.

Zeleny, M., 1981, *»Multiple Criteria Decision Making«*, McGraw-Hill, New York.

PETER BOGASON

Reagan's »Ny Føderalisme«

1. Decentralisering

Igennem en årrække er der sket ændringer i mange vesteuropæiske lande i retning af en decentralisering af politisk ansvar for offentlige serviceydelser til kommunerne, og det er på det kommunale niveau, man kan finde en stor andel af den vækst, som den offentlige sektor har haft i de fleste lande. Variationsrigdommen mellem de forskellige kommunalreformer og følgerne for f. eks. kommunernes finansielle situation er imidlertid stor.1)

Det kan derfor ikke undre, at der hersker nogen uenighed om såvel definitionen af, som velsignelserne ved decentralisering, og det gælder både i den almindelige offentlige debat og den mere videnskabelige diskussion.2) Nogen enighed kan man dog finde — de fleste ville nok være enige i, at decentralisering medfører større grad af autonomi til kommunerne i bestemmelsen af den lokale offentlige service's kvalitet og fordeling. Herefter vil uenigheden imidlertid hurtigt øges, og det gælder spørgsmål om finansiering, hvilke opgaver der overhovedet kan decentraliseres, hvilken indflydelse de lokale borgere skal kunne have osv.

Det er altså vanskeligt at måle decentralisering alene fordi der hersker uenighed om indholdet af begrebet. Men hertil kommer at offentlige serviceydelser sjældent leveres fra en kommune uden nogen form for indblanding fra statsligt hold, via politiske hensigtserklæringer, almindelig lovgivning osv. Decentralisering er derfor et relativt begreb, ikke et absolut, og jo nærmere man kommer de daglige aktiviteter, jo mere får man øje på et informelt netværk imellem forskellige offentlige myndigheder eller måske rettere individer, der arbejder for myndighederne, et netværk som det er svært at kortlægge og vurdere betydningen af. Kvaliteten af den offentlige service bestemmes da i et samspil — der meget vel kan være konfliktfyldt — mellem flere myndigheder, ikke af en enkelt myndighed. Interessen samler sig da analytisk fuldt så meget om inter-organisatoriske som organisatoriske beslutninger som en konsekvens af at myndighederne er sammenflettet eller sammenkædet.3)

Resultatet bliver en kompliceret beslutningsstruktur, og det er ikke uproblematisk. På den ene side sikrer sammenkædningen at beslutninger bliver koordineret og bidrager dermed til en bedre sammenhæng i den offentlige sektors aktiviteter. På den anden side kan der være en tendens til ansvarsforflygtigelse, fordi der ikke rigtig er nogen, der føler at resultatet er en følge af deres egen organisations beslutning — og det gælder måske ikke mindst kommunale politikere, der kan føle sig vævet ind i et netværk, som

Lektor, lic. phil.
Institut for Samfundsfag,
Københavns Universitet

de ikke helt kan gennemskue. Resultatet kan meget vel blive en unuanceret utilfredshed med »staten«, der får skylden for de kalamiteter, som vælgerne søger at stille politikerne til ansvar for.

Med disse problemer in mente skal vi arbejde videre med decentraliseringsbegrebet via tre kategorier,[4] nemlig beslutningsautonomi, vigtighed af opgaver og ressourcer til rådighed for kommunale organer.

Vi kan tale om varierende grader af decentralisering. Decentraliseringen er høj, hvis en kommune har en høj grad af frihed til at tage beslutninger og gennemføre dem uden indblanding fra andre myndigheder. Kommunen har da autonomi. Denne kan imidlertid variere inden for forskellige fagområder, og derfor må man også tage antallet og vigtigheden af disse områder eller sektorer i betragtning. Jo flere kommunen kan råde over og jo vigtigere de er (f. eks. målt i budgetstørrelse), jo højere grad af decentralisering.

Den tredie variabel, som vi skal inddrage her, er de ressourcer, som kommunen har til sin rådighed. Hvad hjælper det at have høj grad af autonomi over en masse opgaver, hvis der ikke er ressourcer til rådighed til at muliggøre egentlige aktiviteter? Her er det ikke kun et spørgsmål om befolkningens størrelse eller arealer,[6] men også om kommunens muligheder for at beskatte eller på anden måde få ressourcer til sin rådighed. Her er størrelsen af lokalområdets indkomster og den politiske vilje til at acceptere beskatning af betydning. Hvis det ikke er muligt, kan man kun tale om formel decentralisering, fordi der vil opstå en afhængighed af en statslig eller anden udefra kommende finansiering.

Der synes at have været en tendens til at diskutere decentraliseringens dyder og

Der synes at have været en tendens til at diskutere decentraliseringens dyder og laster i et perspektiv fra oven og nedefter, altså set fra staten og de nationale politikeres hold.[7] For Danmarks vedkommende har det måske ikke så meget afspejlet sig i kommunalreformens første år i begyndelsen af 1970'erne, men man har med tiden kunnet spore en stigende utilfredshed på kommunalt niveau med den voksende arbejdsbyrde som følge af decentraliseringen, som mange mener er blevet fulgt op af en øget statslig indblanding. Uden iøvrigt at skulle tage stilling til rigtigheden af denne påstand her, kan man se disse beklagelser som et symptom på stigende bekymring over hvilke muligheder kommunerne har reelt for at udføre decentrale opgaver. Her er ressourcerne vigtige at tage i betragtning. Det gælder ikke blot pengebeløb, men også forskellige former for faglig ekspertise hos de organisationer, som skal udføre komplicerede serviceopgaver.

Ovenfor har vi talt om stat og kommuner. Vi skal i denne artikel behandle USA, som har en føderal struktur og derfor har flere politiske niveauer, nemlig regering, delstatsregeringer og en række kommunale styreformer, varierende fra delstat til delstat. De ovenstående betragtninger kan imidlertid uden nogen synderlige vanskeligheder overføres til forholdet mellem en føderal regering og delstaterne og som et tredie led det kommunale niveau. Blot skal man gøre sig klart, at der i USA er knyttet en række dybtgående ideologiske holdninger til delstaternes rettigheder og autonomi over for den føderale regering, forhold der bunder i grundloven, som jo hidrører fra den amerikanske revolution og frigørelse fra det engelske kolonistyre.

Vi vil altså anvende delstaternes autonomi, vigtigheden af deres aktiviteter og deres ressourcegrundlag som grundlag

for en vurdering af tendenser til centralisering og decentralisering i det amerikanske føderale system uden at inddrage fortolkninger af føderalismeteori og politisk ideologi — en ideologi, der får præsident Reagan til at tale om at »take the states all the way back to the constitution« i stedet for blot at sige »decentralization«.[8]

Ved at udelukke føderalismediskussionen nærmer analysen sig den amerikanske »intergovernmental relations« approach, der netop kortlægger relationerne mellem den føderale regering, delstaterne og kommunerne som de faktisk forekommer,[9] uden hensyntagen til den amerikanske grundlovs fortolkningsmuligheder. Herved lettes en umiddelbar, men måske noget teknisk sammenligning med andre stater.

2. Udviklingen i USA's føderale system 1960-80 — en kort oversigt

Igennem 1960'erne og 70'erne accelererede en udvikling, som havde rødder langt tilbage, men især blev synlig efter Roosevelts »New Deal« fra 1930'erne — i retning af større og større føderalt engagement i aktiviteter, som tidligere havde været overladt til delstaterne og/eller deres kommuner.

Det var Kennedy-administrationen, som lagde en del af grundstenene i forarbejdet, men det var Johnson, der blev den egentlige igangsætter af den »skabende føderalisme« (Creative federalism), der omfattede ambitiøse politiske og sociale programmer som »krigen mod fattigdommen«, der skulle udkæmpes af delstaterne og kommunerne, men i høj grad finansieret af den føderale regering. Hovedmidlet var en række målrettede tilskudssystemer, hvor kommunerne efter føderale nøje specificerede retningslinier og under føderal efterkontrol igangsatte massive understøttelses-, uddannelses- og bysaneringsprogrammer. Med tiden blev flere og flere programmer rettet direkte mod de store byer, og delstaternes indflydelse på sådanne programmer blev helt udeladt eller i hvert fald mindsket via føderale bestemmelser om midlernes fordeling.

Præsident Nixon søgte at bremse op for væksten i føderalt finansierede programmer og indførte et tilskudssystem som det danske bloktilskud (General Revenue Sharing), men da det ikke lykkedes at stoppe størstedelen af de specielle programmer, blev nettoresultatet en vækst i de føderale tilskud, og væksten fortsatte igennem 1970'erne.

Det var ikke før sidst i 70'erne, at det lykkedes præsident Carter at stoppe væksten i det føderale engagement i delstats- og kommunale aktiviteter. Til gengæld vendte den tendens, som Nixon havde støttet, til at anvende bloktilskud af forskellige typer, og de specielle tilskud med deres mange regulativer og bureaukratiske mekanismer voksede, samtidig med at den føderale regering foretrak at gå direkte til kommunerne, uden om delstaterne.

For kommunerne under eet var resultatet af bl.a. denne udvikling, at fra 1962 til 1978 voksede deres tilskud fra delstater og føderal regering fra 11½ mia. $ til 84 mia. $ i løbende priser.[10] I procent af deres indtægter steg tilskudsandelen fra godt 30% til godt 43%. Til sammenligning udgjorde føderale tilskud kun godt 26% af delstaternes budgetter i 1978, og den andel var konstant igennem 1970'erne efter en moderat stigning i 1960'erne.[11] Kommunerne var med denne udvikling blevet meget mere afhængige af tilskud fra delstater og føderalregering, end de var for 20 år siden, og

størstedelen af den reelle vækst i de kommunale aktiviteter må tilskrives udefra kommende ressourcer.

Sammenholder man denne udvikling i tilskud med udviklingen i antallet af direktiver overfor kommunerne i love og administrative cirkulærer, var væksten af føderale instrumenter pr. år i starten af 1960'erne ca. 6 pr. år, medens der igennem 1970'erne blev udstedt ca. 135 pr. år. For staternes vedkommende er regnestykket ikke helt så let. I et udsnit på fem stater var antallet i 1960'ernes første del ca. 50 pr. år, og igennem 1970'erne ca. 220 pr. år.12) Så man kan finde en sammenhæng mellem væksten i tilskud og væksten i især de føderale direktiver, en vækst henimod et netværk af offentlige myndigheder, der i et samspil bestemmer ydelse og kvalitet af den offentlige service, og hvorledes programmerne skal administreres.

For den føderale regerings vedkommende er det blevet anslået, at antallet af ansatte i delstaterne, kommunerne og den private sektor, hvis lønninger er betalt af føderale penge, udgør 8 mill., hvoraf de 3 mill. udfører arbejde, som den føderale regering har brug for til egne formål.13) Til sammenligning har den føderale regering 2,1 mill. ansatte excl. postvæsenet og militært personel.

Oven for blev denne udvikling set i sammenhæng med de forskellige præsidenters funktionsperioder. Men når man ser bort fra præsident Johnson, er det næppe retfærdigt at tilskrive præsidenterne som personer skylden for udviklingen. Udviklingen er snarere gået på tværs af mange præsidenters ønsker. Væksten i det føderale engagement er sket skridt for skridt, hovedsagelig som programmer tilknyttet særlige tilskud. I 1980 var der således omkring 540 føderale særlige programmer med ialt ca. 63 mia. $ i tilskud, medens der kun var 5 generelle bloktilskudsformer med omkring 27 mia. $ tilknyttet. Og hvis man går igennem tilblivelseshistorien for de 540 programmer, er mønsteret for de fleste det samme: de er blevet til som følge af en koalition mellem kongresmedlemmer, interessegrupper af forskellig observans og til en vis grad under medvirken af fagministerier.14) Det er den såkaldte Iron Triangle, svarende til de segmenteringsmekanismer, man finder omtalt i den europæiske politologiske litteratur.15) Det har imidlertid været kongressen, der har været hoveddrivkraften bag ved de mange programmer, og det kan tilskrives det opsplittede politiske amerikanske system, hvor der lægges uhyre megen vægt på at de enkelte kongresmedlemmer skal kunne fremlægge resultater for deres valgkreds, hvis de skal have nogen chance for genvalg. Her er partilinien af mindre betydning.

Samme kongres har gennem tiden udvist en massiv uvilje over for generelle tilskud — bloktilskud af diverse typer — fordi det ikke var muligt at holde delstater og kommuner ansvarlige for specifik anvendelse af sådanne tilskud — og derfor heller ingen resultater at fremvise for den hjemlige valgkreds.

Effekten af udviklingen 1960-80 har været en langsom centralisering til den føderale regering. Der er ingen krystalklar udvikling i denne retning, der er modgående tendenser. Men staternes og kommunernes autonomi er langsomt blevet mindsket ved et stadig voksende netværk, der binder dem til føderale organisationer. Denne sammenfletning har været et led i at især kommunerne har kunnet påtage sig stadig flere opgaver, men altså efter føderale og/eller delstats retningslinier. En stor del af denne vækst er blevet finansieret af føderale penge,

altså udefra kommende ressourcer, som for en stor del har været bundet til bestemte anvendelser.

Herved er kommunerne og til dels delstaterne blevet afhængige af den føderale regering i et omfang, de ikke har været tidligere. Interessant nok har den politiske udvikling i sidste halvdel af 1970-erne bidraget til at øge denne afhængighed, fordi vælgerne i en lang række delstater og kommuner har stemt for at lægge begrænsninger på delstaters og kommuners beskatningsevne. Berømtest er Californiens »Proposition 13« og Massachusetts »Proposition 2½«, hvor den førstnævnte begrænsede væksten i delstatens og kommunernes bevillinger til inflationstakten plus befolkningstilvæksten. Massachusetts lægger grænser for skatteopkrævningen. På grund af sådanne begrænsninger bliver de lokale politikere endnu mere afhængige af de penge, som stilles til rådighed fra andre myndigheder, end hvis de kunne vælge beskatningsprocenten frit, som i Danmark — naturligvis under ansvar ved det følgende kommunevalg.

Præsident Reagan har ført bølgen for at begrænse den offentlige udgiftsdille med sig til Washington fra kommuner og delstater — men det bør dog nævnes, at det ikke blot er en politisk, konservativ bølge, der har været drivkraften bag ved ændringerne i den nye administrations første år. Der er fra mange sider blevet advaret imod følgerne af den udvikling hen imod centralisering, som kort er blevet beskrevet ovenfor. Det er blevet fremhævet, at det politisk-administrative system er blevet for komplekst, uigennemskueligt og bureaukratisk, med ansvarsforflygtigelse og forvirring til følge. Mange programmer er blevet gennemført uden egentlige overvejelser om konsekvenserne for de meget forskelligartede delstater og kommuner, samtidig med at partiernes indflydelse som politiske mekanismer formindskes med bureaukratiseringen. Hertil kommer at udviklingen underminerer grundlovens føderale principper. Alt i alt var der mange grunde til at søge at vende udviklingen.

3. Reagan-administrationens nye tilskudssystemer

I sommeren 1981 vedtog kongressen at erstatte en række specielle tilskud med et mindre antal bloktilskud og vendte dermed udviklingen fra de sidste 20 år om, samtidig med at man vedtog at nedsætte beløbsrammen med omkring 14 %.

Udtrykket bloktilskud (Block grant) anvendes forskelligt fra land til land. I USA vil følgende definition være dækkende:

1. Tilskuddet skal dække en bred vifte af aktiviteter inden for en bred, funktionelt defineret ramme.
2. Modtageren skal have betydelig rådefrihed i identifikation af problemer, udarbejdelse af programmer til at klare disse problemer, og i at allokere ressourcer.
3. Økonomisk, administrativ rapportering, planlægning og andre betingelser pålagt af den føderale regering skal holdes på et minimum, og kun for at sikre, at nationale mål imødekommes.
4. Tilskud fordeles på grundlag af en lovbunden fordelingsnøgle, således at den føderale administrations rådefrihed mindskes og modtagerne derved kan foruddiskontere beløbets størrelse.
5. Tildelingskriterierne er specificeret i lovgivningen og favoriserer myndigheder, der har mange funktioner (general purpose government), og valgte politikere og administrative generalister som beslutningstagere.[17]

Bloktilskud kan altså samlet defineres som et program, hvori de økonomiske midler tildeles stater og kommuner[18] på grundlag af en lovbunden fordelingsnøgle, til anvendelse efter modtagerens bestemmelse i en funktionelt defineret sektor. Det er staterne og bykommunerne, der igennem 1970'erne har været modtagere af de få bloktilskud, som man har gennemført da, såsom »Community Development Block Grant« (CDBG) og »Comprehensive Employment and Training Act« (CETA) som tilsammen fordelte over 10 mia. $ pr. år,[19] omend CETA-programmet med tiden fik stadig flere føderale bestemmelser om anvendelse for at sikre de nationale målsætninger.

Bloktilskud har været anbefalet af forskellige kommissioner siden 1947, og der har været fremsat adskillige forslag i Kongressen, men der blev først vedtaget et i 1966.[20] I perioden 1947-1980 blev der foreslået mindst 18 bloktilskudsprogrammer, men kun fem er blevet vedtaget, og da Reagan-administrationen overtog regeringen, var der kun tre tilbage, og af disse var CETA-programmet ved at blive afviklet. Forklaringen på bloktilskuddenes manglende popularitet i Kongressen er den samme som forklaringen på de specielle tilskuds succes; det er let for politikerne at anvende de særlige tilskud i deres valgkamp, fordi målgrupperne er lette at se. Kongressen var i almindelighed uvillig til at tildele penge til stater og kommuner uden betingelser.[21] De få bloktilskud, som er blevet vedtaget, har haft en lang tilblivelseshistorie.

På denne baggrund synes det at være noget hasarderet, at præsidentkandidat Reagan i sin valgkampagne lagde vægt på decentralisering og bloktilskud. I den nyvalgte præsidents budgetforslag (for budgetåret 1982, der starter oktober 1981) blev det foreslået at slå omkring 125 specielle tilskud sammen til 15 bloktilskud, koblet til en 25 procents nedskæring af beløbsrammen.[22] Resultatet blev da også betydeligt mere magert end håbet. 67 specielle tilskud blev slået sammen til 9 bloktilskud med en samlet nedskæring på 14%. Og de 67 tilskud var ikke engang alle foreslået af Reagan.

Kongressen havde altså, sin vane tro, taget grundigt fat på præsidentens forslag — og når resultatet blev slået op i pressen som nærmest præsidentens totale sejr, kan det kun skyldes en vis sensationsjagt.[23] Men målt i forhold til udviklingstendenserne som beskrevet ovenfor, er resultatet bemærkelsesværdigt; Kongressen er ikke tidligere gået med til så omfattende bloktilskud, oven i købet sammenknyttet med nedskæringer. Kongressens udvalg og underudvalg har gennem tiden fået en meget stærk stilling, ikke blot som lovmagere, men også som partnere til fagministerierne.[24] Disse udvalg har derfor haft en magtbaseret interesse i at bibeholde »deres« tilskudssystemer og har været modstandere af nedskæringer.

Når det alligevel lykkedes både at slå tilskud sammen og foretage nedskæringer, synes det at skyldes en kombination af Reagans valgsejr og dermed tilsyneladende en manifestation af et generelt ønske om nedskæringer og en ændring af budgetproceduren i Kongressen, hvorved fagudvalgene fik mindre indflydelse på budgettets udformning. Baggrunden herfor findes i en bestemmelse fra 1974 — men ikke anvendt før i 1980 — om at hvis Kongressen vedtog en samlet ramme for budgettet, så måtte fagudvalgene tilpasse deres lovgivning til denne ramme. De ændringer, som sker i udvalgene, kan ikke behandles enkeltvis af Kongressen,

men forelægges af budgetudvalget som en samlet pakke. Og dermed er det ikke muligt at anvende den ellers almindelige politiske taktik, nemlig at tage sagerne een for een og på den måde rejse røre om ens hjertebørn, således at det ikke er muligt at skære dem ud af budgettet.25)

I lyset af denne politiske procedurerealitet kunne de enkelte udvalg se deres fordel i at slå en række særtilskud sammen til bloktilskud. Nedskæringerne kunne nemlig delvis opsuges af administrative bestræbelser. Men i øvrigt ændrede udvalgene, deres vane tro, så meget på indholdet af forslagene, at det kun til en vis grad er muligt at kalde resultatet bloktilskud i den oven for nævnte forstand.26) Af de fem kriterier er kun de to sidste fuldt ud udfyldt, idet *fordelingen* sker på grundlag af en lovbunden tildelingsnøgle, og det er *staterne,* der modtager tilskuddene.

Hvad angår det *funktionelle* kriterium, er flere af bloktilskuddene så snævert defineret, at de næppe opfylder kriteriet. Inden for funktionen »health care« er der således fire bloktilskud til denne funktion. *Rådefriheden* i anvendelsen er noget større end det var tilfældet i de tidligere enkelttilskud, men man kan stadig genfinde en række begrænsninger, som hidrører fra de gamle tilskud. Dels er der nogle øremærkninger af penge, dels bestemmelser om hvor meget der må anvendes til administrative formål. Hertil kommer i nogle tilfælde bestemmelser om hvor meget området skal tilføres af lokale skattemidler. Hvad endelig *rapportering m.v.* til føderale myndigheder angår, skal der i alle tilfælde ansøges om penge, og staterne skal offentliggøre planer for, hvorledes tilskuddene agtes anvendt.

Men set i forhold til den føderale regering er der sket lettelser — således er 318 sider i *Federal Register* omhandlende de gamle tilskud blevet udskiftet med 7 sider.27) Men mange af de endelige serviceydelser skal ikke leveres af staterne, men kommunerne, non-profit-organisationer eller andre private organisationer, og det er endnu et åbent spørgsmål, hvor meget disse serviceproducenter vil mærke de administrative lettelser. Der udtrykkes fra kommunerne en frygt for, at føderalt »red tape« erstattes med delstatskontornusseri, og så er man lige vidt, set fra neden.

Men så længe vi holder os til statsniveauet, synes det uomtvisteligt, at der er sket en decentralisering i den forstand, at staterne sammenlignet med før har fået større autonomi. De nye bloktilskud har langt færre restriktioner end de gamle særtilskud. Staterne har også øget i betydning — med en guvernørs ord: »Nu kan de store byers borgmestre godt smide flyveplanerne til Washington i papirkurven. De må købe sig et kort og finde delstatens kapitol«.28)

Men der er som nævnt også knyttet nedskæringer til bloktilskuddene, angiveligt bl. a. fordi der opnås administrative besparelser over for den føderale regering. Kongressen synes dermed at give udtryk for, at delstaterne ikke kan få nye administrative omkostninger ved at iværksætte de nye bloktilskud. Hvorom alting er, så har netop nedskæringerne vakt alvorlig røre blandt delstaternes guvernører — og ikke kun de demokratiske. Formanden for guvernørernes nationale sammenslutning, republikaneren Richard Snelling fra Vermont, har advaret imod nedskæringernes følger. Andre, og især republikanerne i USA's sydvestlige vækststater, har taget det mere med ro. Vi skal i det følgende afsnit se nærmere på nogle grunde til at nedskæringerne rammer staterne forskelligt.

4. Bloktilskud og delstatsressourcer

Som nævnt ønskede Reagan-administrationen at nedskære tilskuddene til delstaterne med 25% i forhold til de gamle specielle tilskud. Guvernørernes organisation udtalte, at som tak for færre administrative forpligtelser kunne man acceptere en nedskæring på 10%. Resultatet blev 14%, men når inflationen tages i betragtning, er den reelle nedskæring meget højere. Og dette er måske kun begyndelsen, for præsident Reagan har erklæret, at i hans private drømme indgår at delstaterne ikke blot skal overtage opgaver, men også finansiere dem fra egne skattekilder.

Der findes dog andre muligheder for »revenue turn-back« end blot at lade staterne selv opkræve skatter. Det er således muligt at lade den føderale regering opkræve skatten og derefter overlade en del af provenuet til delstaten. I Reagan's »state of the union« tale (svarende til en dansk statsministers åbningstale) i januar 1982 blev det foreslået at delstaterne skulle have en andel af de føderalt opkrævede forbrugsskatter — samtidig med at de helt skulle overtage en række programmer, der hidtil har fået store føderale tilskud. Men skal det være delstatens »egen« del af provenuet, eller skal pengene omfordeles efter et eller andet behovskriterium, således som det for en række tilskuds vedkommende i realiteten er tilfældet i dag? Der er mange muligheder. Reagan præciserede ikke, hvilke han tænkte på, og delstaterne har forskellige interesser i, hvilken løsning man når frem til. Delstaterne er nemlig ganske forskellige i behovs- og forbrugsstruktur.

Oven for så vi, at staternes afhængighed af tilskud fra den føderale regering ikke var blevet forøget nævneværdigt igennem 1970'erne. Men ca. en fjerdedel af deres indkomster kommer fra føderalt niveau, og i absolutte tal er der tale om mange penge, i 1978 godt 50 mia. $. Det er imidlertid til en vis grad vildledende at søge et samlet mål for staternes afhængighed, fordi der er store forskelle mellem deres befolkningsstruktur og erhvervssammensætning, og dermed beskatningsgrundlaget. Hertil kommer politiske forskelle, og dermed forskelle i holdninger til offentlig service. Og endelig er arbejdsdelingen mellem delstat og kommuner forskellig rundt om i USA.

Vi skal afholde os fra en vurdering af faktisk behov for føderal støtte til enkeltstaterne, og det følgende bygger derfor på de tilskud m.v., som historisk set er blevet udbetalt til delstaterne. Formålet er at vise nogle markante forskelle mellem delstaterne, men for ikke at komplicere diskussionen for meget vil vi begrænse os til de seks New England-stater. *Tabel 1* viser delstats- og kommunale tilskud fra den føderale regering i 1976-77, i absolutte og pr. capita tal. Forskellene mellem staterne er slående, ikke blot når man ser på delstaterne og kommunerne hver for sig, men også når det samlede beløb regnes sammen. New Hampshire får således kun omkring 55% pr. capita af de tilskud, som Vermont får. Tabellen angiver samtidig nogle forskelle i arbejdsdelingen mellem delstat og kommuner. I Vermont er der således ikke mange direkte finansielle forbindelser mellem den føderale regering og kommunerne, medens det i høj grad er tilfældet i Massachusetts. Denne stat har mange store byer, men det kan ikke udelukkende forklare forholdet, for så skulle Maine, der ikke har store byer, have langt lavere føderale tilskud til kommunerne. Forskellene må derfor også tilskrives mere organisatoriske årsager: det kommunale

Tabel 1

New England. Delstats- og kommuneindtægter fra den føderale regering 1976-77

(Tusinde $ og $ pr. capita)

	Delstat	Kommuner	Delstat	Kommuner	I alt
	Tusinde $		$ pr. capita		
Connecticut	541.348	213.577	172,6	68,1	240,7
Maine	273.963	80.970	247,8	73,2	321,0
Massachusetts	1.323.910	568.613	228,2	98,0	326,2
New Hampshire	158.577	42.703	181,4	48,8	230,2
Rhode Island	259.866	81.932	280,0	88,2	368,2
Vermont	181.366	21.743	369,3	44,2	413,5

Kilde: ACIR: *Recent Trends in Federal and State Aid to Local Governments.* Washington DC 1980. Tables A-3, A-5, og egne beregninger, baseret på 1970-folketællingen.

niveau har forskellige arbejdsopgaver fra delstat til delstat.

Vi skal imidlertid ikke gå i dybden med disse organisatoriske problemer, og følgelig vil vi i resten af denne artikel begrænse diskussionen til delstatsniveauet og udelade de kommunale detaljer. Vi så oven for, at der var store forskelle i delstaternes afhængighed af føderale tilskud. Spørgsmålet er så, hvorledes deres muligheder er for evt. at udfylde de huller i finansieringen, som vil opstå ved en nedskæring af tilskuddenes størrelse — som nævnt har Kongressen i gennemsnit skåret beløbet inden for de nye bloktilskuds rammer ned med 14%. *Tabel 2* giver en oversigt over sådanne problemer.

Tabellen viser for de seks New England-stater i første kolonne deres relative afhængighed af hjælp inden for et enkelt område - nemlig uddannelse - som en eksemplificering af den generelle forskel på relationerne mellem den føderale regering og delstaterne. Tallene er indexværdier, med 100 som gennemsnitlig afhængighed for samtlige delstater i USA. De øvrige søjler viser index-tal for den relative skattekapacitet inden for en ræk-

Tabel 2

Forskellen mellem delstater i pr. capita afhængighed af føderal støtte til uddannelse, og beskatningsgrundlaget

(100 er gennemsnit for hele USA)

	Relativ afhængighed af føderal uddannelses-hjælp, 1979	Relativ indkomst-skatte-kapacitet, 1979	Relativ cigaret-skatte-kapacitet, 1978-79	Relativ øl/spiritus-skatte-kapacitet, 1978-79	Relativ brændstof-skatte-kapacitet, 1978-79	Relativ ejendoms-skatte-kapacitet, 1978-79
Connecticut	78	134	89	116	83	154
Maine	132	66	105	101	95	75
Massachusetts	95	98	90	120	78	89
New Hampshire	104	98	191	246	89	92
Rhode Island	122	87	112	107	78	97
Vermont	131	72	121	141	100	80

Kilde: *Intergovernmental Perspectives,* vol. 7, 1981, No. 2, p 23.

ke områder. Alle indexer bygger på de faktiske aktiviteter i 1979, altså hhv. de faktiske tilskud og de faktisk opkrævede skatter i 1979.

Forskellene mellem staterne kan læses af tabellen på følgende måde: Connecticut havde i 1979 78% af den gennemsnitlige afhængighed for alle USA's delstater inden for uddannelsesområdet, medens Connecticut havde 134% af den gennemsnitlige kapacitet for indkomstbeskatning. I dollars betyder det, at når den føderale regering skærer ned på uddannelsestilskuddene, mister Connecticut kun 78 cent pr. capita, hver gang staterne som helhed mister 1 dollar. Og omvendt: hvis den føderale regering mindsker indkomstbeskatningen, sådan som det er sket, så vinder Connecticut 29) i gennemsnit 1,34 $ pr. capita hver gang den føderale indkomstbeskatning i almindelighed mindskes med 1 dollar. Maine har det stik modsat, for staten mister 132 cent for hver dollar's nedskæring af uddannelsestilskuddene, medens staten kun vinder 66 cent for hver gang den føderale indkomstbeskatning nedsættes med 1 dollar. Hvis man ser på de øvrige beskatningsformer, træder en række forskelle frem — New Hampshire har således et højt niveau pr. capita i alkohol- og cigaretbeskatning. Hvis tabellen havde medtaget delstaten Utah, med dens stærkt religiøse befolkningsgrupper, ville man se, at denne stat kun havde hhv. 51 og 57 som indexværdier for disse »giftskatter« pr. capita.

Disse indextal afspejler altså det historiske billede af 1979's tilskudsfordeling og beskatning, hvor beskatningen for en række af skatternes vedkommende er udtryk for det faktiske forbrug pr. capita i vedkommende delstat. Under forudsætning af uændret forbrugsmønster etc. kan tabellen bruges til at sige noget om delstaternes interesser i at ændre på relationerne mellem dem og den føderale regering. New Hampshire vil således have en interesse i at se nedskæringer i uddannelsestilskuddene, vel at mærke hvis delstaten til gengæld får en andel i de ovennævnte forbrugsskatter. Alt andet lige vil det være en overskudsforretning, fordi afhængigheden af uddannelsestilskuddene kun er lidt over gennemsnittet for hele USA, medens beskatningskapaciteten er omkring det dobbelte på de to »giftskat«-områder. Derimod ville New Hampshire ikke have nogen særlig interesse i at overtage en del af den føderale indkomstbeskatning, medens Connecticut ville se sin fordel derved.

Ændringer i de finansielle relationer mellem den føderale regering og delstaterne i USA vil således ramme meget forskelligt fra delstat til delstat, afhængigt af hvilke sektorer og beskatningsområder, der er tale om. Som tingene er, har Kongressen valgt at skære ned på indkomstbeskatningen og en række tilskud. Nedskæringerne i indkomstbeskatningen er imidlertid ikke umiddelbart kommet delstaterne som sådanne til gode, fordi gevinsten tages hjem af den enkelte skatteyders personlige økonomi. Delstaterne har således ikke fået kompensation for tabet i tilskud via initiativer fra den føderale regering — rationalen bag ved skatteændringerne var, at det skulle sætte skub i den almindelige økonomiske vækst i samfundet, og dermed i anden omgang forbedre delstaternes skattegrundlag.

Hvad angår forbrugsskatter, har præsident Reagan altså foreslået, at den føderale regering afstår fra en del af provenuet, som derefter går til delstaterne. Dette vil give delstaterne muligheder for at udfylde huller i indkomsterne efter tilskudsbeskæringerne, men medmindre der indbygges en ny fordelingsnøgle i denne

tilbagebetaling af forbrugsskatter, vil resultatet for visse delstater blive noget magert.

Nu er der ikke nødvendigvis nogen absolut sammenhæng mellem 1979's historiske tal og delstaternes faktiske »behov« for tilskud. Med ovenstående tal kan man altså ikke argumentere for at nogle stater rammes unødigt hårdt af ændringer. Tallene er udtryk for, hvorledes politiske kræfter hidtil har været i stand til at resultere i en bestemt fordeling af de føderale ressourcer til delstaterne. På kort sigt vil visse delstater blive ramt meget hårdt ved føderale nedskæringer. Men nogle af dem vil ved at ændre på deres egne beskatningsforhold meget let være i stand til at indhente tabet. Spørgsmålet er så bare, om det anses for politisk acceptabelt at gøre det. Eksempelvis er Connecticut en af de rigeste delstater, målt ved indkomst pr. capita og ejendomsvurderinger. Men Connecticut har store vanskeligheder ved at udfylde hullerne i indkomsterne efter de føderale nedskæringer. Disse vanskeligheder skyldes, at forbrugsskatterne er stærkt udnyttet — delstaten har således den højeste omsætningsafgift (7½%) i USA, og det er vanskeligt at sætte denne skat op. Det samme gælder benzinbeskatning og vejafgifter. Connecticut er derfor i en vældig klemme, men det er udelukkende fordi det er umuligt at få flertal for at indføre en almindelig indkomstbeskatning. Denne fleksible beskatningsform er bandlyst i Connecticut og 8 andre delstater.

De ovenstående eksempler er derfor kun brugbare som eksempler på kort-sigt problemer, som delstaterne kommer ud for. Hvis status quo i indtægtsformer og tilskudsmekanismer ændres, er sagen en noget anden. Men naturligvis vækker det politisk røre, hvis man vil ændre i status quo, for det er jo netop udtryk for, hvad der hidtil har været muligt at få igennem et stort antal politiske beslutningsmekanismer.

En række delstater står imidlertid over for ekstra store problemer ved at ændre i deres beskatning af egne skatteydere. Det skyldes den ovenfor nævnte folkelige bølge af modstand imod højere beskatning i 2. halvdel af 1970'erne. I 1980 var der således 15 stater, som havde begrænsninger på deres indtægter og/eller udgifter som følge af folkeafstemninger eller bestemmelser i deres delstats grundlov.[30] Sådanne bestemmelser er naturligvis alvorlige hindringer for delstaten, hvis der er et ønske om at fylde hullerne efter føderale nedskæringer ud. Der er da kun to veje at gå. Enten må man lægge pres på den føderale regering for at få indført en tilbageføring af en del af det føderale skatteprovenu på en eller flere skattekilder. Diskussionen ovenfor skulle have klargjort, at der vil blive en hård politisk kamp mellem forskellige delstatsinteresser — og dermed deres repræsentanter i Kongressen helt på tværs af partiskel — om, hvilken løsning Kongressen skal vælge. Eller også må man skære ned i delstaternes serviceniveau (forudsat at administrative besparelser ikke rækker) og så afvente vælgernes reaktioner på dette — hvis effekten på serviceniveauet er tilstrækkelig voldsom, kan vælgerne måske overtales til at revidere deres opfattelse af nødvendigheden af at betale skat til delstaten — hvor de hidtil har kunnet dække sig ind under en henvisning til at den føderale regering gav store tilskud finansieret af skatteyderne, må de nu til at dække delstaternes udgifter direkte. Det er imidlertid langt fra sikkert, at disse vælgere lader sig overtale, mange amerikanere mener i bund og grund, at man har det bedst uden nogen form for offentlig service. Det er derfor

ikke usandsynligt, at mange delstatsguvernører håber på tilbageføring af et føderalt skatteprovenu fra den ene eller anden kilde.

Med ovenstående præsentation af de finansielle relationer mellem den føderale regering og delstaterne skulle det være gjort klart, at spørgsmålet om ressourcer er vigtigt at tage med i en diskussion af decentralisering af offentlige serviceydelser. Det er for USA's vedkommende klart, at i hver fald på kort sigt vil en række delstater have vanskeligt ved at overtage et ansvar for visse serviceydelser, fordi der er så mange hindringer for at en egentlig prioritering kan finde sted. Med den amerikanske tradition for »sukkerskålsfinansiering«, dvs. hvor bestemte indtægtsformer bindes til bestemte udgifter i stedet for blot at betragte alle indtægter som en pulje, hvorfra alle udgifter finansieres, vil der være en klar risiko for at visse serviceydelser skæres bort uden at der har været egentlige overvejelser om ønskeligheden af dem. Hvis delstaterne havde haft mere tid til at forberede overtagelsen, kunne en egentlig politisk debat have gået forud. Det var ikke muligt i 1981, hvor det fleste delstater overtog de aktiviteter, som bloktilskuddene dækker, fra 1. oktober — tre måneder efter Kongressen vedtog bloktilskuddene.[31]

5. Konklusion

Vi har i denne artikel set på tendenser til centralisering og decentralisering i USA. Igennem 1960'erne og især 1970'erne er der sket en centralisering af den politiske indflydelse på en lang række serviceydelser til den føderale regering og Kongressen, idet der er sket en mindskelse af delstaters og kommuners autonomi ved et omfattende netværk af styrings- og kontrolrelationer, koblet til specielle tilskud. Baggrunden for denne udvikling har for en stor dels vedkommende været demokratiske præsidenters og kongresmedlemmers ønsker om at forbedre det sociale sikkerhedssystem, men udviklingen kan findes inden for så mange sektorer, at det ikke er rimeligt udelukkende at henvise til ligheden i sociale ydelser som rationale for centraliseringen til det nationale niveau. Igennem 1970'erne er udviklingen hen imod et kompliceret netværk mellem nationalt, delstats- og lokalt niveau fortsat under såvel demokratiske som republikanske præsidenter.

Denne udvikling har til dels afledt de amerikanske vælgeres opmærksomhed fra de faktiske omkostninger ved den service, som stilles til rådighed af delstater og kommuner, idet 25-40 % har været finansieret af tilskud fra et højere niveau. Når vælgerne i 15 delstater har stemt for at begrænse delstatens finansielle muligheder via skatteopkrævning, har de derved, og sandsynligvis uden at vide det, gjort delstaten endnu mere afhængig af føderale ressourcer.

I 1981 vedtog Kongressen efter forslag fra præsident Reagan at nedskære tilskuddene til delstaterne med 14 %, og dermed er flere delstater kommet i en voldsom knibe. Nedskæringerne rammer de forskellige delstater meget ujævnt, og på kort sigt kan det være umuligt for nogle af dem at udfylde det hul, som de har fået i deres finansieringsgrundlag. De delstater, som har fået begrænsninger pålagt af deres vælgere, vil være endnu værre stillet.

I løbet af 1 eller 2 år vil en række delstater blive stillet på en alvorlig prøve med hensyn til deres fleksibilitet og omstillingsevne. Såfremt det ikke lykkes præsident Reagan at få igangsat et økonomisk opsving via skattelettelser og

andre økonomisk-politiske indgreb, kan man forudse et omsving i amerikansk politik tilbage til en centralisering til det føderale niveau, med Kongressen som hovedansvarlig for retningslinier og finansiering af en lang række serviceydelser.

Et sådant skift vil imidlertid ikke udelukkende have sin baggrund i utilfredshed med den økonomiske politik. Strukturelle forhold i det politiske system vil betyde mere, end øjet umiddelbart kan se. USA's problemer ved en decentraliseringspolitik skyldes måske snarere den hast, hvormed Reagan ændrer balancen mellem føderalt og delstatsniveau, end decentraliseringen som sådan.

Noter:

1) Se for de forskellige finansielle problemer, Kenneth Newton: *Balancing the Books. Financial Problems of Local Government in West Europe.* London, SAGE 1980.
2) For en forholdsvis ny diskussion, se Brian C. Smith, »Measuring Decentralisation« i George Jones, ed.: *New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships,* London: Gower 1980, pp 137-51. Denne artikel indeholder referencer til mange klassiske artikler om decentralisering.
3) Om inter-organisatorisk forskning, se Torben Beck Jørgensen, *Samspil og konflikt mellem organisationer,* København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne 1977. »Intergovernmental relations« forskning er sammenfattet på britiske præmisser i R. A. W. Rhodes, »Analyzing Intergovernmental Relations« i *European Journal of Political Research,* vol. 8, 1980, pp 289-322. Den amerikanske forskning er bl. a. at finde i litteratur om føderalisme, udmærket sammenfattet i US Advisory Commission on Intergovernmental Relations: *The Condition of Contemporary Federalism: Conflicting Theories and Collapsing Constraints.* Washington DC 1981, ACIR-report A-78. Fra tysk hold er problemstillingerne bl. a. diskuteret af Fritz W. Scharf et al: *Politikerverflechtung,* Kronberg 1976.
4) De bygger dels på Rhodes, *op. cit.* dels på Lennart Lundquist: *Means and Goals of Political Decentralization,* Lund: Studentlitteratur 1972.
5) Jfr. Lundquist, *op. cit.* p. 74. Vi udelader i denne sammenhæng spørgsmålet om befolkningens indflydelsesmuligheder på servicen.
6) Det er, hvad Lundquist *op. cit.* begrænser sin analyse til under variablen subterritorium, omend statslige tilskud inddrages under styringsvariablen.
7) Det gælder således Lundquist, *op. cit.*, hvor interessen samler sig om de nationale politikeres muligheder for at opnå politiske mål ved at variere graden af decentralisering.
8) Om udviklingen i amerikansk føderalisme, se f. eks. David B. Walker: *Towards a functioning Federalism,* Cambridge, Mass.: Winthrop 1981, kap. 2-4.
9) Se f. eks. Deil S. Wright: *Understanding Intergovernmental Relations,* North Scituate, Mass.: Duxbury Press 1978.
10) I 1978 udgjorde de føderale tilskud netto 30 mia. af de 84 mia. $, eller 36 %. Den føderale andel er vokset fra under 30 % i 1970.
11) Tallene stammer fra Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Significant Features of Fiscal Federalism, 1979-80,* Washington DC 1980, tabel 151, 56, 57 og 108. Statistikker kan nemt være vildledende på grund af at staterne i en række tilfælde blot fungerer som udbetalingskontorer for den føderale regering,

det såkaldte pass-through fænomen. Se herom tabel 6 i ovennævnte værk.

12) Se Catharine Lovell et al, *Federal and State Mandating on Local Governments*, University of California, Riverside 1979, p 71. Med »direktiver« menes dels direkte ordrer, som alle kommuner må følge, dels betingelser knyttet til tilskudstildeling, og som derfor kun gælder, hvis kommunen vil modtage tilskuddet. Karakteristisk nok er 7/8 af de føderale direktiver knyttet til tilskud, medens 19 ud af 20 af delstaternes er direkte ordrer.

13) Advisory Commission for Intergovernmental Relations: *A Crisis of Confidence and Competence*. Washington DC 1980, p. 53. Sådanne vurderinger skal nok tages med et gran salt.

14) Se Advisory Commission for Intergovernmental Relations: *An Agenda for American Federalism: Restoring Confidence and Competence*. Washington DC 1981.

15) Se Erik Damgaard: »Politiske sektorer: Jerntrekanter eller løse netværk?« i *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 1981, pp 396-411.

16) Se Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *op. cit.*, som er konklusionsbindet på en 10-binds kommissionsudredning af meget høj kvalitet.

17) *Intergovernmental Perspectives*, vol. 7, 1981, p 16. Min oversættelse.

18) »Counties« og »municipalities«. »Special districts«, »school districts« og som regel også »townships« vil normalt være udelukket fra at modtage bloktilskud, fordi de kun udfører en enkelt eller meget få funktioner.

19) For detaljer om implementeringen af disse bloktilskud og »General Revenue Sharing«, se Carl E. van Horn: *Policy Implementation in a Federal System*, Lexington, Mass.: D. C. Heath & Co. 1979.

20) For en oversigt over de amerikanske bloktilskuds historie, se Timothy J. Conlan, »Back in Vogue, The Politics of Block Grants Legislation« i *Intergovernmental Perspectives*, vol. 7, 1981, pp 8-15.

21) Man skal her ikke være blind for, at der er meget stor forskel på kvaliteten af stats- og lokaladministrationerne i USA. Dels negligeres en række minoriteter meget ofte af flertallet, dels kan man ikke se bort fra tendenser til korruption. Hertil kommer, at embedsmænd ofte udskiftes med borgmestrene, hvis de da overhovedet er så længe ansat, at de både kan komme og gå med ham.

22) For en diskussion af forslagene og deres gang gennem Kongressen, se *PS* nr. 3, 1981, med artikler af Peters, Schick, Carroll/Bruce og Nathan.

23) Her kan man endvidere bemærke sig, at Kongressens sommervedtagelse kun var en budgetvedtagelse. De egentlige bevillinger skulle vedtages i september, og det er ganske karakteristisk, at Kongressen ikke har kunnet nå til enighed om de bindende beslutninger og i stedet har måttet ty til provisoriske finanslove.

24) En udvikling, som der også er tendenser til i det danske folketing. Se Erik Damgaard: *Folketinget under Forandring*, København 1977.

25) Om denne »Reconciliation Procedure«, se Jean Peters: Reconciliation 1982, What Happened?« i *PS* nr. 3, 1981.

26) Den efterfølgende information hidrører fra *Memorandum on Block Grants and the Budget Reconciliation Act of 1981*, embedsmandsrapport fra The Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 31. august 1981.

27) *National Journal*, 10. oktober 1981, p. 1802.

28) Udtalelsen dækker over det faktum, at mange af delstaternes hovedstæder er nogle småbyer efter amerikansk målestok.

29) Strengt taget er det delstatens skatteydere, da det ikke i dette eksempel er delstatsregeringen, der får pengene, men skatteyderne, der slipper billigere. Beregningen pr. capita er derfor kun et regneeksempel, der letter en oversigtlig sammenligning mellem delstaterne.

30) For oversigt herover, se Advisory Commission on Intergovernmental Relations: *Significant Features of Fiscal Federalism 1979-80*, Washington DC 1980, tabel 128.

31) Det til trods for at delstaterne kunne vente op til et år med overtagelsen. Det kan imidlertid skyldes ønsker fra guvernørens side om at få maksimum indflydelse på de nye tilskud — de fleste delstater har kun deres lovgivende forsamlinger indkaldt i korte perioder.

OVE GULDBERG

Om beskatning som omkostning

M. K. Hansen og hans arbejdsgiver

Mit udgangspunkt i det følgende er det enkelte menneskes og den enkelte virksomheds økonomiske adfærd og dennes konsekvenser på det samfundsøkonomiske niveau.

Min første byggeklods er derfor en standardiseret lønmodtager/forbruger i året 1979. M. K. Hansen brugte netop det, han skulle efter pristalsbudgettet og betalte netop de priser, der fremgik af forbrugerprisindexet, jf. tabel 1. Det er forudsat, at han ikke modtager nogen offentlige ydelser, at han hverken har gæld eller formue og ikke er udstyret med særlige skattefradrag.

Man ser, at hans samlede skatter og afgifter andrager ca. 54 pct. af hans samlede indkomst. Skatten udgør 6 gange så meget som udgiften til levnedmidler (excl. skat), 5 gange så meget som huslejen i en almindelig lejebolig og 7 gange så meget som de sædvanlige transportudgifter. Men M. K. Hansen ser kun delvis denne sammenhæng. De 15.000 kr. i indirekte skatter optræder som en del af priserne.

For M. K. Hansen's arbejdsgiver er disse skatter og afgifter den største del af lønudgiften, men ej heller det ses direkte. Det spiller en vigtig rolle, når der forhandles om andre goder, men i hverdagen beklager arbejdsgiveren sig over den høje lønudgift uden at tænke på, hvor lille en del af den, lønmodtageren faktisk disponerer over.

Tabel 1

M. K. Hansen's økonomiske situation

Fødevarer	11.743 kr.	
Tobak, drikkevarer	5.933	
Beklædning, fodtøj	3.646	
Bolig m.m.	11.311	
Brændsel, belysning	3.585	
Indbo, husholdningsudstyr	5.439	
Sygepleje	1.051	
Transport, kommunikation	9.395	
Fritid m.m.	5.192	
Andre varer og tjenesteydelser	4.912	
I alt	61.807 kr.	
Heraf indirekte skatter		15.000 kr.
Forbrug excl. indirekte skat	46.807 kr.	
Direkte skatter		39.585
Samlede direkte og indirekte skatter		54.585 kr.

Note: Tallene svarer til en indkomst opnået ved at arbejde 173 timer pr. måned i 11 måneder med en timeløn på 53,28 kr. (1979), dvs. en årsindkomst på 101.392 kr.

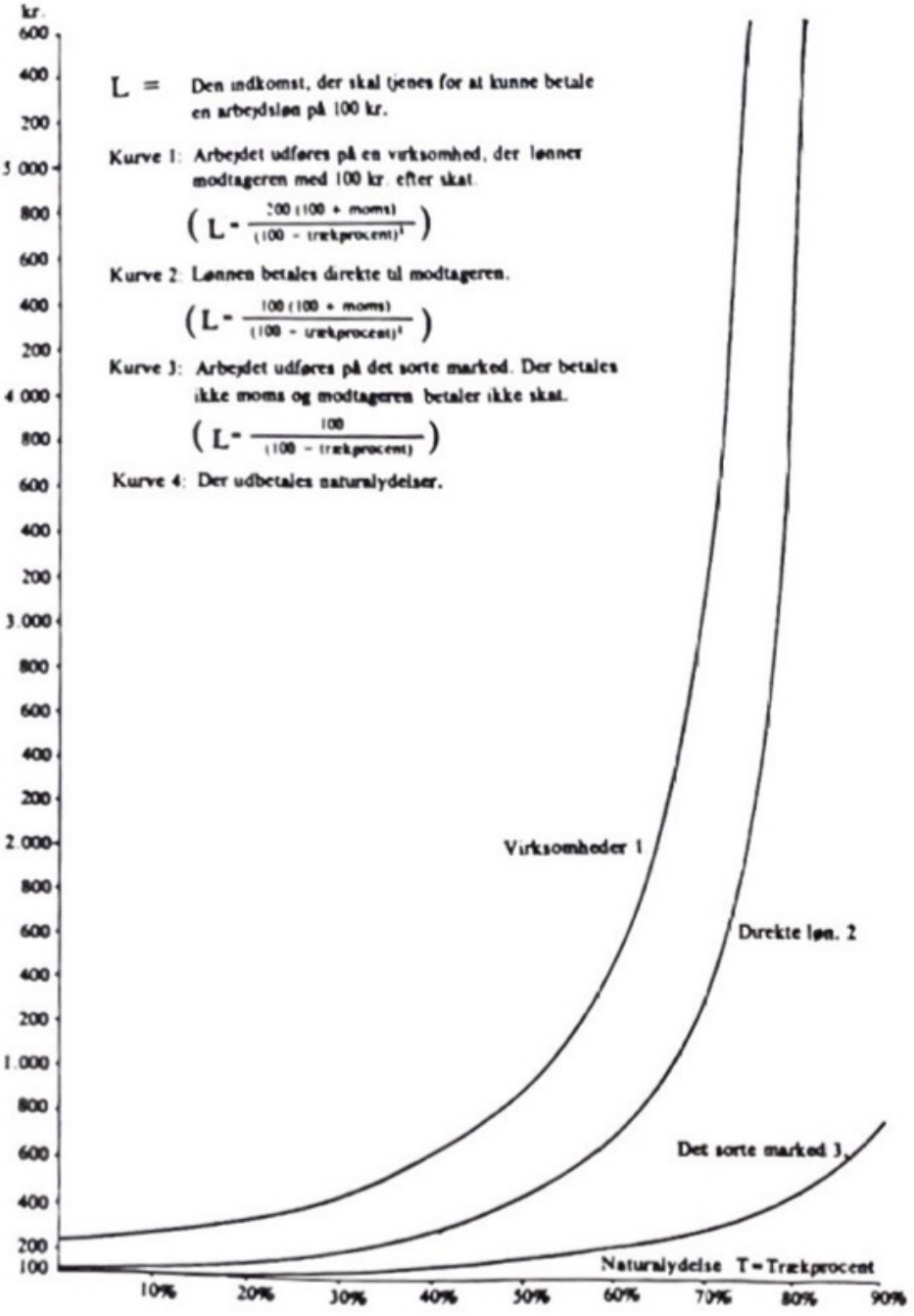
Når de to parter forhandler løn, er ⅔ af det, den ene skal betale, noget den anden ikke får.

Endnu mere skjult optræder skatten, hvis man tænker sig en situation, hvor den ene lønmodtager ved at efterspørge ydelser i en virksomhed skal betale for en anden lønmodtagers arbejde. Lad os se på en mekaniker og en urmager, der begge har en trækprocent på 60. For enkelhedens skyld er momsen sat til 20 pct.

Hvis mekanikeren skal have 40 kr.

Fhv. udenrigsminister, cand. polyt. et jur.

Fig. 1



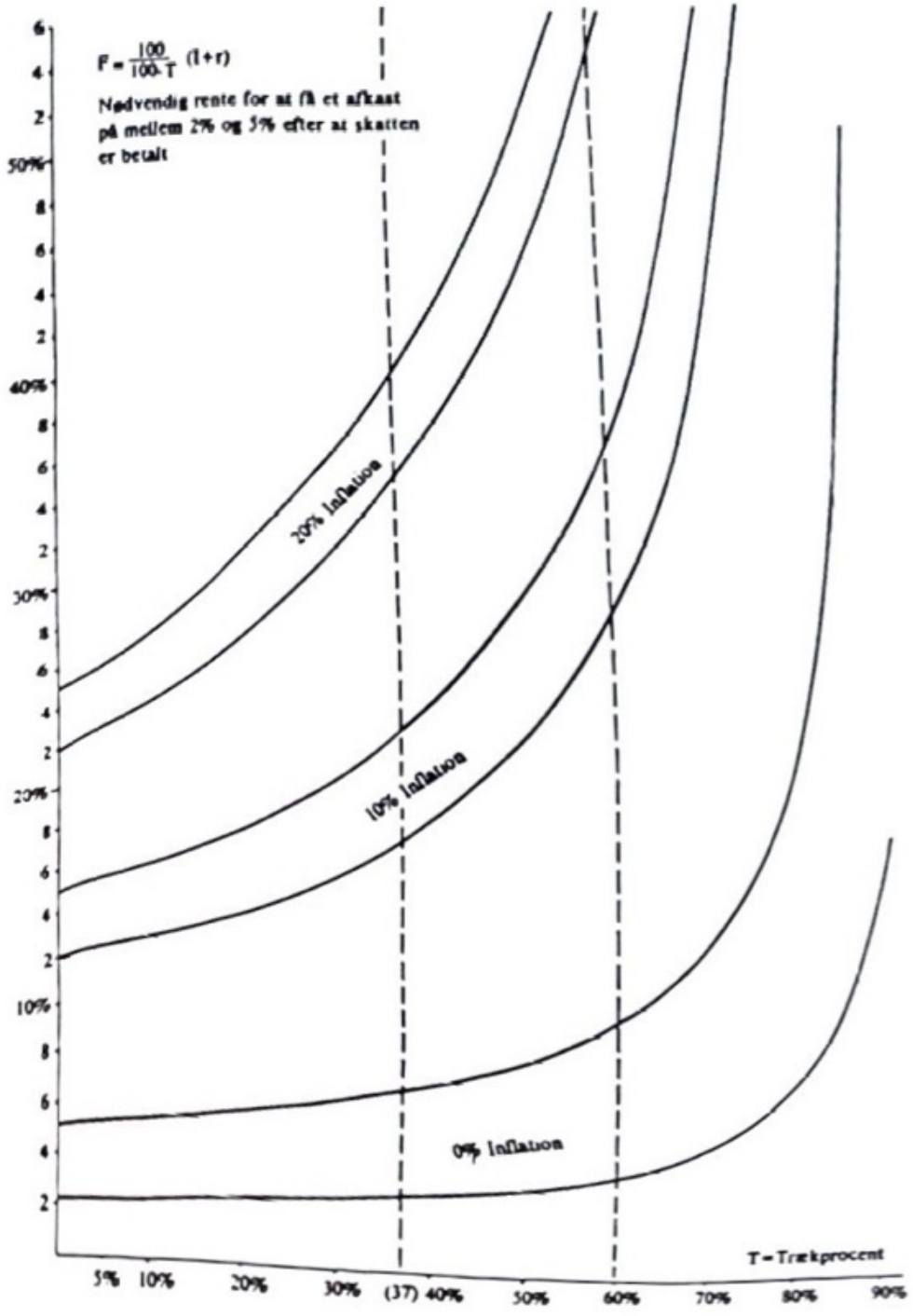
efter skat, må lønsedlen lyde på 100 kr. Værkstedets regning bliver 200 kr., hvortil kommer moms, i alt 240 kr.

Den dag, urmageren skal have mere i løn til dækning af de stadigt stigende leveomkostninger (incl. skatter), viser det sig, at han skal have 600 kr. mere i løn for at have råd til at holde sin bil. Det samme sker for mekanikeren, når hans ur går i stykker. Hvordan parterne kan reagere på denne situation, er illustreret i figur 1.

Figuren er måske ikke et fuldstændigt billede, men det giver en beskrivelse af, hvordan de forskellige former for omsætning opleves af lønmodtageren/forbrugeren. De forskellige former for omsætning finder sted indenfor det område, der afgrænses af disse kurver. Valget mellem dem påvirkes i afgørende grad af skattetrykkets størrelse.

Dette udløser nogle af de tendenser, jeg nærmere har beskrevet i min bog »Det uregerlige Danmark«, og som Ber-

Fig. 2



lingske Tidende sidste år præsenterede mange eksempler på under overskriften »Undergrundsøkonomien« eller »den sorte økonomi«.

Situationen på kapitalmarkedet

Ganske tilsvarende betragtninger kan anlægges på kapitalmarkedet. Her drejer det sig om forholdet mellem kreditorer og debitorer og mellem beskattede og ubeskattede. Problemet bliver tillige tilføjet en yderligere dimension, fordi der disponeres over tid. Det betyder, at inflationen — eller rettere inflationsforventningerne — bliver af central betydning.

Også dette har jeg gjort nærmere rede for i min bog, hvorfor jeg blot skal henvise til figur 2, hvor jeg har regnet med, at kreditor skal have en rente på mellem 2 og 5 pct., hvis kreditten skal tjene sit formål:

»Kreditor får betaling for at udskyde sit eget forbrug, og debitor betaler for at

få lov til at låne »en vægtstang« til at forøge sin produktion mere, end han ellers ville kunne. Balancen i forbrug og pengemængde er til stede«.

Ligesom på arbejdsmarkedet ændres grundlaget for dispositionerne afgørende, når skat og inflation inddrages i overvejelserne. Også her søger man fra det beskattede til det ubeskattede område. Denne søgen bliver vigtigere end kredittens formål.

Kreditor og debitor har en fælles interesse i at spare i skat. De er begge professionelle og forstår at indrette sig efter forholdene.

Den for dem begge ideelle løsning er, at kreditor ikke beskattes af renteindtægten, mens debitor, der har en høj trækprocent, kan trække renteudgiften fra. (Undergrænsen for låneomkostninger).

Når man ser bort fra den helt barokke omvendte situation, at kreditor betaler skat af en renteindtægt, mens debitor ikke kan trække den fra, så er den sandsynlige overgrænse, at de begge beskattes. Kreditgivningen er neutral i forhold til indkomstbeskatningen.

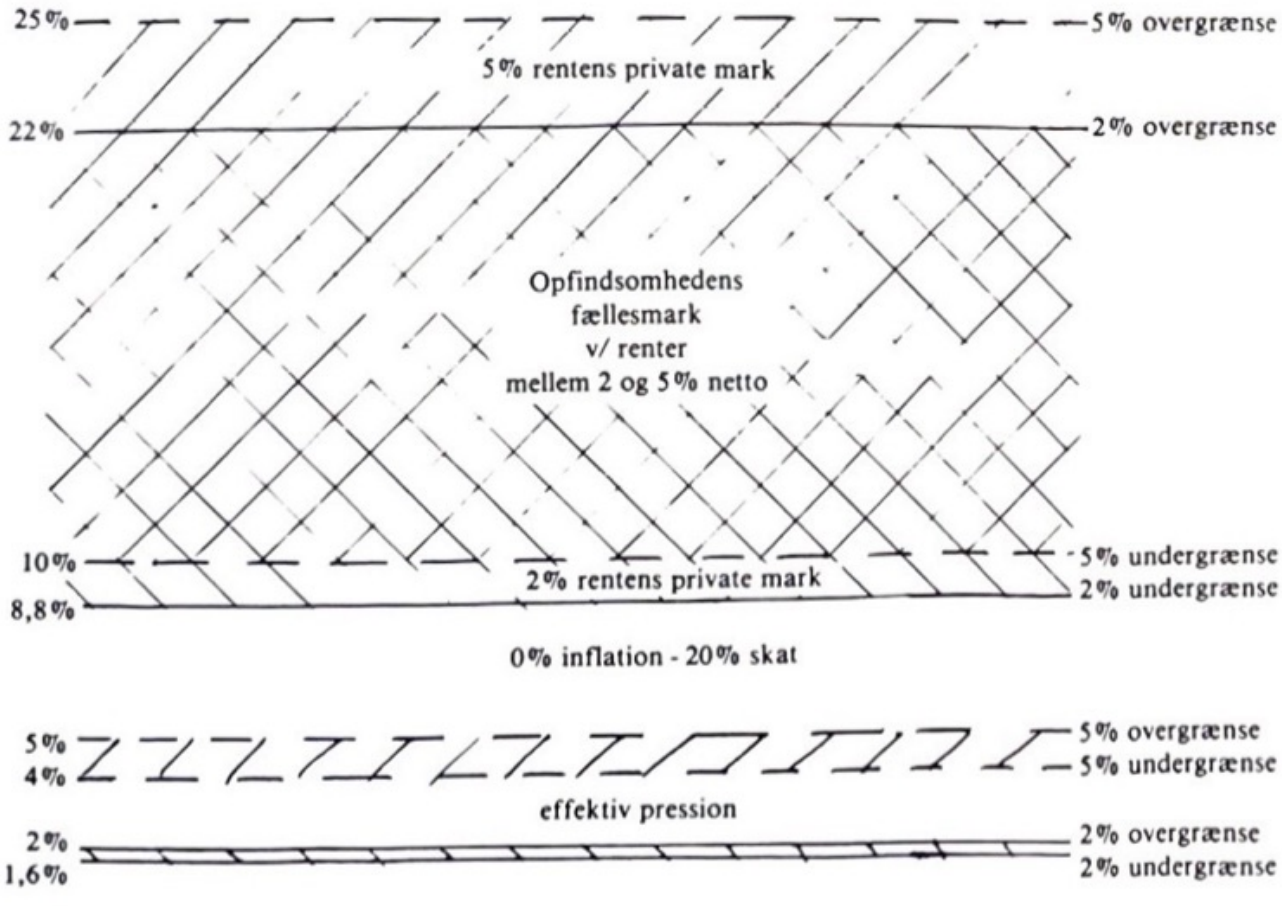
Illustrativt har jeg valgt at operere med en inflation på 20 pct. og en beskatning på 60 pct. Her bliver overgrænsen for debitors låneomkostninger hhv. 22 pct. for lav rente og 25 pct. for høj rente. Skatteprovenuet er nul. De tilsvarende undergrænser er hhv. 8,8 og 10 pct. Skattetabet er 13,2 og 15 pct.

Tankegangen er illustreret i figur 3. Området mellem nedre overgrænse og øvre nedergrænse har jeg kaldt »opfindsomhedens fællesmark«. Her udkæmpes den store duel mellem skattens svært bevæbnede rytteri og underskovens frihedselskende partisaner. Her kan man

Fig. 3

Låneomkostninger

(20% inflation - 60% skat)



dyrke pseudoøkonomiske arrangementer som varianter af indexordninger, kursgevinster, valutareguleringer osv., mens det realøkonomiske indhold er skattetænkning.
Til sammenligning er indtegnet det tilsvarende rør af over- og undergrænser ved 0 pct. inflation og 20 pct. skat.

»Rørene« som styringsmekanismer

Ifølge Jean Gabriel Thomas (Politique monetaire et autodestruction du capital) mistede den lave rente sin rolle i 1965. Fra 1720 i UK, 1830 i Frankrig og 1870 i USA var renten i disse lande stort set stabil og svingede mellem 2 og 5 pct. Dette hang, iflg. Thomas, sammen med, at de politiske, sociale og finansielle betingelser for en liberal kapitalisme var til stede. Disse betingelser er fra omkring 1965 blevet undermineret.

Betragter man de på figur 4 viste »rør« som styringsmekanismer, kan man se, hvordan en stiv og effektiv styrestang er blevet afløst af noget meget elastisk, som kun virker under store udsving og langvarigt pres.

Under høj inflation og høj skat mister renten en væsentlig del af sin rolle som den pris på penge, der i et liberalt markedsøkonomisk system udjævner udbud og efterspørgsel. Store nominelle ændringer i rentesatserne får kun mindre virkninger på de økonomiske dispositioner — såvel set i forhold til, hvad man er vant til som i forhold til de muligheder, skattesystemet tilbyder.

Monetaristisk politik og højt skattetryk

Man må da spørge, om en monetaristisk politik kan fungere under højt skattetryk. De problemer, der er antydet i figurerne 2 og 3, fører i den forbindelse til nogle teknisk/økonomiske ræsonnementer, det kan være af værdi at fremhæve.

Man må ikke undervurdere betydningen af de tendenser til en ændret arbejdsdeling, som især kan aflæses af figur 2. Den mest kendte er den, jeg vil kalde *nedrationalisering*. Arbejde, der *kan* flyttes fra de regulære virksomheder til arbejde udenfor virksomheden, sort arbejde, klamphuggeri eller naturalydelser, vil søge den vej. Det betyder ikke altid en nedrationalisering, men det fører til, at arbejdet forlader de rationelle værksteder, maskiner og værktøj for at blive udført under mere eller mindre illegale former af mere eller mindre egnet arbejdskraft. Under alle omstændigheder betyder nedrationalisering en forringelse af beskatningsgrundlaget.

Der sker imidlertid også en *overrationalisering*, som man hidtil har betragtet som en teknologisk nødvendighed. De virksomheder, der ifølge sagens natur fortsat må arbejde efter »systemets regler« og overholde lovgivningen og aftalerne på arbejdsmarkedet, prøver at bortrationalisere arbejdskraft, selvom det kan være meget dyrt.

I teorien regner man med, at øgede investeringer i sig selv giver større efterspørgsel andre steder, og dernæst som rationalisering medfører større produktivitet, større produktion og afsætning, bedre beskæftigelse og højere løn i selve virksomheden.

Når formålet imidlertid er at spare arbejdskraft, kan en større produktivitet fremkomme ved lavere produktion eller højere priser i kraft af en tilsvarende større nedgang i arbejdsstyrken. Det gælder da om at flytte mest muligt væk fra lønkontoen, hvor man skal betale 2 kr. i skat, hver gang en medarbejder skal have 1 kr. mere til sig selv.

Netop dansk industri er særlig sårbar på dette punkt. Industriens talsmænd, økonomer og politikere giver ofte udtryk for, at dansk erhvervslivs vækst og beskæftigelse skal bero på, at vi specialiserer os, finder nicher og udvikler en høj teknik og en omfattende arbejdsdeling.

Netop denne virksomhedstype har svært ved at klare sig under et højt lønskattetryk. De henvises til en teknisk set uønsket fordeling mellem arbejdskraft og kapital. Det opfattes ofte som teknologisk arbejdsløshed, men er i virkeligheden en teknologisk forvridning til skade for beskæftigelsen og til øget belastning af kapitalmarkedet.

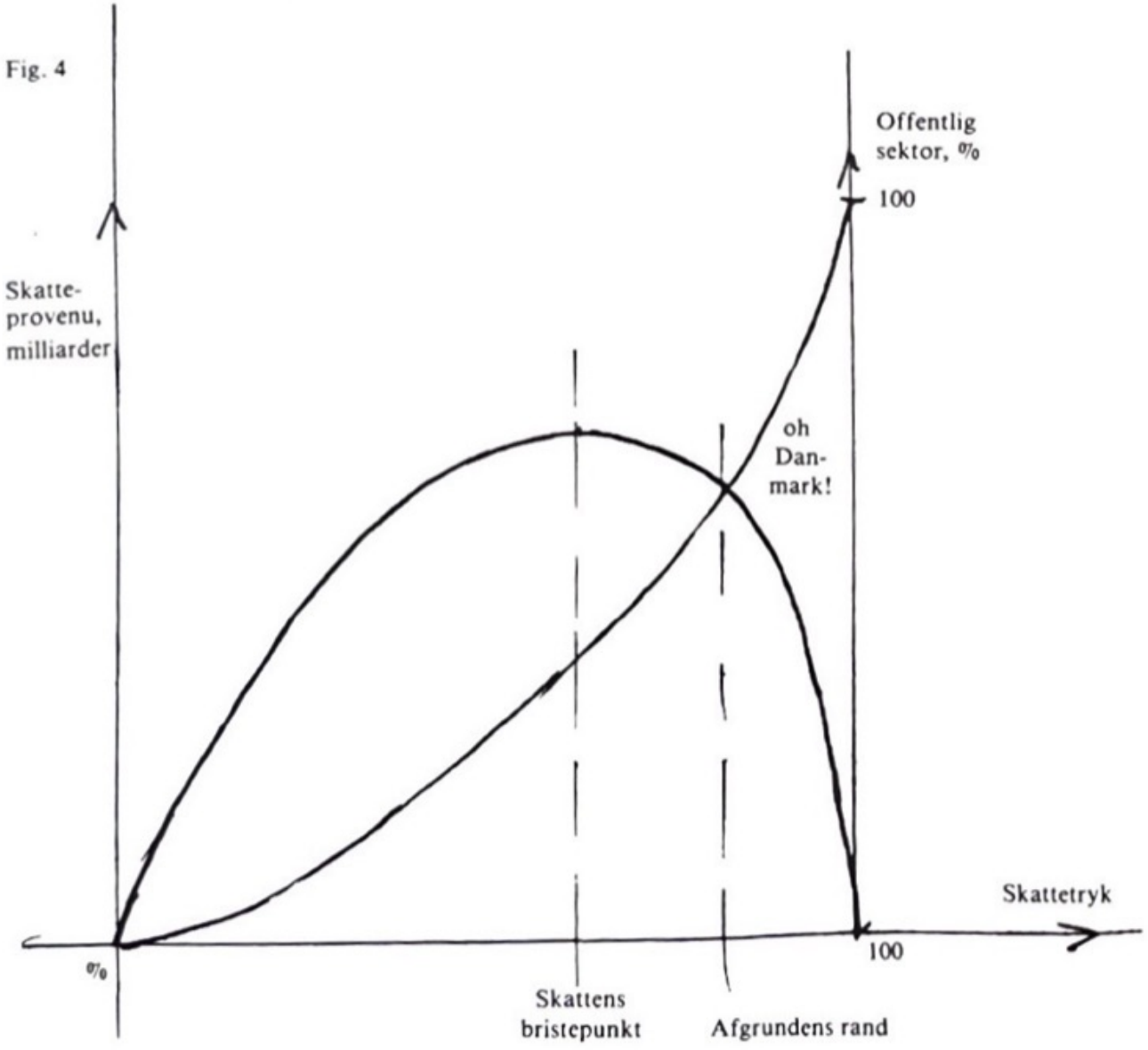
Så længe denne forvridning eksisterer, er det meget tænkeligt, at tilførsel af risikovillig kapital eller billig støttet finansiering ikke på længere sigt medfører større produktion og beskæftigelse. Man kan redde nogle virksomheder, men de overlever i kraft af, at de har sparet arbejdskraft.

Overrationalisering kan altså betyde en kunstig forøgelse af arbejdsløsheden og et bidrag til fortsat inflation.

Endelig er der grund til at pege på et fænomen, som jeg vil kalde *forsinkelse*. Eksemplet med urmageren og mekanikeren tyder på, at når man først er nået op på et højt skattetryk, vil der normalt være et betydeligt opsparet lønkrav i systemet, som vil gøre sig gældende — også selvom skatten ikke yderligere forhøjes.

Noget tilsvarende må gælde andre

Fig. 4



øgede omkostninger. De forstærkes gennem det høje skattetryk og bliver en selvstændig kilde til inflation. Også tendensen til nedrationalisering og overrationalisering synes at skabe en selvstændig inflatorisk inerti.

Allerede derfor forekommer det usandsynligt, at man kan vende arbejdsløshed og inflation til vækst og stabilitet alene ved at bremse en stigningstakt.

Loven

Denne opfattelse styrkes af et ræsonnement, der her formuleres som en lov, der kombineres med Laffer-kurven. Loven lyder:

Skattetrykket må i det lange løb nærme sig den procent, der angiver, hvor mange, der får deres indkomster via de offentlige kasser.

(Loven gælder kun i højt beskattede velfærdssamfund og kræver naturligvis præciseringer af de anvendte udtryk).

Ved kombination med Laffer-kurven bemærkes, at udtrykket skattetryk kun omfatter egentlige skatter og afgifter, mens visse offentlige indtægter i form af priser og takster ikke medtages.

Loven er blot udtryk for det forhold, at de offentlige indtægter i det lange løb må dække de offentlige udgifter. Der kan imidlertid ske visse forskydninger gennem lån, men lån indebærer også en overførsel af ressourcer.

Antag at 70 pct. af den danske befolkning (de fleste pensionister og personer under uddannelse, arbejdsløse, andre modtagere af sociale ydelser, offentligt ansatte m.v.) får deres indkomst via de offentlige kasser. Hvis M. K. Hansen kun betaler 54 pct. af sin indkomst i skatter og afgifter, må resten finansieres ved lån.

Efterhånden nødes man til at forhøje skattetrykket, og da den private sektor allerede er belastet gennem lån og skatter svarende til 70 pct., vil det vise sig, at efterhånden som man tvinges til at øge skattetrykket, vil den offentlige sektor vokse yderligere.

De negative spørgsmål

Lægges denne betragtning oven i den tidligere omtalte forsinkelse, fremstår en række foreløbigt negative spørgsmål vedrørende dansk økonomi i dag:

1) Kan man forbedre balancen i den offentlige økonomi ved at forhøje skatter og afgifter? Eller ved at låne?
2) Kan man forbedre beskæftigelse og rentabilitet i den private sektor ved at forsøge at begrænse det private forbrug gennem traditionel finans- og pengepolitik?
3) Kan man forbedre situationen ved at nøjes med at begrænse stigningstakten og vente på at blive overhalet af andre?
4) Kan man bekæmpe arbejdsløsheden og underskud på betalingsbalancen med en indkomstpolitik, der kun beskæftiger sig med M. K. Hansen's 46.000 kr. uden at ville begrænse de 54.000 kr. af hans løn, som den offentlige sektor beslaglægger?
5) Kan man snyde sig hertil gennem devalueringer? Eller slår en devaluering igennem i form af højere priser og rente inden den giver lavere omkostninger gennem lavere realløn?

Lad disse retoriske spørgsmål stå som oplæg til en drøftelse, som forhåbentlig flere økonomer vil blande sig i, men lad mig gå et skridt videre med formulering af en positiv hypotese.

Den positive hypotese

Jeg tror, *at* de øvrige økonomiske midler,

der normalt anvendes, er utilstrækkelige i deres virkninger, når beskatningen er blevet så høj, som tilfældet er,
og *at* man derfor kun kan få dem til at virke, hvis de sættes ind *efter* at et lavere skattetryk har medført lavere omkostninger både i den private og i den offentlige sektor.

Hvis disse ræsonnementer er rigtige, må opgaven i Danmark være at finde en form for nedsættelse af skatteomkostningen, som kan gennemføres politisk. En skattelettelse, der efter det gældende system, (som det var tilfældet i 1975), blot slår over i en endnu større reallønsstigning, gør ingen gavn. Den sænker ikke omkostningerne.

Hvad gør de andre?

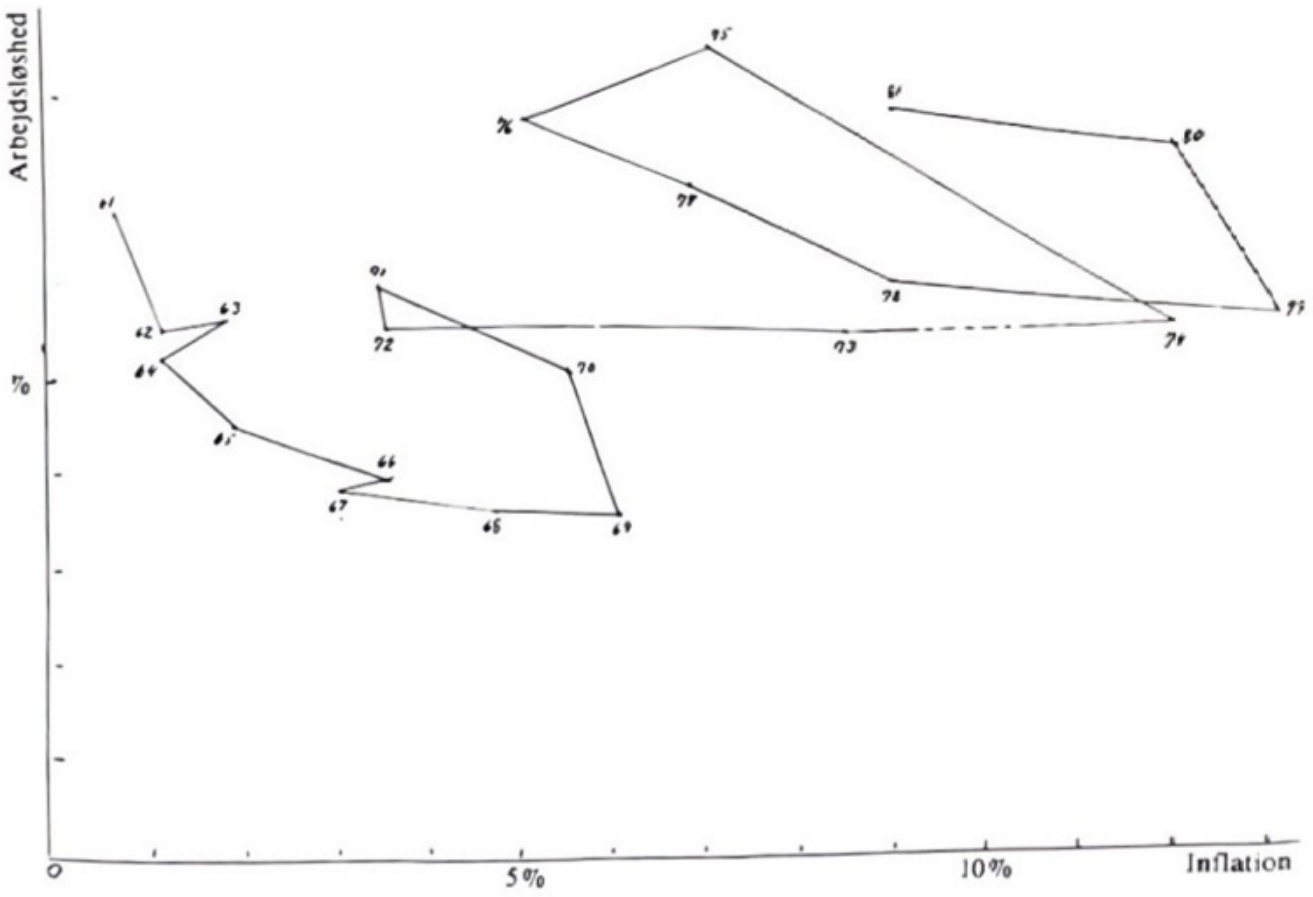
Andre lande er i samme situation af samme eller andre årsager. I liberale kredse i Europa er der mange, hvis tanker går i samme retning som de her skitserede.

Herudover kan det have særlig interesse at følge, hvad der sker i USA. Det kan være risikabelt at skrive noget derom, der muligvis vil være dementeret, før denne artikel når i trykken. På den anden side adskiller min opfattelse sig fra de forhastede domme, der er afsagt, inden Reagan's økonomiske politik er omsat til virkelighed.

Problemstillingen lader sig belyse ved figur 5, der er lånt hos den franske professor Florin Aftalon. De enkelte punkter i diagrammet svarer til årsgennemsnit for arbejdsløshed og inflation. Forløbet afspejler de forgæves forsøg på at få arbejdsløshed og inflation til at bekæmpe hinanden. Figuren skal læses med erindring om præsidenter og krige i baghovedet.

Skattetrykket har næppe spillet helt den samme rolle i USA som i Danmark.

Fig. 5



Derimod kan det tænkes, at erhvervslivet har været så glad for lånefinansieringens vægtstangsprincip, at egenkapitalen er blevet for lille, mens ringe indtjening, inflation og stivhed på arbejdsmarkedet har rottet sig sammen og er blevet selvforstærkende.

Vender vi tilbage til Reagan's politik, må man, hvis jeg er korrekt informeret, erindre, at de meget omtalte skattelettelser først træder i kraft i løbet af 1982, og at de er fordelt i rater, hvoraf den første indtræder 1. april 1982.

Dette tyder på, at Reagan-administrationen har følt sig stillet overfor samme problem, som jeg har skitseret. Hvordan forhindrer man, at en skattelettelse forsvinder i reallønsforbedringer i stedet for at blive omsat i en nedsættelse af leveomkostningerne og produktionsomkostningerne.

Hvis man ikke kan finde midler hertil gennem lovgivningen, og hvis man ikke kan formå fagforeningerne til at nøjes med en uændret realløn, mens skattelettelserne gennemføres, er man nødt til at »dække« overgangsperioden på anden måde.

Man må da forhindre erhvervslivet i at foruddiskontere den forventede skattelettelse, hindre investeringerne i at vokse og bevare eller forøge arbejdsløsheden, indtil omlægningen er gennemført. Man må finde midler til at forhindre fagforeningerne i at presse lønningerne for tidligt. Lønmodtagerne må vente med kompensationer eller reallønsforbedringer, til disse kan indtræde som en følge af, at der skal betales mindre i skat.

Med alle forbehold for mit ufuldstændige grundlag håber jeg, *at* vi i Danmark vil vise os så fornuftige, at vi kan finde en direkte sammenkobling mellem skattelettelse, leveomkostninger og produktionsomkostninger, der medfører, at en skattelettelse vil blive en nedsættelse af skatteomkostningen, gerne under uændret realløn, *så* vi på den måde kan undgå at bruge den store arbejdsløshed, den høje rente og den langsomme nedtrapning af reallønnen som spærring, indtil skattelettelsen effektivt slår igennem.

Anmeldelser:

De administrative uddannelser. En redegørelse fra administrationsdepartementet.

1. Indledning

I alle vesteuropæiske lande finder man en gruppe »højere embedsmænd«, både i centraladministrationen og i den lokale forvaltning. Gruppen er svær at afgrænse nøjagtigt, og en beskrivelse af dens funktioner kræver enten udarbejdelse af et indviklet begrebsapparat eller brug af sådanne vage og suggestive ord som »politisk rådgivning«, »ledelse« el. lign. De personer, der udgør kernen i gruppen, er imidlertid umiddelbart genkendelige for alle med rimelig god viden om vedkommende samfunds organisation og funktion. De højere embedsmænds forhold lader sig derfor drøfte meningsfuldt også uden indledende hårsplitteri om definitionen.

Et af de træk, der karakteriserer de højere embedsmænd, er deres rekrutteringsbasis. De allerfleste hentes fra en gruppe, der har følgende typiske karakteristika: De har været igennem den højeste uddannelse, som det nationale uddannelsessystem kan byde på. - De er kommet ind i den offentlige forvaltning som unge, udvalgt på grundlag af deres faglige meriter og ikke valgt efter politiske farve. - De fungerer som medhjælpere for de højere embedsmænd.

De højere embedsmænd og den kreds af offentligt ansatte, der udgør deres sædvanlige rekrutteringsbasis, har i de sidste generationer været genstand for en intens interesse. Jeg er langtfra at være specialist i netop dette emne. Alligevel har jeg ikke kunnet undgå at læse eller dog gennemblade mange hundrede bøger, betænkninger, konferenceoplæg m.v., der helt eller hovedsageligt har angået de højere embedsmænd og den gruppe, der udgør deres rekrutteringsbasis. Og jeg har lyttet til eller deltaget i snesevis af drøftelser om emnet.

Det er ikke så sært, at de højere embedsmænd og de offentligt ansatte, hvorfra de sædvanligvis rekrutteres, drøftes så intenst. Denne gruppes betydning for samfundets ve og vel er blevet åbenbar. Udfører gruppen sit job skidt, kan der virkelig ske ulykker. Denne i og for sig fuldt tilstrækkelige grund til at interessere sig for de højere embedsmænd og deres medhjælpere forstærkes imidlertid af andre. I et samfund, hvor offentlig drift og forvaltningens dirigeren har det omfang, vi kender i Vesteuropa, har de højere embedsmænd og deres medhjælpere politisk magt, ligegyldigt hvilken betydning man vil give ord som »politisk« og »magt«. I et samfund, hvor store og betydningsfulde dele af opinionen er fjendtligt stemt mod eliter, er højere embedsmænd og deres medhjælpere et usædvanligt synligt mål for fjendtligheden. Og endelig må man ikke glemme, at de højere embedsmænd og deres medhjælpere indgår med stor vægt i uddannelsessystemet, der også af andre grunde — deriblandt den, at uddannelsessystemets ansatte er velartikulerede — er under ustandselig debat. Det siges f.eks. at når *Fulton*-rapportens anbefalinger om flere samfunds- og naturvidenskabelige kandidater i den engelske *Civil Service* kun har givet ret beskedne resultater, er én af grundene den enkle, at engelske universiteter, og da særlig de fagligt bedste, er indrettet på at producere de humanister, som i 100 år har domineret den engelske *Civil Service's* øverste lag. Universiteterne kan - naturligvis - ikke ændre sin stab og dermed sin undervisning i en ruf.

Til denne flom af tryksager har administrationsdepartementet i oktober 1981 føjet en redegørelse for de administrative uddannelser. Redegørelsen er væsentlig både for dansk forvaltning og for de samfundsvidenskabelige uddannelser. Jeg genfortæller og kommenterer den derfor ret udførligt i det følgende afsnit 2. I afsnit 3 tager jeg nogle få problemer op til mere udførlig drøftelse.

2. Redegørelsen

Redegørelsens emne er rekrutteringen af den gruppe af akademisk uddannede medhjælpere, hvorfra de højere embedsmænd i Danmark hidtil især har været hentet. Synsvinklen er forvaltningens, altså efterspørgerens. Og hensigten er at rejse og et stykke på vej at svare på spørgsmålet om, hvorvidt der er et rimeligt forhold mellem de kvalifikationer, uddannelserne giver, og de opgaver, de ansatte varetager.

Redegørelsen består af 4 dele.

Den 1. - *Udbud og kvalifikationer* - indeholder en beskrivelse af de eksisterende samfundsvidenskabelige uddannelser: jura, økonomi - herunder cand. merc., politologi, samt de nyere forvaltningsuddannelser: rer. soc., techn. soc., scient. adm. og kand. samf. Beskrivelsen konkluderer i et forsøg på at dele uddannelserne op i større grupper. Der sondres mellem juridiske uddannelser, økonomiske uddannelser og politologiske/sociologiske/planlægnings-

orienterede uddannelser. Og der sondres mellem uddannelser, der er specialiserede, enten mod en bestemt funktion eller mod et bestemt samfundsområde, og uddannelser, der er mere almene.

Beskrivelsen er vist så god og velafbalanceret, som en sådan beskrivelse kan blive. Men man bør være opmærksom på, at abstrakte beskrivelser af samfundsvidenskabelige studiers indhold ikke er meget givende. Samfundsvidenskabelige uddannelser bygger - stadig - i hovedsagen på læsning. Uden kendskab til de bøger, som studenterne har læst eller dog stiftet bekendtskab med, er en bare nogenlunde detaljeret bedømmelse af deres uddannelse ikke mulig.

2. del - *Ansættelse og beskæftigelse* - indeholder resultatet af en spørgeskemaundersøgelse rettet mod de 5 yngste kandidatårgange ansat i en overenskomststilling i efteråret 1980. Hensigten med undersøgelsen har været at prøve at få »et dokumentationsmateriale for en videre rekrutteringspolitik og personaleadministrativ debat, med særlig vægt på forholdet mellem sekretær/fuldmægtiges uddannelsesmæssige baggrund og deres administrative arbejde« (s. 10).

Rapportens forfattere sammenfatter selv undersøgelsens vigtigste resultater i 4 punkter.

1) I en situation, hvor der ingen eller næsten ingen arbejdsløshed er blandt samfundsvidenskabelige kandidater, er udbudets sammensætning afgørende for den samlede rekruttering til den offentlige forvaltning. Men inden for denne ramme er især karakterniveau og tidligere erhvervserfaring samt geografiske faktorer afgørende for, hvor kandidaterne finder ansættelse.

2) Afgørende for det arbejde, som kandidaterne udfører, er dels arbejdsstedets indplacering på det administrative niveau — især om der er tale om departement eller direktorat — dels kandidaternes uddannelsesmæssige baggrund.

3) Svarene viser ret stor forskel på de adspurgtes vurdering af deres uddannelsesmæssige baggrunds relevans for det arbejde, de udfører. Mens cand. scient. pol.'erne f. eks. er tilfredse, mener en ret stor gruppe af juristerne, at deres uddannelse har været for bred, mens en anden ret stor gruppe mener, den har været for snæver.

4) Det yngre personale udviser stor mobilitet. 36% har skiftet job allerede inden for de første ansættelsesår, og yderligere 45% nærer ønske om en anden ansættelse inden for de næste 5 år.

Jeg tilhører et meget gammelt fag og vil vel allerede derfor blive betragtet som reaktionær af mange af de nyere samfundsvidenskabers dyrkere. Jeg kan derfor ligeså godt indrømme, at jeg ikke nærer den største respekt for sådanne undersøgelser, og heller ikke for denne.

Svarprocenten i undersøgelsen er ca. 52, endda kun ca. 45% for juristerne mod ca. 70% for cand. scient. pol.'er. Det absolutte antal svar er 766, hvoraf mere end halvdelen fra jurister. Følgen er, at når man begynder at splitte op, bliver tallene meget små, og procentangivelserne ikke alt for overbevisende.

Undersøgelsen omfatter 5 årgange, der behandles under ét. I det omfang, undersøgelsen bruges til at illustrere arten af de arbejdsopgaver, der udføres, er sådan ensartet behandling næppe rimelig. Svarene på hvilke arbejdsopgaver, den enkelte udfører, må naturligvis bero på den enkeltes henførelse af sit arbejde under skemaets beskrivelse af mulige arbejdsopgaver, på det tidspunkt hvor skemaet udfyldes. Men jeg lavede i al fald ikke det samme i mit første år som ansat i centraladministrationen som i mit femte år, og jeg betragtede givetvis ikke arbejdet med samme øjne.

De adspurgte svarer - naturligvis - på, hvad de bliver spurgt om. Når de skal beskrive arten af det arbejde, de udfører, må de tage udgangspunktet i den karakteristik, som spørgeskemaet indeholder. Og de adspurgte er blevet bedt om at fordele en normal arbejdsuges 40 timer på 10 arbejdsfunktioner strækkende sig fra regelanvendelse og regeludarbejdelse i den ene ende af skalaen til internationale sager og policy funktioner i den anden. Denne tideling af de administrative arbejdsfunktioner beror imidlertid — som rapporten selv oplyser (s. 47) — ikke på en analyse af generelle karakteristika ved det administrative arbejde, og den foretages, selv om »der ikke kan gives en entydig, præcis og udtømmende beskrivelse af det administrative arbejdes karakter«.

Men også svarene kan mane til forsigtighed ved brugen af undersøgelsens resultater. Den, der har et fag og får stukket et arbejde ud, vil nok tendere mod at få arbejdet til at passe til færdighederne. Jeg kan illustrere med en anekdote. Mens jeg var formand for overfredningsnævnet, kom et nyt politisk medlem og spurgte mig, hvorfor der var så mange juridiske tvivlsspørgsmål i fredningssager. Han var også medlem af et andet ankenævn, og dér var juraens placering mere tilbagetrukken. Jeg kunne kun svare som sandt var, at i et nævn med to højesteretsdommere og en juridisk professor blev juridiske problemer ikke overset.

Undersøgelser, der er empiriske og kvantificerbare, har en tendens til at blive holdt sammen med det, man anser for traditionen, altså med ustrukturede, almene erfaringer. Det sker også her. Den faktiske og ønskede mobilitet hos de adspurgte holdes sammen med »den vante forestilling om den livslange ansættelse i offentlig tjeneste« (s. 18). Hvis man i stedet havde holdt denne undersøgelses resultater sammen med en tælling foretaget dengang alle i centraladministrationen havde formiddagsstillinger, var billedet måske blevet et andet. Jeg har i al fald fornemmelsen af, at i de årgange, jeg tilhører, var følgende forløb temmeligt almindeligt: Folk med formiddagsfuldmagt hos en advokat eller deltidsansættelse i en privat virksomhed eller i en hovedstadskommune, forlod hovedstillingen i

centraladministrationen til fordel for fristende tilbud fra bijobbet.

3. del - *Rekruttering og arbejdsfunktioner* - er redegørelsens tyngdepunkt, men også den mest uensartede del.

Der startes med en udmærket, kortfattet gennemgang af betænkninger og lignende redegørelser fra efterkrigstiden vedr. »centraladministrationens organisation og opgaver og de krav, der herudfra er blevet formuleret til det akademiske personale«. (s. 29). Gennemgangen efterlader det indtryk, at bestræbelserne for at tilpasse forvaltningens organisation til ændringer i opgaverne har været rimeligt succesfulde, men at man ikke har haft større held med den del af personalepolitikken, som angår kravene til det akademiske personales forudgående uddannelse og efteruddannelse.

Derefter følger redegørelsens mest interessante og mest ambitiøse afsnit: Forholdet mellem organisationsudvikling og rekruttering. Afsnittets hovedtema er et forsøg på at vise en sammenhæng mellem forvaltningens opgaver, dens organisation og dens personalebehov.

Der opstilles to idealtyper af forvaltningsvirksomhed: Den regelorienterede og den målorienterede forvaltningsform. Kernen i de to typer er henholdsvis juristernes gængse opfattelse af, hvad der sker, når der træffes enkeltafgørelser på grundlag af præcist formulerede regler (i modsætning til forvaltningsretligt skøn), og økonomernes opfattelse af, hvordan ressourcefordelingen optimeres.

Den målorienterede forvaltningsform har fået stigende betydning, især i form af forskellige former for rullende plansystemer. Planlægningsfunktionens øgede vægt og tendensen til organisatorisk at udskille den har ført til en funktionsopdeling også af resten af forvaltningen og dermed til et øget koordineringsbehov.

På denne baggrund konstateres en tendens til specialisering af kravene til de akademiske medarbejdere i fire forskellige funktioner: lovfunktionen, budgetfunktionen, personaleadministrationen og planlægningsfunktionen. Det engelske generalistideal, som vi har været tilbøjelig til at overtage, er derfor ikke længere utvivlsomt, og det er grund til at spørge, om ikke uddannelse og rekruttering bør ske med henblik på bestemte funktioner.

Redegørelsen tager ikke endelig stilling til, om forvaltningen i sin personalepolitik og uddannelsesinstitutionerne i deres tilrettelæggelse af uddannelserne skal fremme specialiseringstendensen. Men læseren sidder tilbage med en fornemmelse af, at forfatternes svar er bekræftende.

Afsnittet slutter med nogle betragtninger om, hvad der kan gøres for at bøde på ulemperne ved specialiseringen. De tages op til særskilt omtale nedenfor under afsnit 3.

Afsnittet om sammenhængen mellem opgaver, organisation og rekruttering er så åbenbart redegørelsens mest interessante. Det fortjener at læses af alle, der har med offentlig forvaltning at gøre. Det angiver at bygge på de almene betragtninger over forvaltningens organisation og opgaver, der kan udledes af de indledningsvis genfortalte betænkninger, og på nogle hovedindtryk fra spørgeskemaundersøgelsen. Karakteristisk er imidlertid, at her forlades den sikre grund i gengivelse af tekster og af indholdet af skemabesvarelser. Grundlaget er først og fremmest gammeldags analyse bygget på almen erfaring, spredte iagttagelser og for tiden dominerende common sense-betragtninger. Det er der ikke noget forkert i. Der findes næppe noget andet brugbart grundlag. Men derfor kan man naturligvis godt kritisere analysen. Den går ikke dybt nok. De inddelinger af funktionerne, der opstilles, og som specialiseringstendenserne knyttes til, er for omtrentlige og usikre. Der mangler endnu megen iagttagelse og analyse, førend kategoriseringen kan overbevise.

I de to følgende afsnit vender redegørelsen tilbage til det flade, sikre land.

Først kommer en kort, talmæssig illustration af den uddannelsesmæssige baggrund for det akademiske personale, der var ansat i efteråret 1980, og af væksten i rekrutteringen af akademikere, disses uddannelse, aldersfordeling og fordeling på stat og kommune. Resultatet er ikke overraskende. Undersøgelsen viser en betydelig vækst, en øget kommunal rekruttering af akademikere og en faldende andel af jurister blandt de ansatte, tilsyneladende især fremkaldt af det stigende udbud af andre uddannelser.

Herefter følger en beskrivelse af rekrutteringsprocessen. Beskrivelsen bekræfter den almindelige fornemmelse af store variationer. Undertiden sker rekrutteringen centralt for én eller en gruppe af styrelser, undertiden rekrutterer det enkelte kontor. I de senere år har det været almindeligt med meget brede opslag, hvori der blot søgtes sagsbehandlere med samfundsvidenskabelig baggrund. Der spores imidlertid nu en tendens til mere specificerede opslag. I visse tilfælde foregår rekrutteringen meget uformelt. I andre nedsættes indstillende ansættelsesudvalg. De kriterier, hvorefter den endelige udvælgelse sker, synes ligeledes at variere.

Redegørelsens forfattere konkluderer, at arbejdsmarkedet for den nye kandidat må tegne sig som ganske uigennemskueligt. Man kan tilføje, at den beskrevne rekrutteringsmåde heller ikke forekommer egnet til mere systematiske overvejelser over, hvilke slags kvalifikationer man har brug for, knapt nok på styrelsesbasis, og da slet ikke for hele eller større dele af den offentlige forvaltning.

Sidste afsnit om rotation og mobilitet sætter på baggrund af tendenserne til funktionsspecialisering spørgsmålstegn ved de nuværende rotationsordninger.

4. del - *Sammenfatning* - indeholder dels en gengivelse af indholdet af redegørelsens 3 øvrige dele, dels »en række hovedsynspunkter og konklusio-

ner« (s. 1).

Det understreges, at redegørelsen ikke har et umiddelbart operationelt sigte, men skal danne grundlag for en debat om såvel uddannelsespolitiske som rekrutterings- og personalepolitiske forhold. Der tages direkte afstand fra en central personalepolitisk styring bortset fra spørgsmål omkring løn- og ansættelsesvilkår. Men der er »behov for, at man centralt løbende følger udviklingen i det offentliges kvalifikationsbehov og fremlægger overordnede synspunkter og retningslinier vedr. forholdet mellem uddannelse og administrativt arbejde i den offentlige sektor«. (s. 8).

Alligevel indeholder redegørelsen nogle forslag, hvoraf de vigtigste vist kan gengives således:

— Der bør ikke ske en harmonisering af de nuværende samfundsvidenskabelige uddannelsers indhold. Der er plads til dem alle.

— Forvaltningen bør ikke direkte stille krav til de enkelte uddannelser (s. 27). Men uddannelsesinstitutionerne bør lade »behovet for varetagelsen af mere specialiserede administrative funktioner... lede frem til overvejelser om, hvilke kvalifikationsmæssige behov, som i dag kan iagttages, og som må forventes at udvikle sig i de kommende år«. (s. 31). Og dimensioneringen mellem de 3 hovedgrupper af samfundsvidenskabelige uddannelser: jurister, økonomer og andre bør ændres for at undgå, at andelen af nyrekrutterede jurister kommer over ca. 50%. (s. 30).

— For at modvirke den skævhed i rekrutteringen, som kan henføres til uddannelsesinstitutionernes geografiske placering, og for at etablere tættere kontakt mellem uddannelses- og forskningsmiljøerne og den offentlige forvaltning, bør det overvejes, hvordan relevante praktikantordninger kan etableres og fremmes. (s. 4).

3. Fire problemer

Redegørelsen giver mig anledning til at fremsætte meninger om 4 problemer.

1. Det første angår forvaltningens rolle som aftager.

Skal forvaltningen blive ved med passivt at modtage, hvad uddannelsesinstitutionerne byder på, eller skal forvaltningen formulere krav vedr. de kvalifikationer, som de nyrekrutterede bør have?

Personlig er jeg ikke i tvivl om svaret. Selvfølgelig skal den offentlige forvaltning forsøge at formulere krav på grundlag af *sine* behov. Uddannelsesplanlægningen både på centralt hold og på institutionshold savner dette *input*.

På den anden side er det en selvfølge, at uddannelsesinstitutionerne må afveje forvaltningens krav mod krav fra andre aftagergrupper og mod internt begrundede krav, f. eks. om sammenhæng i uddannelsen eller de begrænsninger, der følger af lærerkorpsets sammensætning.

Man skal imidlertid ikke være blind for vanskelighederne ved at lade dette svar få praktiske følger.

Den grundlæggende vanskelighed ligger i manglen på tilstrækkelig præcise beskrivelser af de administrative funktioner og dermed af de kvalifikationer, som de nyrekrutterede skal være i besiddelse af. Det er karakteristisk, at kun ét af denne redegørelses forsøg på funktionsbeskrivelse er så »operationelt«, at beskrivelsen tillader formulering af krav til uddannelserne. Det drejer sig om beskrivelsen af den ældste af alle administrative funktioner, nemlig afgørelse af enkeltsager på grundlag af regler, der kun behøver fortolkning (i modsætning til udøvelse af forvaltningsretligt skøn). Og de krav, der kan formuleres på dette grundlag, har juristernes uddannelse opfyldt i århundreder.

Det ville være mildest talt gavnligt, om denne redegørelse kunne føre til, at forvaltningsforskere og -praktikere ville intensivere arbejdet med at beskrive, analysere og systematisere de administrative funktioner, der ligger uden for den traditionelle kerne i juristernes arbejdsfelt.

2. Det andet problem er et, som plager de fleste vesteuropæiske forvaltninger.

Bør der findes en gruppe af alment kompetente administratorer, der kan bruges i størstedelen af den offentlige forvaltning, og som altså er indbyrdes udvekselige? Og hvis svaret er bekræftende: Hvilken uddannelsesmæssig baggrund bør en sådan gruppe have?

Maler man med den brede pensel, kan forholdene i de tre store vesteuropæiske lande vistnok i grove træk beskrives således: I England har der siden slutningen af 1800-tallet eksisteret en gruppe alment kompetente administratorer, der rekrutteres centralt til brug for hele statsadministrationen, og som især hentes fra de gamle universiteters humanistiske uddannelser. I Tyskland har juristerne, siden kameralistuddannelserne forsvandt i midten af forrige århundrede, haft et *Juristenmonopol*. Til gengæld indgår en ganske omfattende praksis, herunder i den offentlige forvaltning, i juristernes uddannelse. I Frankrig er langt de fleste højere embedsmænd siden 2. verdenskrig blevet rekrutteret gennem ENA (Ecole Nationale d'Administration), hvis elever næsten alle har mindst én universitetsgrad bag sig — ofte flere. Den dominerende kombination er en juridisk eller økonomisk uddannelse rundet af med Science Po., især fra en særlig skole i Paris.

Den skitserede tilstand er i alle 3 lande under angreb. Angrebenes nærmere udformning er forskellig i de 3 lande, men det er vist rigtigt at påstå, at angrebene i al fald kommer fra andre uddannelser, især de nyere samfundsvidenskaber, men også fra naturvidenskaberne, og fra demokratiseringsbestræbelser eller måske snarere: bestræbelser for at nedbryde det meget åbenbare elitepræg, som klæber ved de generelt kompetente administratorer.

Maler man med en lignende bred og derfor ikke meget nøjagtig pensel, kan situationen i Danmark vistnok karakteriseres således: En universitets-

uddannelse har været en selvfølgelig forudsætning for rekruttering til den gruppe i forvaltningen, hvorfra de højere embedsmænd sædvanligvis hentes. Og en samfundsvidenskabelig universitetsuddannelse har været det naturlige. Derfor har jurister og senere økonomer hidtil domineret. De var simpelthen de eneste med en samfundsvidenskabelig universitetsuddannelse.

I de senere årtier har to forhold modificeret billedet.

For det første har det været en udbredt, men nok ureflekteret opfattelse, at rekrutteringen burde spredes noget mere. Til de to dominerende grupper - jurister og økonomer - burde føjes andre, især de nyere samfundsvidenskabers kandidater, men også humanister, psykologer, landinspektører, naturvidenskabsmænd osv. Brogetheden har været anset for et gode i sig selv.

For det andet har nogle af de nyere samfundsvidenskabelige uddannelser ret bevidst taget sigte på generalistrollen. Det er først og fremmest sket ved at søge en kombination af samfundsvidenskabelige fagområder, der anses for særlig egnet som uddannelsesmæssig baggrund for et korps af generelt kompetente administratorer omgivet af specialister og eksperter.

Går man ud fra ovenstående som et i meget grove træk acceptabelt billede, og går man ud fra, at den offentlige forvaltning overhovedet kan og vil formulere en rekrutteringspolitik, står man over for et valg, hvis yderpunkter vistnok kan udtrykkes således:

Enten satser man på, at de, der uddannes som generelt kompetente administratorer, kommer til at dominere, med jurister, økonomer, naturvidenskabsmænd osv. som medhjælpende specialister og eksperter.

Eller også rekrutterer man efter behovet for at få genkendelige specialistfunktioner udført. Mixningen eller generaliseringen sker først på ledelsesniveau efter ganske lang tids praksis og efteruddannelse.

Der kan argumenteres endeløst både om, hvordan alternativerne nærmere skal formuleres, og om hvordan valget bør falde ud. Accepterer man valgsituationen som formuleret, vil en stillingtagen nok i sidste ende bero på disse to grundlag: En fornemmelse af, hvordan funktionerne i den offentlige forvaltning vil arte sig for fremtiden, og nogle mere subjektive foretrækkelser. For mit personlige vedkommende trækker begge grundlag i samme retning. Forvaltningen bør rekruttere samfundsvidenskabelige kandidater som »funktionsspecialister«, dvs. fordi forvaltningen har brug for netop deres kvalifikationer.

Lægger man denne mening til grund, kan uddannelsesinstitutionerne drage én sikker konsekvens. Uddannelserne bør lægges således til rette, at kandidaterne kan ét fag ordentligt: en eller anden slags jura, en eller anden slags økonomi, en eller anden slags politologi osv. Uddannelser, hvor man udelukkende lægger vægt på at stille problemer, uden også at give redskaber til at løse i al fald *sider* af problemerne, bør ikke dominere i uddannelsesinstitutionernes udbud.

3. Bliver rekruttering på grundlag af funktionsspecialisering dominerende enten efter et bevidst valg eller blot, fordi vinden - og udbudet - blæser den vej, forstørres koordinationsproblemerne.

Redegørelsen udtrykker det således: »Hvis tendenserne til funktions- og sagområdespecialisering ønskes fremmet, accentueres de i forvejen fremherskende problemer med forvaltningens sektorisering«. For at afbøde denne uønskede konsekvens, indeholder redegørelsen råd til både uddannelsesinstitutionerne og til forvaltningen (4. del, s. 22-23).

Rådene til forvaltningen går ud på en organisations- og en personalepolitik, der fremmer koordination og integration bl.a. gennem selektive rotationsordninger.

Rådene til uddannelsesstederne udtrykkes ved hjælp af ordparret bredde/dybde, der i det hele bruges meget i uddannelsesplanlægningen. Ved uddannelsernes tilrettelæggelse vil det være væsentligt »at sikre en vis fleksibilitet i kandidatudbudet, bl.a. gennem en central placering af den del af studiet, som giver kandidaterne breddekvalifikationer«. Og så fortsættes: »Her kunne man for de administrative uddannelser pege på i alt tre væsentlige områder:

1) Samspillet mellem samfundsudvikling og forvaltningens rolle i samfundet.

2) Indsigt i de faktorer, der betinger forvaltningens administrative praksis, dvs. hvad der påvirker valget mellem regelorienterede og planlægningsorienterede forvaltningsformer.

3) Forhold, der betinger den offentlige forvaltnings opgavedeling og -varetagelse på sektorer og administrative niveauer«.

Disse råd er i mine øjne redegørelsens svageste led.

Er det virkelig rimeligt, at man selv i et debatoplæg — det kommer dog immervæk fra et departementalt kontor — giver så vagt formulerede råd?

Forvaltningens sektorisering er jo ikke noget nyt. Redegørelsens forfattere véd bedre end jeg, at der kan peges på en hel række midler, der kan bøde på sektoriseringens ulemper. Hvilken vægt har de her fremhævede midler blandt de mange andre?

Hvordan skal rådene til uddannelsesinstitutioner forstås? Har forfatterne selv svar på de tre spørgsmål, der ligger i punkterne 1)-3)? Eller kender de noget fag, der *har* svaret? Jeg kan ikke tro, at forfatterne vil svare: ja. Jeg vil i al fald svare: nej. Hvis almindeligt acceptable svar overhovedet kan findes, må de bygge på bidrag fra mange fag - også fra fag uden for samfundsvidenskaberne.

Det er synd, at det hele er så vagt. For hvis man havde været mere konkret, var man nok kommet ganske tæt på to håndgribelige problemer, som

uddannelsesinstitutionerne i høj grad har brug for at få råd om.

Der er stor forskel på graden af specialisering i de nuværende samfundsvidenskabelige uddannelser. De, som er mindst specialiserede, opnår »bredde« ved at inddrage dele af eller tankegange hentet fra andre samfundsvidenskaber. Juristerne, som nok er de mest specialiserede, bør se sig om efter noget mere at hente fra de andre samfundsvidenskabelige fag. Men hvad? Der er brug for aftagernes råd om svaret på dette spørgsmål.

Det andet problem er et, hvor forvaltningspraktikernes råd vil være endnu mere velkomment. Når man vil udvide funktionsspecialisternes »bredde«, hvad er det så egentlig, man vil? Vil man have, at en økonom eller en politolog skal kunne så meget jura, at han kan formulere eller fortolke en ikke for kompliceret retsregel, og at en jurist skal kunne opstille eller dog bedømme et regnskab eller tilrettelægge eller dog bedømme en simpel spørgeskemaundersøgelse? Eller vil man have, at den ene funktionsspecialist skal kunne »forstå« den andens *slang?* At dømme efter en udtalelse i 3. del, s. 116, om »breddekvalifikationer, som... gør et samspil med andre specialister muligt«, er det sidste alternativ det rette; men klart er det ikke.

Og svaret gør pokker til forskel for uddannelsesinstitutionerne. Er det første alternativ det rette, skal der gives kurser i færdigheder, som fagfolk uden større besvær og tvivl kan lære fra sig. Det er altså en simpel opgave. Er det andet alternativ det rigtige, skal der tilrettelægges en undervisning, der giver folk, der ikke tilhører faget, fornemmelse af fagets grundproblemer. De er naturligvis altid tvivlsomme og omstridte, og tilmed er de næsten altid iklædt et meget abstrakt sprog. At iværksætte sådan undervisning, er mildest talt vanskeligt. Især er det svært at undgå, at det udarter til skinbarligt dilettanteri.

4. Det fjerde problem angår rekrutteringsprocessen. Og det er vist helt fundamentalt.

Det ubetinget værdifulde ved denne redegørelse er, at den lægger op til en samstemmen af indholdet af de samfundsvidenskabelige uddannelser med forvaltningens aktuelle og forudsete behov. Uden en opstramning af den decentraliserede og temmelig tilfældige rekrutteringsproces, som redegørelsen beskriver, er dette mål imidlertid næppe opnåeligt. Med den nuværende rekrutteringsproces forekommer det højst usikkert, om forvaltningen overhovedet vil være i stand til at formulere blot nogenlunde præcise ønsker. Og i al fald kan forvaltningen ikke kontrollere, om disse imødekommes af uddannelsesinstitutionerne. Indholdet af den enkelte samfundsvidenskabelige kandidats studium er ikke gennemsigtigt på grundlag af et eksamensbevis. En nøjere bedømmelse af vedkommendes faglige kvalifikationer kræver betydelig og stadig ajourført viden om uddannelsesinstitutionernes forhold. Og det forekommer aldeles usandsynligt, at denne viden skulle være til stede hos alle dem, der i dag er involveret i rekrutteringsprocessen.

Bent Christensen
Københavns Universitet

Carl-Johan Skovsgaard: Byudvikling, politik og administration.

Samfundsvidenskabeligt forlag. 1981.

Carl-Johan Skovsgaard har skrevet en bog om udviklingen i planlægningslovgivningen fra 1950 frem til 1975.

Bogen er blevet til i forbindelse med et kandidatstipendium ved Institut for Statskundskab, Århus Universitet.

Bogen er en god gennemgang af det omfattende emne.

Som udgangspunkt er valgt byreguleringsloven fra 1949, og gennemgangen fører os frem til det nuværende system med by- og landzonelov, regionplanlov og kommuneplanlov.

Der er nogle dele af tilblivelseshistorien, som det er særligt interessant at blive erindret om.

Således var det efter lovpausen, som følge af jordlovsafstemningen i 1963, VKR-regeringen under Hilmar Baunsgaard som tog initiativ til den nuværende lov om by- og landzoner i 1968.

Det radikale landsmøde var på dette tidspunkt i øvrigt tilhænger af et forslag om ekspropriation til boligformål, men folketingsgruppen holdt sig til regeringslinien, hvorefter ekspropriationsbemyndigelsen ikke kunne vedtages i denne omgang.

I øvrigt var det jo også VKR-regeringen med indenrigsminister Poul Sørensen, som gennemførte kommunalreformen og kommunesammenlægningen, der trådte i kraft den 1. april 1970.

Senere var det den smalle venstreregering under Poul Hartling, som tog initiativ til kommuneplanloven, som gennemførtes uændret af den efterfølgende socialdemokratiske mindretalsregering i juni 1975.

I tiden mellem disse to store reformer havde en socialdemokratisk regering gennemført loven om lands- og regionplanlægning med en betydelig større grad af decentralisering end ifølge socialdemokratisk ønske og tradition.

Skovsgaard registrerer, at der i løbet af 1970'erne blev større politisk enighed om lovgivningen, men at den også i mindre grad skyldtes politiske initiativer.

Initiativet til lovgivningen er blevet overtaget af interesseorganisationer, herunder de kommunale organisationer, og udformningen af lovgivningen overlades til administratorerne og interesseorganisationernes påvirkning.

Generelt peges på, at man er gået videre med at udstikke den offentlige forvaltnings opgaver, end der er dækning for i lovgivningen i øvrigt.

Den brede samfundsmæssige styring, som lovgivningen indenfor den fysiske planlægning lægger op til, er der ikke lovgivningsmæssig mulighed for at gennemføre.

Det er således kun i meget begrænset omfang muligt at påvirke lokaliseringen af erhverv og arbejdspladser, som synes at være en forudsætning for den nugældende planlægningslovgivning.

Da regionplanerne har været så vanskelige at få stablet på benene, ser Skovsgaard en risiko for, at ingen tør tænke på en revision, hvis man på nogen rimelig måde kan undslå sig herfor.

Dette er nok en rigtig antagelse, også under hensyn til de meget indviklede procedurer, man har forestillet sig indtil nu for de kommende regionplanrevisioner.

Bogen er en god gennemgang af den nugældende lovgivnings komplicerede og langvarige forhistorie.

Da dette er en historisk oversigt, og forhistorien som sagt er kompliceret, havde det i øvrigt nok været nyttigt med parallelle oversigter vedrørende de forskellige ministerier — lovgivningen og planreformens tre etaper samt den administrative placering af opgaverne i de skiftende ministerier.

Miljøministeriet oprettedes ved kongelig resolution i 1973 ved en ændring af ministeriet for forureningsbekæmpelse.

Planstyrelsen etableredes ved en omdannelse i miljøministeriet i 1975.

Bogen er først og fremmest en grundig gennemgang af lovgivningens tilblivelse, men alligevel er der detaljer, som ikke er kommet med.

Således nævnes det ikke, hverken under gennemgang af regionplanloven eller kommuneplanloven, at bestemmelsen om retningslinier for arealer forbeholdt jordbrugserhvervene først kom ind ved en lovændring, efter at kommuneplanloven var trådt i kraft i 1977.

Undertegnede synes ellers, dette er interessant, især set i forhold til den senere diskussion om at spare på landbrugsjorden.

Når bestemmelsen ikke var med i første omgang, kan det dels skyldes, at problemet da ikke var væsentligt, og dels landbrugets traditionelle modvilje mod at blive inddraget under den lovgivning, som regulerer arealanvendelse og bebyggelse.

En modstand, som traditionelt er blevet støttet, især af partiet Venstre.

I øvrigt savner jeg — i en bog om byudvikling —

en omtale af de ideer, der lå til grund for planer og lovgivning.

Det lidt, der er kommet med, er samlet i afsnit under overskriften »Regeldannelsens informationsomgivelser«, men disse afsnit indskrænker sig stort set til at omtale, hvordan lovforslagene blev modtaget af de faglige organisationer, som f.eks. Dansk Byplanlaboratorium og Foreningen af Byplanlæggere, og af de kommunale m. fl. organisationer.

I virkeligheden har der jo ligget planlægning og undertiden udenlandsk inspiration til grund for den danske lovgivning.

Byreguleringsloven fra 1949 blev således i væsentlig grad til for at man kunne styre udviklingen i København i overensstemmelse med Fingerplanen.

Loven om planlægning og gennemførelse af Køgebugt-området fra 1961 var inspireret af de engelske new-towns.

Det var en lovgivning om en statslig planlægning for gennemførelse af byudviklingen på tværs af kommunegrænserne.

Gennemførelsesbestemmelser er der ellers ikke mange af i planlægningslovgivningen. Kun noget om tidsfølge i regionplanlægningen og mulighed for tilskud fra hovedstadsrådet til gennemførelse af planlagt udvikling i hovedstadsregionen.

Udviklingen i København har altid påkaldt sig særlig interesse. Problemerne viste sig først her, og løsningerne blev ofte planlagt til at løse de københavnske problemer.

København har haft en særstilling helt frem til kommuneplanloven i 1977.

Der var også to regelsæt, som længe var overvejende adskilt, dels en bygningsregulering og dels en planregulering.

Bygningsreguleringen moderniseredes først i København, som fik sin egen og da tidssvarende byggelov i 1939.

I 1960 gennemførtes byggeloven for købstæderne og landet, således at alle andre kommuner — dog også med undtagelse af Frederiksberg — havde fælles lovgivning på dette område.

Landsbyggeloven indeholdt udover byggebestemmelser også planlægningsbestemmelser, nemlig bestemmelserne om grundkredse og byggeområder, som blev ganske betydende for byernes udvikling.

Planlægningslovgivningen voksede først frem efterhånden. Den første byplanlov i 1924 havde lille virkning, fordi man ikke på daværende tidspunkt ønskede at gribe ind over for den private ejendomsret.

En moderne byplanlov kom i 1938, og bestod med mindre ændringer helt til 1977.

Men det var gennem hele perioden muligt at udstede tilladelse ifølge byggeloven, uden at der nødvendigvis behøvede at foreligge en planlægning.

Først med kommuneplanloven bliver det obligatorisk, at der skal foreligge en lokalplan forud for byggetilladelse ifølge byggeloven til ethvert større bygge- eller anlægsarbejde, herunder nedrivning af bebyggelser.

Først med kommuneplanloven kommer København og Frederiksberg kommuner ind under samme planlægningslovgivning som den øvrige del af landet.

Jeg synes, dette forhold er så interessant og væsentligt, at det kunne have fortjent en omtale.

De nuværende problemer i København kan nok delvis tilskrives, at planlægningskravet er så nyt. I hele perioden op til kommuneplanloven var det muligt at godkende ethvert byggearbejde i henhold til den københavnske byggelov.

Byplaner behøvede man kun gennemføre, hvis man ønskede at råde over de nærmere reguleringsmidler og magtmidler, som en byplanvedtægt indeholdt.

I øvrigt er det aldrig lykkedes helt at adskille mellem byggebestemmelser og planbestemmelser.

Således findes bestemmelserne om byggehøjde — det vandrette højdegrænseplan — i kommuneplanloven, hvorimod bestemmelserne om bebyggelsens højdeforhold i forhold til afstanden — det skrå højdegrænseplan — findes i den nye byggelov fra 1975.

Hovedstadens særstilling kan siges at være videreført i den særlige lov om regionplan for hovedstadsområdet, men det skyldes nu nok snarere, at kommunalreformen gik i stå, da man nåede hovedstadsområdet.

København og Frederiksberg forblev uden for amtskommunen. Der blev ingen kommunesammenlægninger, og man fik i stedet et indirekte valgt hovedstadsråd, således at man i hovedstadsområdet, uden for København og Frederiksberg, har tre lokale planlægningsniveauer.

Skovsgaard forsøger i et interessant afsluttende kapitel at opstille konstruktive anvisninger med hensyn til betingelser for planlægningsorganisationers funktionsduelighed. De antydede tankegange forekommer spændende, og det må håbes, at forfatteren har lyst til og mulighed for at bearbejde dem videre.

Bogen kan anbefales især som et nyttigt opslagsværk.

Jesper Harvest
planlægningschef,
Odense kommune

Kjeld Møller Pedersen og Jørn Henrik Petersen:

Hvorfor kan den offentlige sektor ikke styres? Økonomisk politik — politisk økonomi.

Berlingske Leksikon Bibliotek. Berlingske Forlag, København, 1980.

Væksten i den offentlige sektor

Væksten i den offentlige sektor har i 1970'erne udviklet sig til det måske mest centrale økonomiske og politiske problem for de vestlige industrilande. Denne udvikling kan næppe undre, når man tager i betragtning, at det offentlige i dag i flere af disse lande lægger beslag på mere end halvdelen af nationalproduktet. Parallelt hermed er naturligvis også samfundsforskerne i stigende grad blevet optagne af de nærmere omstændigheder omkring væksten i den offentlige sektor. Det er et tværfagligt projekt, hvori deltager økonomer, sociologer, politologer m.v. Den forskningsmæssige interesse er dog som sædvanlig indtrådt med en betydelig forsinkelse. En meget betydelig del af den videnskabelige litteratur om væksten i den offentlige sektor er udkommet inden for de allerseneste år, hvorimod den meget stærke stigning i de offentlige budgetter i det mindste må føres tilbage til omkring 1960. I den danske debat har Jørgen S. Dich's bog, »Den herskende klasse«, fra 1973 i dag en nærmest profetisk karakter, hvis forventninger efter manges mening er blevet mere end indfriet. Sidenhen er der på dansk grund kommet et par væsentlige monografier til, hvor foruden genstanden for nærværende anmeldelse, kan nævnes Torben Beck Jørgensens bog: »Når staten skal spare« fra 1981. Selv om de tre bøger indholdsmæssigt er meget forskellige, er de inspireret af et fælles problem, den tilsyneladende ustyrlige vækst i de offentlige udgifter.

Økonomiens politik

Den efterhånden omfattende internationale litteratur om den offentlige sektor er naturligvis meget forskelligartet. Meget groft kan man inddele litteraturen alt efter hvilke faktorer, der skønnes at have særlig betydning for væksten i den offentlige sektor. Nogle lægger vægt på forhold som økonomisk vækst, demografiske ændringer m.v. Andre fremdrager særlige ideologiske eller politiske strømninger. Andre igen lægger vægt på de særlige bureaukratiske, dvs. institutionelle former, hvorunder de offentlige ydelser bliver til. En del litteratur søger naturligvis at omfatte alle tre forklaringstyper. Man kan også sondre mellem på den ene side forholdsvis abstrakte forklaringer, såsom økonomisk velstand, venstrefløjspartiernes politiske styrke m.v., og på den anden side mere konkrete forklaringer med udgangspunkt i de politiske og administrative beslutningsprocesser.

Pedersens og Petersens bog (i det følgende P&P) kan indledningsvis bestemmes som en fremstilling, der i et ganske bestemt perspektiv mener at kunne forklare væksten i den offentlige sektor ved hjælp af politiske og institutionelle faktorer, der i princippet søges operationaliseret på beslutningstagerniveauet. Det særlige perspektiv består i en overførsel af basale adfærdsantagelser fra mikroøkonomien til de politiske og administrative beslutningsprocesser. Derfor taler P&P i en artikel om »Økonomiens politik« (Pedersen og Petersen, 1980), hvad der noget misvisende i bogens undertitel er blevet til »økonomisk politik«. Dette sidste emne kan bogen kun i meget indirekte forstand siges at handle om.

Public Choice

De følgende overvejelser over bogens teoretiske udgangspunkter er i højere grad hentet fra P&P's ovennævnte artikel end fra bogen selv. Hermed er ud fra et pædagogisk synspunkt antydet en kritik af bogen. I forhold til den ene eller anden læserkreds har bogen en tendens til at falde mellem tre stole. Hvis bogen er skrevet for en såkaldt »almindelig« læserkreds, må den under alle omstændigheder betegnes som vanskelig tilgængelig. Det kan være en medvirkende årsag til, at den under ingen omstændigheder har nået den samme herostratiske berømmelse som Jørgen S. Dich's bog, uagtet emnet næsten synes mere aktuelt i dag end i begyndelsen af 1970'erne. Hvis bogen henvender sig til et »dannet« publikum, der dog er uden specifikt kendskab til emnet, forekommer den også vanskelig, fordi man savner en ordentlig indføring i teoriens forudsætninger, der faktisk er uomgængelig for at kunne forstå centrale dele af fremstillingen. Hvis bogen endelig er skrevet for »eksperterne«, må den derimod forekomme for elementær. Der er ingen tvivl om, at forfatterne har gjort sig store anstrengelser for at gøre en svær teori let tilgængelig, men i bestræbelserne for at springe alt det vanskelige over, gør man desværre ofte teksten endnu vanskeligere at læse.

Det, man i denne forbindelse først og fremmest

savner hos P&P, er en sammenhængende redegørelse for det teoretiske grundlag for fremstillingen og i forbindelse hermed en præcisering af, hvad forfatterne egentlig vil med deres bog. Det kan som anført tilføjes, at P&P andetsteds leverer en sådan redegørelse, som det derfor kan anbefales at læse forud for bogen (se Pedersen og Petersen, 1980). Udtrykt meget kort bygger bogen på de såkaldte »public choice« teorier. De har som udgangspunkt den klassiske økonomis forestilling om det perfekte marked, der antages at resultere i Pareto optimalitet, dvs. en situation, hvor intet individs velfærd kan forøges, uden at et andet individs velfærd forringes. Det perfekte marked kan opfattes som en »idealtype«, som den private sektor som bekendt kun i et vist omfang kan siges at leve op til på grund af monopoldannelser, bureaukratiske interesser m.v. Det særlige ved »public choice« teorierne er imidlertid, at de søger at vurdere ikke alene den private, men også den offentlige sektors aktiviteter på grundlag af idealtypiske forestillinger om det perfekte marked. Hermed tages der afstand fra, hvad P&P betegner som den »velfærdsøkonomiske naivisme«, hvorved forstås, at såkaldte markedsimperfektioner automatisk kan korrigeres gennem offentlige indgreb (pp. 41-42). Som P&P udtrykker det et andet sted i bogen, står valget i sidste instans mellem forskellige imperfekte beslutningssystemer (p. 82). Man kan vel sige, at »public choice« teorierne søger at opstille kriterier for valget af det mindst uhensigtsmæssige beslutningssystem, alt efter hvilke slags goder, der ønskes produceret.

Politiske imperfektioner

P&P's hovedindsats ligger i et forsøg på med udgangspunkt i mikroøkonomiens forestillinger om den rationelt handlende og gevinstmaksimerende »homo economicus« at analysere og i et videre perspektiv også kritisere de politiske og bureaukratiske beslutningsprocesser inden for den offentlige sektor. Kapitel 3 handler således om vælgerne, partierne og interesseorganisationerne, hvad vi kan kalde det politiske systems input. I kapitel 4, i nogen grad i 5 og særligt i kapitel 6 og 7 analyseres den offentlige sektor så at sige inde fra som et særligt beslutningssystem. Talt i sider tillægger P&P altså de institutionelle forhold større betydning end de politiske. Det forekommer at være en velbegrundet vægtning. Når der i bogens titel rejses det spørgsmål, hvorfor den offentlige sektor ikke kan styres, synes de såkaldte institutionelle imperfektioner at være af større betydning end de politiske.

Analysen af de politiske imperfektioner tager udgangspunkt i forsøg på analogt til mikroøkonomiens adfærdsforudsætninger at opstille nogle meget forenklede modeller for det »politiske marked«. En klassiker på dette område er som bekendt Anthony Downs: »An Economic Theory of Democracy« fra 1957. Af særlig interesse er det såkaldte »medianvælgerteorem«, der med de begrænsninger, der udgøres af reglen om flertalsafstemninger, implicerer en maksimal meningsoverensstemmelse mellem vælgerne og de valgte politikere. Denne idealmodel for et demokrati er imidlertid ikke opfyldt i virkeligheden på grund af en række imperfektionismer, hvor i denne sammenhæng ikke mindst vælgernes manglende viden om de offentlige udgifter og indtægter må nævnes. Det næste spørgsmål i denne forbindelse må derfor være, hvad disse politiske imperfektionismer kan tænkes at betyde for væksten i de offentlige udgifter. På dette punkt lades vi lidt i stikken af P&P. Anthony Downs var i øvrigt selv af den opfattelse, at den manglende viden hos vælgerne ville føre til en for lille offentlig sektor (Downs, 1960). P&P deler selvsagt ikke denne opfattelse. I det omfang, partierne ikke behøver at tage særligt hensyn til vælgernes præferencer, kommer de til gengæld under indflydelse af magtfulde interessegrupper med særlige interesser i dele af den offentlige sektor. Hvad angår vælgerne selv, nævner P&P, at de vil tendere mod at lide af »skatteillusioner«, ligesom mange offentlige ydelser opleves som et privat gode, hvorimod skatterne opleves som et offentligt onde (pp. 74-78). Af begge grunde vil det være i det rationelle individs interesse at søge de offentlige udgifter øget. I det sidste tilfælde er der imidlertid ikke tale om politiske imperfektioner — tværtimod — men en konsekvens af sammensætningen af de offentlige ydelser, samt den måde, hvorpå disse finansieres. Det har været vist, at vælgerne generelt ønsker en fortsat vækst i de offentlige ydelser (Kristensen, 1981). I lyset af politikernes stadig mere udtalte intentioner om at holde igen på de offentlige udgifter, kan man imod P&P's opfattelse stille det lidt provokerende spørgsmål, om ikke de politiske imperfektionismer er i færd med at udvikle sig til en barriere imod en alt for uhæmmet vækst i de offentlige udgifter, ikke som Downs så problemet, men i den forstand, at alt for »ublu« vælgerønsker modereres af politikerne. Med anvendelse af spilteoriens berømte eksempel om »fangernes dilemma« har det dog været vist, at politikerne under pres fra den offentlige mening har meget svært ved at enes om besparelser (Beck Jørgensen, 1981, pp. 115-135).

Der synes altså at være en tendens til, at når såvel vælgere som politikere på det udgiftspolitiske område handler aktørrationelt, bliver det kollektive resultat irrationelt. Dette uheldige forhold sætter P&P frem for alt i forbindelse med de særlige beslutningsmekanismer, der præger den offentlige sektor. Herved bringes vi hen til bogens hovedtema, en analyse af de bureaukratiske eller institutionelle imperfektionismer.

Institutionelle imperfektioner

I overensstemmelse med »public choice« tankegangen er det teoretiske udgangspunkt her en sammenligning af de beslutningsmekanismer, der styrer udbuddet af og efterspørgslen efter goder i henholdsvis den private og den offentlige sektor. Hvor produktionsomfanget og prisfastsættelsen af de private goder i princippet sker, hvor udbuds- og efterspørgselskurverne mødes, er beslutningssituationen langt mere kompliceret, hvad angår produktionen af de offentlige goder. Den grundlæggende forskel ligger i det forhold, at medens udbuddet af og efterspørgslen efter goder i den private sektor tenderer mod at være direkte sammenkoblet gennem en individualiseret beslutningsproces, sker udbuddet af offentlige ydelser gennem en kollektivt organiseret politisk beslutningsproces, hvor endvidere forbruget af de offentlige ydelser i vid udstrækning er adskilt fra betalingen gennem et generelt skattesystem. Det sidste forhold hævdes at være afgørende for, at der hos vælgerne og følgelig også hos politikerne tenderer mod at udvikle sig en »overefterspørgsel« efter offentlige ydelser. Denne væsentlige sammenhæng synes P&P at være for lidt opmærksomme på, selv om de kort omtaler den (pp. 74-82).

Det, der nemlig først og fremmest interesserer P&P i denne sammenhæng, er den offentlige sektor som en konsumproducerende enhed. Her gør der sig yderligere nogle særlige forhold gældende (p. 94). For det første kan offentligt ansatte ikke tilegne sig eventuelle overskud ved den offentlige produktion. For det andet er de offentlige serviceydelser ofte meget arbejdsintensive. For det tredie har de offentlige institutioner normalt monopol på produktionen af de pågældende goder.

P&P viser, at disse særlige forhold omkring produktionen af offentlige serviceydelser tenderer mod at føre til, dels at der produceres for meget (p. 95), dels at der produceres til for høj en pris (p. 98). Der er altså i selve den måde, hvorpå de offentlige ydelser produceres, indbygget nogle vækstmekanismer, der overhovedet gør det vanskeligt at styre udviklingen i de offentlige udgifter.

Disse forhold forstærkes meget af, hvad der andetsteds er blevet betegnet som det »bureaukratisk-professionelle« kompleks. Politikerne har ofte svært ved at sige nej til offentligt ansattes ønsker om udvidelser og forbedringer af den offentlige service, fordi personalegrupperne i reglen ved meget mere om det pågældende område end politikerne. I den forbindelse leverer P&P i kapitel 6 og 7 en næsten lysende analyse af sundhedssektorens vækst siden 1945.

Teori og virkelighed

Som anført leverer P&P selv en glimrende empirisk analyse af det danske sundhedsvæsen, der bekræfter tilstedeværelsen af en række bureaukratiske imperfektioner, der har virket stærkt vækstfremmende. Derudover refererer P&P i kapitel 5 og 9 mere avancerede statistiske forsøg på at teste forskellige »public choice« teorier. Det er undersøgelser, der såvel teoretisk som empirisk indeholder mange problemer, som pladsen her desværre ikke tillader en nærmere drøftelse af. Der kan f.eks. rettes adskillige indvendinger imod forsøg på at teste medianvælgerteoremet ved hjælp af en aggregeret efterspørgselsfunktion, hvori indgår indkomstniveau, skattebyrde og befolkningstal.

Reprivatisering eller hvad?

I en kommentar til bogen hævder lektor Kühn Pedersen fra RUC, at »public choice« teorierne udgør et program for tilbageføring af dele af de offentlige aktiviteter til den private sektor (Kühn Pedersen, 1981). I et svar benægter P&P principielt dette forhold, idet »public choice« teorierne kan bruges til at påvise imperfektioner ikke alene i den offentlige, men også i den private sektor (Pedersen og Petersen, 1981). Til denne kontrovers kan man vel sige, at begge parter i en vis forstand har ret. På den ene side kan påvisning af imperfektioner i den private sektor anvendes som argument for offentlig overtagelse eller i det mindste kontrol med dele af den private sektor. På den anden side medfører udgangspunktet i den ideale markedsmodel, at særligt den offentlige sektor må komme til at stå for skud. Således skriver P&P: »M.h.t. markedet må det understreges, at mange indgreb imod markedsimperfektioner i bedste fald er uden betydning og i værste fald virker imod deres hensigt. På områder, hvor andre beslutningssystemer ikke er markedet klart overlegent, ville det give større velfærd at overlade markedet til sig selv. Dette må naturligvis ses i relation til de redefinerede individuelle rettigheder« (p. 203-4). Den sidste sætning hentyder til, at en række eksternaliteter såsom forurening foreslås fjernet gennem et udvidet ejendomsretsbegreb.

Det må dog tilføjes, at begrebet »reprivatisering« er tvetydigt. Umiddelbart implicerer det et ejendomsforhold, hvor altså dele af den offentlige sektor simpelthen skal overgå til det private initiativ. Det er imidlertid ikke »public choice« teoriernes pointe. De tænker i beslutningssystemer. I en anden artikel argumenterer J. H. Petersen således for indførelse af markedsmæssige styringssystemer inden for sundhedssektoren med bevarelse af denne som et offentligt ejendomsforhold. Hermed kan undgås uheldige fordelingsmæssige konsekvenser, som en egentlig privatisering formentlig ville føre til. Man må dog nok bemærke, at »public choice« teorierne er for lidt optagne af de fordelingsmæssige imperfektionismer ved et markedsstyret samfund.

Imidlertid kan tilhængerne af en meget stor, for ikke at sige stadigt voksende, offentlig sektor vælge at reagere rent »politisk« og udråbe »public choice«

teorierne som reaktionære, der leverer skyts til Reagan's og Thatcher's nedskæringspolitik. I et gensvar nærmer Kühn Pedersen sig en sådan holdning (Kühn Pedersen, 1982). En sådan indstilling forekommer urimelig. Tværtimod fortjener »public choice« teorierne anerkendelse og udbredelse, fordi de søger at vise, at den offentlige sektors beslutningsmekanismer tenderer i retning af overproduktion og spild, hvad der på længere sigt kan undergrave sektorens velfærdsfremmende formål. Tilhængerne af en omfattende velfærdsstat, der magter at se lidt længere end dagen og vejen samt evner at se en smule bort fra egne økonomiske interesser i den offentlige sektor, har en vital interesse i at tilegne sig centrale synspunkter i »public choice« teorierne.

Planlægningens elendighed

Afslutningsvis kan det påpeges, at »public choice« teorierne er typiske for 1970'ernes voksende mistro til statens styringsformåen. Der tales i den forbindelse om en effektivitetskrise. »Public choice« teorierne mener, at ustyrbarheden hænger sammen med de grundlæggende incitamentsystemer inden for de offentlige beslutningsprocesser. Hvordan ændrer man imidlertid afgørende på disse? Som et slags ekko fra en fjern fortid taler P&P om behovet for fornyelse af den »sociale kontakt« (se kapitel 11). P&P forestiller sig, at der kan opnås enighed om at ændre de konstitutionelle spilleregler på en sådan måde, at statens produktive funktioner kan nedtrappes. Man kan måske tilslutte sig tanken om konstitutionelle ændringer, men det vil være naivt at forestille sig, at de kan gennemføres i enighed. I den forbindelse har Wildavsky foreslået, at det offentliges andel af nationalproduktet forfatningsmæssigt skulle fastlåses. En sådan grundlovsændring ville givetvis medføre saneringer i den offentlige sektor, der ville imødekomme dele af »public choice« teoriernes forestillinger. Men ville en sådan ændring kunne gennemføres med noget, der minder om politisk enighed? Svaret er utvivlsomt nej. Derfor ender vi i et slags paradoks. En afvikling af de gældende styringsmekanismer inden for det offentlige vil kræve en endnu stærkere mobilisering af de så at sige traditionelle politiske styringsinstrumenter, i det mindste i en overgangsfase.

Karl-Henrik Bentzon
Institut for Samfundsfag,
Københavns Universitet

Supplerende litteratur:

Torben Beck Jørgensen: *Når staten skal spare*. Nyt fra samfundsvidenskaberne, 1981.
Jørgen S. Dich: *Den herskende klasse*. Borgen 1973.
Anthony Downs: *An Economic Theory of Democracy*. New York, 1957.
Anthony Downs: »Why the Government Budget is too Small in a Democracy«. *World Politics*, vol. XII, no. 4, 1960, pp. 541-563.
Ole P. Kristensen: »Vælgerholdninger til offentlige udgifter: Tror vælgerne, at offentlig service er gratis?«. *Økonomi og Politik*, nr. 3, 1981, pp. 191-205.
Mogens Kühn Pedersen: »Public Choice - eller politikkens økonomi - et program for re-privatisering«. *Juristen & Økonomen*, 19, 1981. pp. 450-458.
Mogens Kühn Pedersen: »Public Choice - ikke et partoutkort til analyse af allokeringsmekanismer«. *Djøf-bladet*, 3, 1982, p. 102.
Kjeld Møller Pedersen og Jørn Henrik Petersen: »Økonomiens politik - politikkens økonomi«. *Økonomi og Politik*, 3, 1980, pp. 231-251.
Kjeld Møller Pedersen og Jørn Henrik Petersen: »Public Choice«. *Juristen & Økonomen*, 21, 1981, pp. 513-516.
Jørn Henrik Petersen: »Kan man - som alternativ til central planlægning - benytte elementer af markedsmekanismen i den offentlige sektor?«. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 4, 1980, pp. 29-44.
Aaron Wildavsky: *How to limit Government Spending*. University of California Press. 1980.

Bøje Larsen: Styringstænkning. Er ledelse mulig?

Nyt Nordisk Forlag, 1981.

I 60'erne indtrådte en stærk interesse for planlægning og styring, ikke mindst i henseende til de aktiviteter, der udspilledes i den offentlige sektor. Nye »styringsorienterede« fag indførtes i universiteternes samfundsvidenskabelige uddannelser. Mange konferencer om udvikling af egnede styringsinstrumenter blev afholdt.

70'ernes første år prægedes af en heraf afledt »styringsoptimisme«. De to perspektivplanredegørelser kan læses som kataloger over foranstaltninger, der, hvis de gennemførtes, ville muliggøre en bedre og mere effektiv styring af de offentlige aktiviteter. For blot at nævne enkelte aktiviteter fra perspektivplankatalogerne: omlægning af opgavefordelingen, udformning af langtidsbudgetter, udveksling af budgetinformationer, etablering af fælles koordinationsorganer, ajourføring af den organisatoriske struktur, anvendelse af konsekvensberegninger, opstilling af alternative forløb, uddannelse af eksperter med indsigt i tværgående problemstillinger, udvikling og anvendelse af cost-benefit analyser, programbudgettering osv. Endog et særligt forskningsinstitut med henblik på »styrbarhedsproblemer« i amts- og primærkommunalt regi så dagens lys.

I slutningen af 70'erne ændredes perspektivet. Adskillige bøger og mange tidsskriftartikler argumenterede for de i det demokratiske beslutningssystem iboende vanskeligheder, og interessen blev forskudt fra bureaukratiske styringsinstrumenter og -teknikker (i 60'ernes forstand) til en mere indgående drøftelse af egnede tilskyndelsessystemer. Denne perspektivforskydning fremtræder markant ved en parallel læsning af perspektivplanredegørelserne og de senere års budgetredegørelser fra Budgetdepartementet. Hvor perspektivplanredegørelserne i traditionel forstand lagde vægten på den interne styring i den offentlige sektor, dvs. de politisk-administrative processer, hvorved de formelle beslutningstageres beslutninger omsættes til udadrettede offentlige aktiviteter, er perspektivet i budgetredegørelserne et andet. Hvor perspektivplanerne focuserede på den offentlige sektor og dens beslutningstagere »i sig selv« og eksplicit udelukkede omgivelserne, inddrager budgetredegørelserne i højere grad incitamenternes betydning, ligesom man betoner betydningen af samspillet med omgivelserne. Således vil man se, at budgetredegørelsen fra 1980 toner betydningen af samspillet med omgivelserne. Således vil man se, at budgetredegørelsen fra 1980 på det tekniske plan imødegår påstanden om den offentlige sektors »ustyrbarhed«. Det fremhæves, at budget- og plansamarbejdet i dag er så vel organiseret og informationssystemerne så vel udviklede, at både styring og kontrol kan ske på en rimelig måde, men, tilføjes det, »Det, der med historiens øjne kan betvivles, er styrbarheden i politisk forstand, når det gælder strukturelle tilpasninger, der kan fastholde lavvækst over en længere årrække«. Dette er en interessant tilføjelse, fordi den antyder den væsentlige erkendelse, at man ikke blot kan focusere på de organisationsinterne processer som forklarende, men må se disse i sammenhæng med de øvrige institutionelle rammer. Disse kan have en så væsentlig betydning, at det, der sker i de beslutningsprocesser, man ofte koncentrerer opmærksomheden om, måske slet ikke er så centralt. Måske er der kun til disse beslutningsprocesser knyttet et så beskedent spillerum, at udviklingsforløbet bedre forstås og forklares ved at se på de ydre rammer eller omgivelserne omkring beslutningsprocesserne.

Denne betragtningsmåde er også bærende i Bøje Larsens både morsomme, provokerende og tankevækkende bog, hvor han med udgangspunkt i organisationsteorien som fagligt fundament på det positive plan stiller spørgsmålet om styring, ledelse og planlægning overhovedet virker, mens han mere implicit på det normative plan antyder en nytolkning af det gamle udtryk »laissez faire, laissez passer«.

En af bogens hovedpointer er, at det politiske system (og i bredere forstand ledelse overhovedet) i virkeligheden ikke har en særlig stor autonomi. Det er derfor ikke særligt hensigtsmæssigt at ville forstå et socialt system ved at focusere på de organisationsinterne processer som forklaringsvariable. Når man i den traditionelle »styringstænkning« i vidt omfang har anvendt denne indfaldsvinkel, hænger det bl.a. sammen med en udbredt tendens til at ville se personer og ledere snarere end strukturer som årsager til indtrufne begivenheder. »Udviklingen er skabt af »nogen« — hvilket også støtter en tiltalende illusion af kontrol (eller potentiel kontrol) over begivenhederne«.

Uden direkte at referere til Hayek's forfatterskab tangerer Bøje Larsen i dette (og andre) udsagn Hayek's kritik af den konstruktivistiske filosofi,

der stammer fra Descartes: »...show that certain widely held scientific as well as political views are dependent on a particular conception of the formation of social institutions, which I shall call »constructivist rationalism« — a conception which assumes that all social institutions are, and ought to be, the product of deliberate design... That erroneous view is closely connected with the equally false conception of the human mind as an entity standing outside the cosmos of nature and society, rather than being itself the product of the same process of evolution to which the institutions of society are due«.

Bøje Larsens fremgangsmåde er den, at han med udgangspunkt i en bestemmelse af begrebet styring formulerer en række forudsætninger af strukturel og kognitiv karakter, der må være opfyldt, for at styring overhovedet kan finde sted. (Det er værd at bemærke, at Bøje Larsen anvender en meget effektorienteret afgrænsning af styringsbegrebet i sit opgør med den betragtning, at »Leder er man og ledelse er det, når man bruger (hvilket eventuelt vil sige: spilder) tiden med noget, man mener leder. Mange ledelsesteorier beskriver, hvad dem der kaldes ledere faktisk foretager sig, og hvad de bør foretage sig — men der er få overvejelser over effekten af deres indsats«).

I bogen er det især drøftelsen af de kognitive forudsætninger, der er af interesse, mens bogen ikke bibringer læseren så meget nyt i henseende til de strukturelle forudsætninger. Det spørgsmål, hvor det i størst udstrækning lykkes Bøje Larsen at påpege nye synsvinkler, er, hvorvidt der eksisterer tilstrækkelig viden om virkningssammenhænge eller mulighed for korrekt læring. Dette forhold er i øvrigt også antydet i budgetredegørelsen fra 1981, hvor man specielt peger på de institutionstunge serviceområder, der presser på for en »mere-af-samme-slags« udbygning. Generaliseret antyder dette det problem, at hvis man ikke ved, hvordan man skal realisere det, man hævder at ville, da må man i stedet gøre, hvad man kan, dvs. styre med det, man faktisk kontrollerer. Konsekvensen heraf er, at man »gør mere af det samme«, at man »hælder penge over problemerne« osv., dels for at vise den gode vilje og dels for at skjule sin reelle mangel på styringsmulighed.

I sammenhæng med læringsaspektet er ikke mindst bogens beskrivelse af et simulationsprogram der foretager valg på grundlag af indhøstede erfaringer, af interesse.

I øvrigt er metoden i bogen i vid udstrækning af eksemplarisk karakter, idet Bøje Larsen søger at sandsynliggøre sine påstande gennem udvalgte eksempler.

Dette betyder naturligvis, at bogen ikke dokumenterer eller »beviser«, at styring og ledelse er en principiel umulig aktivitet. Til gengæld lykkes det den i en uhøjtidelig stil at argumentere den pointe hjem, at styring, ledelse og planlægning i alt for høj grad er blevet antaget som selvindlysende ideer. Bogen har bestemt anstillet en række overvejelser over eksisterende styringsbegrænsninger, som det er værd at bearbejde yderligere. Endelig har den peget på behovet for at rehabilitere andre styremåder end den bureaukratiske. (At de senere års budgetredegørelser gør det samme, er kun glædeligt).

Når dertil kommer, at bogen er skrevet i en for den type litteratur uvant stil med vægt på forståelighed (og ironiske finter), må den have den bedste anbefaling som sommerferielekture for de politikere og styringsteknokrater, der endnu ikke har stiftet bekendtskab med den.

Jørn Henrik Petersen
Institut for Samfundsvidenskab, Odense Universitet

Karl-Henrik Bentzon: »Kommunalpolitikerne«

Samfundsvidenskabeligt forlag, maj 1981.

Ovennævnte bog af lektor, cand.mag. Karl-Henrik Bentzon, der grundigt behandler kommunen som politisk institution med hovedvægt på forholdet vælger/kommunalpolitiker, imødekommer et stort behov for belysning og debat.

Bogen behandler indledningsvis problemet om kommunalpolitikernes repræsentativitet, i hvilket omfang de afspejler vælgernes holdninger, partimæssigt eller som udtryk for sociale og lokale grupper.

Konflikten mellem den stigende politisering af udvælgelsen og befolkningens voksende partipolitiske passivitet er et centralt emne i bogen.

Bl.a. stilles det spørgsmål, om udvælgelsesproceduren og lovgrundlaget er gunstigt for samklangen mellem vælgeren og den valgte, m.a.o. for det repræsentative system, den liberale demokratitradition, som forfatteren går ind for at bevare og forbedre.

Da bogen som helhed er et grundigt og velfunderet arbejde, er det iøjnefaldende, at der på side 24 kan noteres to fejl: det oplyses, at Fremskridtspartiet i 1976 fremsatte forslag om mulighed for sideordnet opstilling ved kommunale valg, men at dette ikke nåede at blive behandlet i Folketinget — samt at de Radikale i øvrigt »ved senere lejligheder« havde fremsat tilsvarende forslag.

Fremskridtspartiet fremsatte sit forslag vedr. sideordnet opstilling 24. 3. 77. Det kom til første behandling i Folketinget 27. 4. 77 og gik derefter til udvalgsbehandling.

De Radikale har ikke »ved senere lejligheder« fremsat forslag om sideordnet opstilling, men kun én gang, sammen med Fremskridtspartiet og Retsforbundet, stillet et sådant forslag som ændringsforslag til indenrigsminister Henning Rasmussens forslag vedr. kommunale valg, omtalt bl.a. sp. 7497, 10. 3. 81 i Folketingstidende.

Da Folketingets behandlinger af sagen både i 1977 og 1981 klart belyser partiernes syn på balancen mellem parti (taktiske) hensyn og vælgerindflydelse, hensyn til styring og kontinuitet m.m. er denne fejlorientering lidt kedelig.

Bentzon er som forsker henvist til officielt statistikmateriale og spørgeskemaundersøgelser af den kendte type, hvor motiverne bag adfærden er svære at vurdere — entydige konklusioner er derfor mere end tvivlsomme.

Hans nuancerede vurderinger og forsigtige konklusioner er derfor stærkt medvirkende til bogens troværdighed og kvalitet.

Jo mere systemerne kommer menneskene nær, des mere skærpes konflikter, des mere opstår følelsesmæssige variationer i motiver og adfærd. Mulige konklusioner kan til sagligt modsige hinanden.

I den nævnte sammenhæng mellem personlig og partimæssig repræsentativitet nævnes, at den begrænsede brug af personlig stemmeafgivning peger på tilfredshed med valgsystemet. Det kan lige så vel pege modsat: på resignation, på viden om det etablerede systems magt, og pege på, at en styrkelse af den direkte personlige indflydelse ville fremme lysten til bl.a. personlig stemmeafgivning.

Om sideordnet opstilling stilles endvidere spørgsmålet (Bendix, 1977, p. 8, nævnt s. 164), hvorvidt dette vil virke negativt ved at fremme det popularitetssøgende. Da folketingsparalleller i øvrigt er stærkt anvendt i bogen, kunne man have søgt at vurdere, om denne virkning kan skønnes at være til stede i Folketinget, hvor stadigt flere er valgt på grundlag af sideordnet opstilling.

I en velafbalanceret redegørelse for de ændrede krav, som teknokratisering og politisering har medført i den kommunale verden, omtales ikke, at vælgere i landkommuner stadig i vidt omfang inddrager vurdering af kandidaters faglige dygtighed og personlige respektabilitet ved udvælgelsen.

Der vælges derfor med rette folk med udpræget praktisk begavelse og ofte med fin evne til helhedsvurderinger, væsentlige kvaliteter, hvor en opbrudstid støder på et traditionsmønster.

Især denne type føler ofte et stærkt pres ved, at der stilles helt andre krav af teoretisk og bureaukratisk karakter.

At fordele de forskelligartede arbejdsopgaver efter begavelsernes forskellige karakter er derfor en aldeles væsentlig og overset opgave, som intet skemamateriale kan bidrage til at belyse betydningen af.

I bogens tredie afsnit omtales kommunalpolitikernes selvforståelse af deres rolle i forhold til vælgerne, til arbejdsbyrde, styresæt og opgaver.

Forfatterens sunde distance til skemamaterialet er her klar. Skemaer kan blive *for* primitive. På et spørgsmål (tabel 54) om, hvorvidt man føler at repræsentere helhedens interesser eller er bevidst ensidig, kan der næsten kun tænkes ét svar.

Det undrer mig, at forfatteren, da bogen i øvrigt

er spækket med henvisninger til forskeres og andre specialisters udsagn, kommer så let hen over definitionerne af befolkningens præferencer og behov.

Det kan ikke være forfatteren ubekendt, at der såvel i Danmark som de øvrige nordiske lande er en stærk konflikt under udvikling i planlæggernes faglige univers om netop dette forhold. En beskrivelse heraf ville have været en naturlig forlængelse af omtalen af Habermas og Frankfurterskolens påpegning af det politiske element i offentlig planlægning under kapitalismen.

Vi har en helt nutidig og fremadpegende konflikt på dansk grund mellem på den ene side de traditionelle planlæggere og centraladministratorer, der har indbyggede normer og stadig tror på objektive og målelige værdier, hvor der planlægges for mennesker — på den anden side de planlæggere, der klart erkender, at planlægning er politik, går ud på at lytte til folks stærkt varierede værdiopfattelser, ønsker og behov.

F.eks. har Landsbykommissionen, som nu efter tre års intensivt arbejde har afgivet betænkninger og forskningsmateriale, arbejdet med både etnologien og kulturgeografien som inspirationskilder.

Disse videnskaber sætter i sig selv videnskaben som begreb i et nyt lys, siger klart, at planlægning drejer sig om holdninger — især kommuneplanlægning.

Erkendes dette, påvirker det i høj grad også vurderingen af balancen i det politiske rollespil stat/amt/kommune.

Bogen forekommer mig stærkt fikseret på Folketinget som politikskabende og undervurderende det politiske element i de åbne rammelove, kommunerne i halvfjerdserne fik at arbejde med, især planlovskomplekset.

Beskrivelsen af motiver bag og virkning af kommunalreformen er klar og bygger på officielle dokumenter vedrørende kommuneinddeling, byrde- og opgavefordeling m.m.

Når forfatteren rigtigt nævner det inkonsekvente i først at foretage en kommuneinddeling og derefter finde ud af, hvilke opgaver og byrder man skal fordele, burde nok tilføjes, at selve inddelingen, bl.a. på baggrund af de til kommunalreformkommissionen knyttede egnsundersøgelser, byggede på en fast forhåndsforestilling om rammernes indhold m.h.t. skolestruktur (tresporet overbygning), alderdoms-/plejehjemsstørrelser, biblioteksstruktur m.m. Alt pegede på den mindstestørrelse omkring 5000 ib., der blev inddelingens norm.

I fjerde afsnit om holdninger til det nye kommunale system savner jeg en beskrivelse af den fundamentale konflikt, der består i, at kommunalreformen var et produkt af effektivitetsfilosofien, med kommissionsnedsættelse i 1958, før ungdomsoprørets og tvivlens tidsalder, men at denne tvivl og usikkerhed om den ensidige vækst- og effektivitetsdyrkelse var under stærk udvikling omkring 1970.

Partierne var selv under anklage og kritik, de måtte gennemføre kommunalreformen på værditraditioner, som både folket og de var kommet i tvivl om.

Man forenede det uforenelige ved, at effektivitet og konventionel lighedsfilosofi med ensartethedspræg blev reformens kalorieindhold, tankerne om nærdemokrati og medindflydelse blev reformens krydderi, drysset på af kommunalbestyrelserne efter skønnet behov for at fremme lysten til at indtage maden. Heller ikke denne (af mig meget forenklede) konflikt er officielle undersøgelser i stand til at belyse, selv om den er klar og vigtig, opleves stærkt af alle, der er anbragt i beslutningsprocessen.

Jeg gentager, at forfatterens kommentarer også her viser forståelse for det videnskabeligt udefinerbares betydning.

Som helhed er bogen gedigen, oplysende, nuanceret. De mangler, jeg har nævnt, må ikke forstyrre dette indtryk.

Den er skrevet for folk, der ikke går af vejen for fagsprog og forskningsundersøgelser, altså ikke for alle og enhver. Den ikke alene imødekommer, men udfylder også i vidt omfang et behov.

Kristian Thule Hansen
fhv. borgmester

Lars Lund: Pengeefterspørgsel og rentedannelse i Danmark

efter 1950 (117 sider).

Skrifter fra Institut for Nationaløkonomi, Handelshøjskolen i København. København 1982.

Bogen er en udbygning af kapitlet »Pengeteori og pengepolitik« i bogen Finans- og pengepolitik i Danmark 1950-75, som forfatteren sammen med Svend Marker-Larsen udgav i samme serie i 1978. Ligesom denne bog tager den foreliggende sigte på undervisningen af HA-studerende.

Fremstillingen er interessant og sine steder ganske fornøjelig læsning; og bærer herudover præg af det pædagogiske sigte. Det sidste medfører dog lovligt rigoristiske udsagn hist og her. Det er endvidere mit indtryk, at bogen vil vinde ved en mere gennemført og eksplicit formulering af de økonomiske relationer.

Den bærende idé i bogen er etableringen af en positiv sammenhæng mellem den forventede rente i samfundet og pengemængden divideret med indkomsten. Trods en traditionel keynesiansk bestemmelse af den aktuelle rente bliver bevægelsen i den forventede rente herved afgørende for udviklingen i renten. En positiv sammenhæng i den førstnævnte relation betyder, at en (relativ) udvidelse af pengemængden uundgåeligt vil omsætte sig i et højere renteniveau. Denne konklusion adskiller sig klart fra de traditionelle grundlæggende lærebogsfremstillinger.

Den empiriske underbygning af teorien er ikke uden problemer. Dels er estimationerne ret manipulerende, og dels kan de næppe siges at støtte teorien i den betragtede periodes sidste del. I periodens første del er resultaterne mere overbevisende.

Bogen indeholder følgende kapitler: Sammenfatning og konklusioner om rentedannelsen, Efterspørgsel og udbud af penge, Pengeefterspørgsel og dens komponenter, Rentedannelsen, Pengeudbud og pengepolitik, Renteudviklingen i Danmark efter 1950, og sidste kapitel, Rentestruktur samt specielle pengepolitiske indgreb.

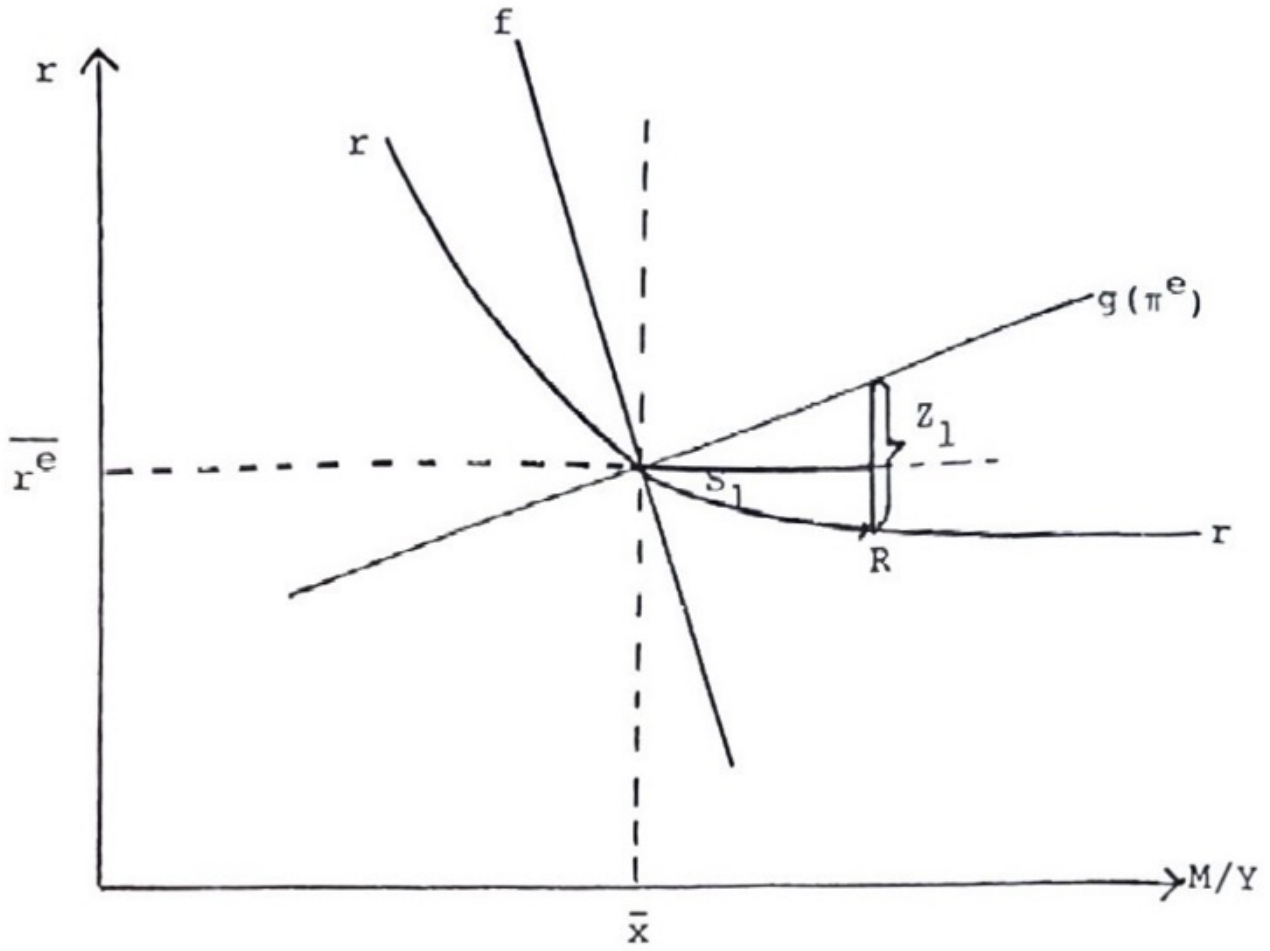
Kapitlet, Sammenfatning og konklusioner, er en sammentrængning af bogen, og de 10 sider, kapitlet fylder, bliver herved ganske svære for studerende, der søger at forstå indholdet allerede her. Ud fra et pædagogisk sigte vil jeg derfor foretrække, at kapitlet flyttes om bagest; og erstattes af en indledning, som f.eks. kapitel II udbygget med en kort opstilling af den traditionelle IS-LM model fra lærebøgerne.

I kapitel II, Efterspørgsel og udbud af penge, findes et eksempel (s. 21) på, at pædagogikken — efter anmelderens opfattelse — er løbet af med forfatteren. Helt generelt skriver Lars Lund: »Vendingen..... antyder, at udbudt og efterspurgt pengemængde kan være forskellige. Men det kan ikke være tilfældet«. Udsagnet forekommer mig at være for kategorisk, og det ville være ønskeligt, om der i den efterfølgende tekst havde været en mere udførlig drøftelse af ligevægtsbegrebet, bl.a. af hensyn til den senere fremstilling, hvor betegnelserne kort- og langsigtsligevægt anvendes.

I kapitel III, Pengeefterspørgslen og dens komponenter, starter modelopstillingen. Transaktionsbehovet fremstilles som en funktion af indkomsten, og beredskabsefterspørgslen som en funktion af renten. Videre argumenteres der for, at det må være den forventede rente, der bestemmer beredskabsefterspørgslen, og de to efterspørgselskomponenter sættes sammen i en langtidsefterspørgselsfunktion efter penge. Efter nogle overvejelser bringes denne på formen $M/Y = f(r^e)$, hvor M betegner den nominelle pengemængde, Y den nominelle indkomst og r^e den forventede rente.

Spekulationsefterspørgslen opstilles på traditionel keynesiansk vis som en funktion af forskellen mellem forventet og faktisk rente. Da en forskel herimellem netop er udtryk for en langsigtsuligevægt, bliver spekulationsefterspørgslen nærværende i det korte sigt og her rentebestemmende.

I kapitel IV, Rentedannelsen, sættes tingene sammen i et (r, M/Y)-diagram (hvis konstruktion fortsat volder anmelderen problemer). Kurven f udtrykker langsigtsefterspørgslen efter penge, dvs. pengeefterspørgslen for $r^e = r$. Kurven rr udtrykker kortsigtsefterspørgslen efter penge, dvs. pengeefterspørgslen inklusive spekulationsefterspørgslen. For *given* forventet rente er kortsigtsefterspørgslen mere renteføIsom end langsigtsefterspørgslen, idet en lavere rente øger rentespændet mellem forventet og faktisk rente; og af frygt for kursfald tilskyndes den private sektor til at sælge obligationer og holde penge. Den centrale pointe i Lars Lunds fremstilling er imidlertid, at den forventede rente er en voksende funktion af likviditetsrigeligheden M/Y: En forøgelse af M/Y fører til inflationsforvent-



Figur 1 ~ figur IV.2.b i L. Lund

ninger, og da den forventede inflationsrate π^e påvirker den forventede rente r^e positivt, er der en positiv sammenhæng mellem r^e og M/Y, jfr. g-kurven i fig. 1. Den positive sammenhæng mellem r^e og M/Y indebærer imidlertid, at kortsigtsefterspørgslen bliver yderligere renteføl som sammenlignet med tilfældet, hvor den forventede rente er eksogent givet.

Mulighederne for endog på kortere sigt at fremkalde et rentefald ved udvidelse af pengemængden begrænses herved, idet konstruktionen af rr kurven muliggør en vandret rr kurve og for den sags skyld en rr kurve med positiv hældning. I det tilfælde vil en ekspansion af pengemængden direkte føre til en rentestigning. Mere generelt gælder det som nævnt, at en ekspansion af M/Y vil føre til et rentefald og en stigning i den forventede rente og dermed et fald i realrenten. Som følge heraf øges efterspørgslen i samfundet og inflationen og herefter den forventede inflation (der også er en direkte funktion af M/Y). g-kurven bevæger sig nu opad i diagrammet, og det oprindeligt konstaterede rentefald bliver til en rentestigning.

Lars Lund beskriver således bevægelsen fra én langsigtsligevægt til en anden. Ræsonnementerne omkring tilpasningsprocessen i det længere sigt er dog intuitive, dvs. der er ingen mere formel stabilitetsanalyse.

Under specifikationen af sammenhængen mellem forventet rente, forventet inflationsrate og likviditetsforsyningen knyttes der an til den i de senere år stadig mere udbredte teori for rationelle forventninger. I denne henseende er modellen et interessant bidrag. Modellen lider dog af, at de reale forhold i økonomien ikke er mere udførligt inddraget. Behovet herfor er ikke mindst udtalt i fremstillingen af forventningsdannelsen, hvor det forekommer mangelfuldt, at en størrelse som beskæftigelsesgraden ikke tillægges betydning for udviklingen i den forventede inflationsrate og dermed udviklingen i den forventede rente. Formelt betyder det, at sammenhængene ikke kan fremstilles så enkelt som i fig. 1, idet rr-kurvens beliggenhed da bl.a. måtte knyttes til beskæftigelsesgradens størrelse.

Efter kapitel V, Pengeudbud og pengepolitik, lægges i kapitel VI, Renteudviklingen i Danmark efter 1950, ud med en estimation af f kurven. Det er her et problem, jfr. foran, at den forventede rente, der indgår i f, ikke eksisterer. Lars Lund argumenterer imidlertid, at visse klumpninger i dataene sandsynliggør, at her ligger f kurven, og får derved placeret denne ude til venstre i punktmængden. Hermed er det også afgjort, at pengepolitikken har været ekspansiv (til højre for f kurven) i hele den betragtede periode.

På trods af at hele estimationsproceduren således

kommer til at gå på krykker - eller netop derfor? - får Lars Lund nogle ganske overbevisende resultater for perioden 1950-66. Desværre er det samme ikke tilfældet for perioden 1967-78, hvor de ydre påvirkninger af dansk økonomi er kraftigere. Modellen får følgelig et skær af aktuel uanvendelighed; og det bliver ikke bedre af, at Lars Lund søger at redde modellen ved bl.a. at indføre en naivitetsvariabel, der skal fange spekulanternes naive tro på, at et rentefald kunne indtræffe i visse år. Læseren efterlades med et indtryk af, at megen manipulation har været anvendt under estimationerne.

De pengepolitiske målsætninger tages op til generel drøftelse i sidste kapitel, Rentestruktur samt specielle pengepolitiske indgreb, og sættes i relation til dansk pengepolitik. Mest interessant i dette kapitel er forfatterens afsluttende bemærkninger, hvor det foreslås at erstatte (eller supplere) udstedelsen af statspapirer med en deponeringspligt på ubestemt tid for pengeinstitutterne i Nationalbanken. Virkningerne vil dels være en reduktion af pengeinstitutternes pengeskabende evne, øgede muligheder for at påvirke rentestrukturen samt en ophævelse af refinansieringsbyrden for staten. »Hele denne penge- og papirrunde er inderligt overflødig« (s. 114).

Lars Lund anfører imidlertid ikke idéens ulemper. Således reduceres pengemængden ved borgernes køb af statsobligationer, mens dette ikke er tilfældet ved indsættelse i et pengeinstitut. Pengeinstitutterne vil opleve en voldsom vækst i deres indlånsmængde og voksende deponeringspligt. Men hvem forhindrer de borgere, der ikke kan låne i pengeinstitutterne, i at henvende sig til andre store indskydere i pengeinstitutterne og låne pengene direkte hos disse borgere? Det grå marked vil florere, mens pengeinstitutterne vil se deres rolle som pengeformidlere stadig kraftigere begrænset.

Morten Skak
Institut for Samfundsvidenskab, Odense Universitet

Anmeldelse:

Else Øyen (red.): Garanteret minsteinntekt i Norge

Universitetsforlaget 1981.

I den engelsksprogede faglitteratur har en garanteret mindsteindtægt (GMI) i varierende udformninger været relativt grundigt behandlet. Specielt findes der en righoldig litteratur om de amerikanske eksperimenter med en negativ indkomstskat. Derimod er sådanne ordninger ikke hidtil set underkastet omfattende drøftelser i skandinavisk sammenhæng; og det er derfor glædeligt, at der nu findes en publikation, hvori emnet diskuteres ud fra mere lokale forudsætninger.

Tanken om en GMI i form af en såkaldt »borgerløn« har i Danmark været bragt frem i såvel den mere populære debat som i den økonomisk-faglige. Der kan i den sidste sammenhæng henvises til Gunnar Thorlund Jepsens analyse af de økonomiske og socialpolitiske konsekvenser af en negativ indkomstskat som instrument til forenkling af skattesystemet (Socialt Tidsskrift, 1971).

Denne anmeldelse omfatter dels et afsnit med generelle betragtninger, dels et afsnit om bogens enkelte hovedafsnit.

1. Generelt

Den foreliggende bog er en samling af indlæg fra et seminar, der blev afholdt i 1980 ved »Senter for sosialpolitikk og sosialadministration« ved Universitetet i Bergen. Seminaret blev afholdt med det formål at afklare begreber, belyse resultater fra udenlandske erfaringer med en garanteret mindsteindkomst (GMI) samt belyse konsekvenser for norsk socialpolitik af en eventuel indføring af en GMI i Norge. Bidragene er ydet af personer med forskellig baggrund, herunder samfundsforskere, administratorer og politikere.

GMI opfattes generelt som en eller anden ordning, der skaber garanti for, at visse befolkningsgrupper under visse forudsætninger har ret til at få udbetalt løbende minimums- eller grundbeløb fra det offentlige (p. 17). GMI er ikke det samme som en garanteret mindsteløn, idet en sådan alene vedrører personer, som er knyttet til arbejdsmarkedet. Omvendt vil der kunne være en vis sammenhæng mellem garanterede mindstelønninger og fastsættelsen af parametre i en GMI-ordning.

Bogen er disponeret efter temaer. I første del har Else Øyen givet en nyttig oversigt over begreber, som går under betegnelsen GMI. GMI anvendes som et overbegreb for en lang række forskellige ordninger, der går under betegnelser som negativ indkomstskat (NIT), social dividende (CIT, credit income taxation), borgerløn eller samfundsløn samt sociale pensioner m.v. I tilknytning til oversigten gives der en historisk oversigt over begrebernes oprindelse og de ideologiske rammer, inden for hvilke de er fremført.

I anden del diskuteres GMI i en norsk sammenhæng, herunder hvilke problemer, en GMI eventuelt kan afhjælpe som et alternativ til eksisterende ordninger og hvilke problemer, der er knyttet til indførelse deraf.

I del II diskuteres de økonomiske omkostninger og virkninger af introduktion af en GMI-ordning.

I del III diskuteres de økonomiske omkostninger og virkninger af introduktion af en GMI-ordning.

I det følgende afsnit redegøres der udførligt for en NIT og de amerikanske erfaringer med virkningerne deraf. Der redegøres tillige for en modificeret version af NIT, den såkaldte sociale dividende (CIT).

Endelig diskuteres i det sidste afsnit hvilke muligheder, der vil være for at indføre GMI i Norge.

Omend det specifikke sigte har været at belyse GMI i en norsk sammenhæng, kan bogen anbefales til interesserede danske læsere. I de enkelte indlæg er der lagt vægt på de mere principielle betragtninger. Hertil kommer, at de institutionelle forhold i de to lande ligner hinanden så meget, at overvejelserne over fordele og ulemper ved introduktion af en GMI-ordning antagelig vil kunne overføres på danske forhold uden større modifikationer.

De fleste kapitler er skrevet i en så let tilgængelig fremstillingsform, at de henvender sig til en ret bred kreds af læsere. Det gælder også et omfattende kapitel om NIT, hvor der redegøres for den tekniske indretning deraf og for de empiriske analyseresultater.

Der forekommer en vis variation i soliditeten af de enkelte bidrag samt overlapninger i emnebehandling på tværs af bogens tematiske disposition. Til gengæld er der opnået en nuanceret fremstilling i kraft af, at personer med vidt forskellig baggrund har belyst problemstillinger i tilknytning til GMI.

Bogen giver selvsagt ingen færdige løsninger. Dels er der forskellige vurderinger af det ønskværdige i at indføre en GMI-ordning, dels er der

forskellige vurderinger af konsekvenserne af en sådan ordning. Den fundamentale problemstilling er, hvorvidt det overhovedet er ønskeligt at introducere en GMI fremfor selektivt at forbedre forholdene for særlig vanskeligt stillede grupper (Hatland, p. 45). Gennem diskussion af GMI tvinges man imidlertid til at tage stilling til hvilken omfordeling, vi ønsker — et spørgsmål, der ikke gøres klar i løbende diskussion, fordi det er vanskeligt overhovedet at få overblik derover (jvf. Øyen, p.28).

2. De enkelte afsnit

Det fremgår af indledningsafsnittet, at GMI har været set som løsningen på mange slags problemer og er foreslået indført på vidt forskellige præmisser. Af visse fortalere er GMI set som et middel til at skabe større retfærdighed i et samfund, hvor de sociale ordninger ikke opfattes som tilfredsstillende. I modsætning hertil er GMI af andre set som et middel til at forenkle de socialpolitiske ydelser, at løse teknisk-administrative problemer m.h.t. koordination og styring samt at cementere bestående uligheder.

Specielt rettes opmærksomheden på, at interessen for en GMI accentueres i en situation, hvor arbejdsmarkedet ikke skaber en acceptabel fordeling af indkomsterne (der skrives omfordeling, men der menes antagelig fordeling). Hvor personer udelukkes fra arbejdsmarkedet, kan det opfattes enten som en fejl hos den enkelte arbejdstager, eller en fejl ved den måde, hvorpå arbejdsmarkedet er organiseret. Accepteres den sidste betragtningsmåde, kan GMI ses som en kompensation til dem, der bliver ofre for strukturelle arbejdsmarkedsproblemer. Endvidere anses GMI som kompensation for ulønnet arbejde (p. 16). (Denne betragtningsmåde, som flere forfattere er inde på, kommenteres nedenfor i tilknytning til del III).

I del II, med indlæg af A. Hatland, T. Houg og K. Bohlin, diskuteres GMI som et alternativ til den aktuelle socialpolitik. En vurdering af mulighederne og konsekvenserne må naturligvis afhænge af den påtænkte udformning af en GMI-ordning; specielt om der er tale om en egentlig samfundsløn, som udbetales til alle og finansieres over skatterne, eller om der er tale om en negativ indkomstskat, hvor der sker modregning af persontilskuddet i skatten. Begge ordninger kan gøres selektive i den forstand, at de kan gradueres efter givne kriterier, herunder alder og familiestatus. Hvor der er tale om en samfundsløn, er det endvidere spørgsmålet, om den i givet fald skal afløse de eksisterende kontanttilskud (og evt. tillige en række gratis eller prisnedsatte ydelser) eller blot sikre en vis minimumsindkomst.

I afsnittets indlæg fremdrages nogle centrale problemstillinger af betydning for en stillingtagen til en GMI, herunder de grundlæggende socialpolitiske idéer, som må danne grundlag for indførelsen af en GMI-ordning (Bohlin) samt en diskussion af hvilke befolkningsgrupper, der i givet fald vil kunne få ret til en GMI (Houg). Endvidere diskuteres spørgsmålet om universielle eller selektive ydelser og dermed sammenhængende problemstillinger vedrørende hensigtsmæssig anvendelse af knappe ressourcer, administrativ enkelthed, incitament til at deltage i arbejdslivet og stigmatisering af modtagerne (tab af selvrespekt og social anseelse) ved at modtage ydelser uden til gengæld at yde en arbejdsindsats (Hatland).

Del III handler om omkostninger og økonomiske virkninger ved at indføre en GMI (C. Wadel, B. Rold Andersen, T. Rødseth og N. Aanesland).

Wadel hæfter sig ved, at en stor del af det udførte arbejde i samfundet er ulønnet, uanset at det måtte være lige så »samfundsnødvendigt« som det lønnede. En erkendelse heraf skulle føre til et nyt belønningssystem; men da det er vanskeligt at måle den ulønnede arbejdsindsats, foreslås en lovfæstet garanteret mindsteløn for alle (samfundsløn).

Der er her tale om en populær opfattelse. Man kan imidlertid spørge, hvorfor det overhovedet er nødvendigt at legitimere en GMI med den konstruktion, at alle i princippet udfører et såkaldt »samfundsnødvendigt« arbejde. Specielt er der ikke tale om nogen udmåling af GMI efter indsatsen af ulønnet arbejde, og der er derfor tale om ren formalisme. Forf. beskriver en samfundsløn som en påkrævet udvidelse af vort økonomiske vokabular (p. 79). Herved overses tilsyneladende hele den moderne mikroøkonomiske teori vedr. husholdningsadfærd, hvortil hører et veludviklet begrebsapparat.

Da ulønnet arbejde i dag udføres uden en GMI, må det være fordi, der er præference for resultatet af de pågældende aktiviteter. Belønningen ligger så at sige i selve resultatet af aktiviteten. (En anden sag er, at der kan stimuleres til et større omfang af givne aktiviteter ved at belønne disse). I økonomisk teori ville en GMI isoleret betragtet være ensbetydende med en budgetforøgelse, som tillader et større forbrug og/eller nedsat arbejdstid i lønnet arbejde, afhængigt af den enkeltes præferencer og muligheder for at variere arbejdstiden (jfr. Maynard's figur, p. 186).

Det vigtigste formål med en samfundsløn beskrives som en opblødning af adskillelsen mellem lønnet og ulønnet arbejde eller erhvervsaktive personer på den ene side og husmødre, studerende og understøttede m.fl. på den anden side. De eksisterende ordninger beskrives som utilfredsstillende for både erhvervsaktive og understøttede, idet begge grupper føler sig forfordelt — de erhvervsaktive, fordi de må arbejde, medens andre kan modtage en indkomst uden at arbejde; de understøttede, fordi de ikke kan arbejde for indkomsten.

Med en ret for alle til at modtage en samfundsløn på f.eks. 30.000 kr. (evt. suppleret med egen opsparing), ville beskæftigede i perioder kunne for-

lade lønnet arbejde for at foretage sig noget andet (arbejde for sig selv eller i frivillige organisationer, deltage i uddannelse eller blot holde et sabbatår). Omvendt ville modtagerne af offentlige kontantydelser kunne kombinere en GMI med »vikartjeneste« på deltid for personer, der holder fri.

Det er uklart, i hvilken udstrækning en sådan ordning i givet fald vil blive benyttet af erhvervsaktive. I vurderingen heraf må der tages hensyn til ikke alene niveauet for den garanterede mindsteindkomst, men tillige til den udstrækning hvori arbejdsmarkedet i praksis tillader en sådan fleksibilitet med afbrud i ansættelsen og indsættelse af vikarer.

Et mere fundamentalt spørgsmål er, om skatteyderne overhovedet vil acceptere delvist betalt frihed for alle, der måtte ønske det i stedet for som nu at yde til personer med et formodet behov for støtte (arbejdsløse, erhvervshæmmede, ældre m.v.). Der tænkes her også på f. eks. tilfælde, hvor arbejdsledige som vikarer kan substituere beskæftigede, og det derfor ikke medfører nogen realomkostning for samfundet. Som påpeget andetsteds (Rold Andersen) står valget i nogen grad mellem relativt lave ydelser, ledsaget af lempelige tildelingsbetingelser, og høje ydelser, ledsaget af restriktive tildelingsbetingelser med kontrol og pligt til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Der er her tale om et valg, som til dels er betinget af den offentlige opinion: »Hvorfor skal jeg slide og slæbe, når min kollega får det samme ud af at hygge sig derhjemme?« (p. 87). At kalde en ydelse en samfundsløn ændrer næppe en sådan holdning.

Et sådant skatteydersynspunkt ligger også bag en stor del af diskussionen om NIT, hvor det er muligt at kombinere en GMI med en erhvervsindkomst. En af de centrale indvendinger går på, at de fattige eventuelt vil realisere en del af indkomststigningen i form af fritid i stedet for en højere pengeindkomst (p. 130).

Rold Andersen diskuterer, om eksisterende sociale ydelser, der tildeles på grundlag af særlige tildelingsbetingelser for de enkelte ydelser, vil kunne afløses af indkomstgarantier. De eksisterende ydelser er niveaumæssigt veludbyggede, og tvinges en indkomstgarantiordning op på et tilsvarende niveau vil finansieringsbyrden og de makroøkonomiske virkninger være uoverskuelige. Skal en borgerløn på niveau med folkepensionen ydes til alle voksne personer og finansieres ved f. eks. en forbrugsskat, vil det kræve en forbrugsbeskatning på 53 %, og en sådan ordning »forbyder sig selv«. Hertil kommer, at en række omfattende og udgiftskrævende ordninger antagelig alligevel må opretholdes ved siden af (dagpenge, pensionsoverbygninger, boligsikring m.v.).

Med hensyn til skattebyrden påregner Aanesland i sit indlæg (p. 113), at den skal sammenlignes med den tilbageførsel, der finder sted til familierne samt inden for de enkelte familier til f. eks. husmødre og unge, hvorved der kun bliver tale om en mindre omfordeling og stigning i skattebyrden som følge af en GMI. Der anlægges herved en netto-betragtning; men der er ikke taget hensyn til de afledede allokeringsvirkninger af de høje skatteprocenter, der må bringes i anvendelse for at skabe et tilstrækkeligt provenu til den tvungne omfordeling.

Interessant er tanken i Rold Andersens indlæg, at en NIT i dansk sammenhæng vil kunne benyttes ved mere permanente indkomstbortfald til erstatning for samtlige førtidspensionsordninger (invalidepension, enkepension, førtidig folkepension og varig hjælp efter bistandsloven). Når en person ikke kan revalideres, skal vedkommende være berettiget til en indkomstgaranti uanset årsagen, og dette tilskud aftrappes med stigende indkomst. Dette svarer i princippet til prof. Dich's forslag fra 1948 om at knytte invaliditetsbegrebet til fradragsreglerne.

De udenlandske diskussioner af og erfaringer med GMI er behandlet i del IV i to kapitler af hhv. K. Møller Pedersen og A. Maynard. Møller Pedersen behandler udførligt de amerikanske eksperimenter med en negativ indkomstskat. Litteraturen, der er knyttet dertil, er overvældende, men det lykkes ham at give en klar og overskuelig redegørelse for såvel baggrunden for de kontrollerede eksperimenter, der udførtes i årene 1968-77, som en vurdering af de vigtigste resultater.

En variant af NIT er CIT, som har været diskuteret blandt engelske økonomer. Maynard redegør i sit kapitel for den historiske diskussion om CIT og diskuterer de relative fordele og svagheder ved hhv. NIT og CIT. Som det foregående kapitel er det forankret i en omfattende litteratur, og der er tale om et vægtigt bidrag til publikationen. Det er derfor beklageligt, at kapitlet indeholder en række unøjagtigheder og fejl i figurfremstillingen, specielt fig. 1 og 7. De teoretiske afsnit af kapitlet, som i forvejen er teknisk præget, vanskeliggøres derved for læsere, som ikke er fortrolige med økonomisk-teoretiske fremstillinger.

Terkel Christiansen
Institut for Samfundsvidenskab, Odense Universitet

Jens Frøslev Christensen:

Erhvervsstruktur, teknologi og levevilkår. Del II

Arbejdsnotat 18, Lavindkomstkommissionens sekretariat 1981.

Emnet for denne rapport i den efterhånden omfattende serie af rapporter fra Lavindkomstkommissionen er velstandsudviklingen i Danmark. Der er både en historisk beskrivelse af erhvervs- og velstandsudviklingen i de seneste 20-30 år og en vurdering af udsigterne for resten af 80'erne og begyndelsen af 90'erne. Det er naturligvis vurderingen af fremtidsudsigterne, der umiddelbart påkalder sig størst interesse, og forfatteren lader ikke her læseren i tvivl. Hvis krisen skal overvindes, skal skeen hurtigst muligt tages over i den anden hånd. Indkomstpolitik i form af begrænsede lønstigninger og en stram finanspolitik, bl.a. gennem en afdæmpet vækst i beskæftigelsen i den offentlige sektor, er efter J.F.C.'s mening i bedste fald virkningsløs og i værste fald skadelig for bestræbelserne på at overvinde arbejdsløshedsproblemet. I rapporten fremhæves tværtimod, at vejen til en bedre beskæftigelse går over øget vækst i en række hjemmemarkedsaktiviteter. Disse foranstaltninger er dog næppe tilstrækkelige, og det anbefales derfor, at der yderligere gennemføres en arbejdstidsforkortelse for derved at få en mere ligelig fordeling af arbejdet. Fremstillingen leverer dog ingen præcise skøn over konsekvenserne for betalingsbalancen, hvis denne alternative vej i den økonomiske politik betrædes, og det er formodentlig derfor, at fantasien kan løfte forfatteren så langt væk fra realiteternes verden.

Disse betragtninger kommer dog først til sidst i rapporten. Hovedparten af fremstillingen vedrører et tilbageblik over udviklingen i erhvervs- og levevilkårene i Danmark. Efter i kapitel I at have præciseret rapportens placering i det samlede arbejde, der er pålagt Lavindkomstkommissionen at udføre i dets kommissorium, beskrives i kapitlerne II-IV udviklingen af de erhvervs- og arbejdsmarkedsmæssige forhold i en række sektorer i den danske økonomi i de seneste 20-30 år. Beskrivelsen omfatter fremstillingsvirksomhed og industri (kapitel II), bygge- og anlægssektoren (kapitel III) og service- og distributionserhvervene inclusive den offentlige sektor (kapitel IV). På hvert af disse områder belyses udviklingen i beskæftigelsen, den teknologiske udvikling, udviklingen i markedsforholdene og lønudviklingen. Bag fremstillingen ligger et omfattende datamateriale, der for en stor dels vedkommende stammer fra Danmarks Statistik, Adams database og lønstatistik fra Dansk Arbejdsgiverforening. På grundlag af adskillige interessante statistiske »snit« i datamaterialet lykkes det forfatteren i denne del af rapporten at give en velskreven fremstilling af de senere års strukturelle udvikling i dele af den danske økonomi.

De kritiske bemærkninger i det følgende drejer sig alene om det afsluttende kapitel V, hvor fremtidsudsigterne for velstandsudviklingen vurderes. Der fremsættes i dette kapitel en række bemærkelsesværdige påstande, som de foregående kapitler ingenlunde giver bærekraft til. JFC undsiger først den strategi, der ligger til grund for den nuværende økonomiske politik. Denne går dels ud på at skabe en konkurrenceevneforbedring især ved løntilbageholdenhed, og dels på ved hjælp af finanspolitikken at begrænse den generelle forbrugsudvikling, herunder også forbruget af ressourcer i den offentlige sektor. Meningen hermed er i det korte sigt at begrænse importen og dermed mindske underskuddet på betalingsbalancen og i det lange sigt at skabe ekspansion i de eksport- og importkonkurrerende virksomheder, således at der sikres et grundlag for en højere beskæftigelse uden et betydeligt betalingsbalanceunderskud.

JFC's pessimisme m.h.t. virkningerne af lønpolitikken er grundet i to forhold. Der peges således i rapporten (s. 343) for det første på, at Danmark allerede i en længere årrække har haft en svagere udvikling i lønomkostningerne sammenlignet med de lande vi konkurrerer med, uden at dette tilsyneladende har hjulpet os ud af krisen. For det andet henviser JFC til nogle undersøgelser, der er præsenteret i kapitel II, og som viser, at områder, der har stigende beskæftigelse gennemgående har forholdsvis høje lønninger eller forholdsvis stærke lønstigninger. Heraf sluttes, at lønomkostningerne er forholdsvis betydningsløse, d.v.s. »andre forhold spiller en nok så væsentlig rolle for konkurrenceevnen« (s. 343).

Begge argumenter giver imidlertid kun en overfladisk belysning af problemstillingen, og JFC's dom over indkomstpolitikkens virkninger er derfor fældet på et løst grundlag.

Hvad angår det første synspunkt — at der rent faktisk er gennemført en væsentlig konkurrenceforbedring uden at krisen er mindsket — henviser JFC (s. 401-402) til tabeller, der belyser udviklingen

i konkurrenceevnen i 70'erne målt ved udviklingen i de relative lønninger eller lønomkostninger pr. produceret enhed korrigeret for valutakursændringer. Tabellerne viser en svag forbedring af konkurrenceevnen for hele perioden 1971-1980 (tabel A.3) og en noget stærkere forbedring fra 1975-1980 (tabel A.1 og A.2). Tallene dækker således over en forringelse af konkurrenceevnen indtil midten af 70'erne, og det er i virkeligheden først fra 1979, at der er sket en betydelig konkurrenceevneforbedring. I betragtning af, at virkningerne af konkurrenceevneforbedringer først udvikler sig efter en vis tid, ganske som de fleste andre former for økonomisk-politiske indgreb, er det urealistisk at vente, at de konkurrenceevneforbedringer, der vitterligt er opnået, i dag skulle have bragt økonomien ud af krisen. Andet og mere end en positiv tendens i udenrigshandelen kan ikke forventes, og en sådan udvikling har der også rent faktisk fundet sted. JFC gør i øvrigt selv opmærksom på (s. 345), at eksporten har udviklet sig forholdsvis gunstigt samtidig med, at der er vundet større markedsandele (s. 347). Når der ifølge JFC ikke er grund til større optimisme i den forbindelse, skyldes det, at betalingsbalancen fortsat udvikler sig ugunstigt dels p.g.a. stigningen i energipriserne, dels p.g.a. at den stigende eksport trækker øget import med sig. JFC burde dog her først og fremmest have hæftet sig ved de stigende rentebetalinger til udlandet i forbindelse med betalingsbalanceudviklingen, d.v.s. den ugunstige udvikling skyldes i høj grad, at vi nu stilles til regnskab for fortidens synder i form af en for svagt udviklet konkurrencesektor. Da hverken rentebetalingerne eller de øgede importudgifter i forbindelse med energiprisstigningerne kan påvirkes væsentligt inden for de nærmeste år for given beskæftigelse, er det i øvrigt svært at drage anden konklusion end at disse forhold gør det endnu mere påtrængende at stimulere eksporten og begrænse importen.

JFC fremfører som nævnt som et andet argument for lønpolitikkens impotens, at områder der har stigende produktion gennemgående har forholdsvis høje lønninger eller forholdsvis stærke lønstigninger, hvoraf sluttes, at det især er andre forhold end lønomkostningerne, der er bestemmende for konkurrenceevnen. Uanset, at »andre forhold« helt sikkert spiller en rolle, er det imidlertid værd at påpege, at den sammenhæng, JFC her bygger sin påstand på ikke afklarer det spørgsmål, der i denne sammenhæng er relevant, nemlig hvorvidt en lavere generel lønudvikling påvirker den samlede aktivitet i samfundet positivt.

Når JFC vender sig mod en stram finanspolitik med en forbrugsbegrænsning, skyldes det ikke en tvivl om, at en sådan politik i det korte sigt dæmper importen, hvorved betalingsbalancen aflastes. JFC's betænkeligheder udspringer af en formodning om langsigtede negative virkninger. Det nævnes (s. 345), at der sker en uheldig »udsultning« af hjemmemarkedet og endvidere peges der på, at »langsigtet vækst i eksporten forudsætter, at der er etableret et stærkt »udviklingsbagland« på hjemmemarkedet«. Ud fra disse ikke særlig præcise betragtninger anbefales det, at aktiviteten på »hjemmemarkedet øges på områder der kunne udgøre fundamentet i en sådan udviklingsstrategi: bygge- og boligområdet, trafik-/transportområdet, energiområdet, samt mere bredt områder, der knytter sig til miljømæssige, sundhedsmæssige og sociale forbedringer« (s. 368).

Det er helt i overensstemmelse med konventionel økonomisk teori, at der i det korte sigt er omkostningsbesparelser pr. produceret enhed ved en passende kapacitetsudnyttelse i virksomhederne, sammenlignet med en situation med uudnyttet kapacitet. Det er ligeledes sandsynligt, at der også i det lange sigt er dynamiske gevinster i form af produktivitetsstigninger ved en stabil og høj aktivitet i samfundet. På den anden side er det dog særdeles tvivlsomt, at en stærkt forøget aktivitet i en række hjemmemarkedssektorer skulle medføre sådanne produktivitetsstigninger, at konkurrencekraften øges nok til at afværge en betalingsbalancekatastrofe. Umiddelbart vil den øgede aktivitet på hjemmemarkedet medføre en betydelig merimport, hvilket naturligvis skærper kravet til ekspansion i konkurrencesektoren.

JFC's overvejelser i det afsluttende kapitel forekommer i det hele taget ejendommelige i betragtning af, at de foregående kapitler på sin vis fremstår som et monument over, hvor galt det kan gå, når »baglandet« udvikles for stærkt. Den meget kraftige ekspansion af hjemmemarkedet i 60'erne og i begyndelsen af 70'erne foregik især i social-, uddannelses- og sundhedssektoren samt i boligbyggeriet, hvilket ganske vist ikke er helt sammenfaldende med de områder, JFC ønsker tilgodeset i fremtiden, men skal kapitlet tages alvorligt, savnes der alligevel en mere overbevisende sandsynliggørelse af, at resultatet m.h.t. betalingsbalanceudviklingen vil falde anderledes ud, hvis baglandet udvikles med bl.a. vindmøller og miljø sammenlignet med 60'ernes og 70'ernes baglandsstrategi. At JFC afslutningsvis (s. 399) forestiller sig en generel nedsættelse af arbejdstiden kombineret med begrænsning af overarbejde og betalt efteruddannelse, gør det ikke lettere at se, hvorledes de nævnte hjemmemarkedsaktiviteter kan tilgodeses uden betalingsbalanceproblemer. Det aktuelle problem i dansk økonomi er, gennem en forbedret konkurrenceevne at forøge produktionens andel af efterspørgslen på hjemmemarkedet og samtidig opnå en øget nettoeksport således at yderligere gældsstiftelse i udlandet forhindres. Det er vanskeligt at se, at svaret på dette problem er en begrænsning af produktionskapaciteten gennem arbejdstidsforkortelser, der ligger ud over, hvad der i øvrigt følger af lønmodtagernes overvejelser mellem fritid og løn.

I teknisk terminologi er JFC's strategi af typen efterspørgsels-skift, hvor en ændring af efterspørgs-

lens sammensætning i retning af mindre importkrævende aktiviteter gør det muligt at øge den samlede efterspørgsel og beskæftigelse uden at krænke en betalingsbalancerestriktion. Denne strategi er teknisk mulig. Det afgørende problem, den rejser, er, at den kræver en meget voldsom stigning i skattetrykket, med mindre der indtræder voldsomme spontane ændringer i adfærden. Med uændrede adfærdsrelationer for den danske økonomi vil fuld beskæftigelse via efterspørgsels-skift strategien uden stigning i betalingsbalanceunderskuddet formentlig kræve en stigning i skattetrykket fra de nuværende ca. 50 % til et niveau på ca. 60 %. Det er vanskeligt at forestille sig en stigning i denne størrelsesorden uden særdeles alvorlige politiske problemer. Hvis der breder sig en asketisk holdning med hensyn til privatforbrug i traditionel forstand, vil strategien lettes, men intet tyder på en sådan udbredt adfærdsændring. JFC nævner konsekvenserne for skattetrykket, men går ikke ind i nogen realistisk drøftelse af de problemer, der ligger heri.

Til slut har vi nogle konkrete kommentarer til en række punkter i kapitel V. Der opstilles en række regnestykker til vurdering af, om kombinationen af vækst i produktion og produktivitet i den private sektor kan eliminere beskæftigelsesproblemerne. Det er næppe relevant at tage udgangspunkt i, at den private sektor skal opsuge hele den ledige arbejdskraft. Et mere relevant udgangspunkt i den nuværende situation er, at vækst i den konkurrenceudsatte del af den private sektor er en forudsætning for en efterfølgende varig stigning af beskæftigelsen i den offentlige sektor. I denne sammenhæng anfører JFC (s. 348) det som bemærkelsesværdigt, at beskæftigelsen var stagnerende i den private sektor i højvækstårene 1963-73. En anden fortolkning af disse år er, at de var kulminationen af den ovenfor nævnte »baglandsudvikling« i den offentlige sektor og bygge- og anlægssektoren, hvor den konkurrenceudsatte sektor i ekstrem grad blev sultet for arbejdskraft. Inden for rammerne af denne fortolkning var det i disse år, de strukturproblemer opstod, som er en anden benævnelse for betalingsbalanceproblemet, ikke som anført af JFC (s. 368) årsagen til det.

JFC sætter tal på beskæftigelseseffekten af nogle af de forslag, som lægges frem. Byfornyelse og udbygning af vedvarende energi skulle således muliggøre ca. 28.000 nye arbejdspladser på årsbasis i de kommende 12-15 år. Beskæftigelsesvirkningen af investeringer i kollektiv transport og miljøforanstaltninger sættes der ikke tal på. Et (formentlig) højt skøn vil være 15.000 arbejdspladser på hvert område, d.v.s. at JFC's strategi brutto skulle betyde ca. 60.000 nye arbejdspladser. Brutto, fordi den nødvendige stigning i skattetrykket indebærer tab af arbejdspladser i forbrugsvareindustrien af ukendt størrelsesorden. Skønsmæssigt vil JFC's strategi derfor højst kunne reducere arbejdsløsheden med ca. 20 % — for så vidt strategien er politisk realisabel.

Afslutningsvis skal det understreges, at vi selvsagt ikke afviser enhver aktivitet eller aktivitetsudvidelse på de områder, JFC diskuterer. Men — som det forhåbentlig er fremgået — vi er overbeviste om, at en voldsom ekspansion af en række udprægede hjemmemarkedsaktiviteter ikke er noget realistisk bud på den langsigtede løsning af vore (mange) balanceproblemer.

Jørgen Drud Hansen
lektor ved
Odense Universitet

Peder J. Pedersen
lektor ved
Århus Universitet

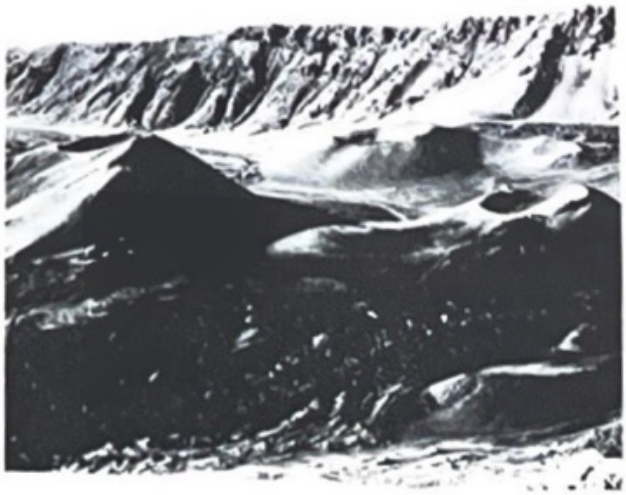


Penge til ferien

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

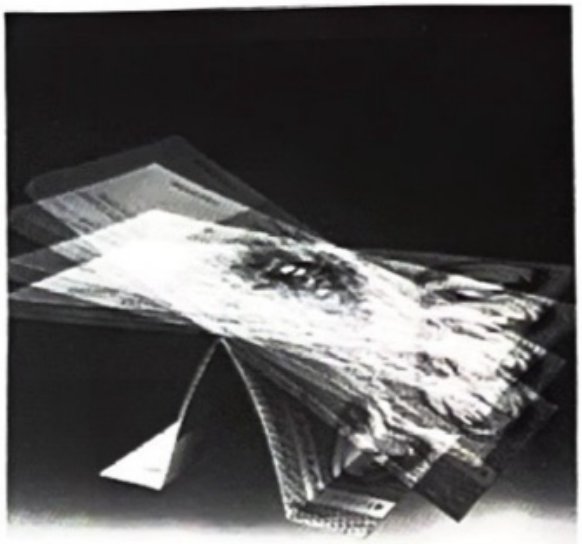
ARBEJDERNES LANDSBANK
- for familiens trivsel

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
6900 RINGKØBING. Hemingvej 3. Tlf. (07) 32 01 11
8800 VIBORG. Sct. Mathiasgade 13. Tlf. (06) 62 33 33
9100 AALBORG. Boulevarden 43. Tlf. (08) 12 38 77
8260 ÅRHUS V/BY. Kong-gårdsvej 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

Drejer det sig om noget med penge? Bankrådgiveren er altid lige ved hånden!



PRIVATbanken

A-interessent beviset - den sikre investering i dansk erhvervsliv...



Indsend kuponen og rekvirér A-interessent mappen, der indeholder fyldestgørende informationsmateriale, når 2. project offentliggøres.

Kuponen sendes til nærmeste Andelsbank eller Andelsbanken A/S, Staunings Plads 1-3, 1643 København V.
Jeg rekvirerer hermed A-interessent mappen, når 2. project offentliggøres.

Navn: _____

Stilling: _____

Adresse: _____

Postnr.: _____ By: _____ Tlf. nr.: _____

ANDELSBANKENS ERHVERVSINVESTERING I S