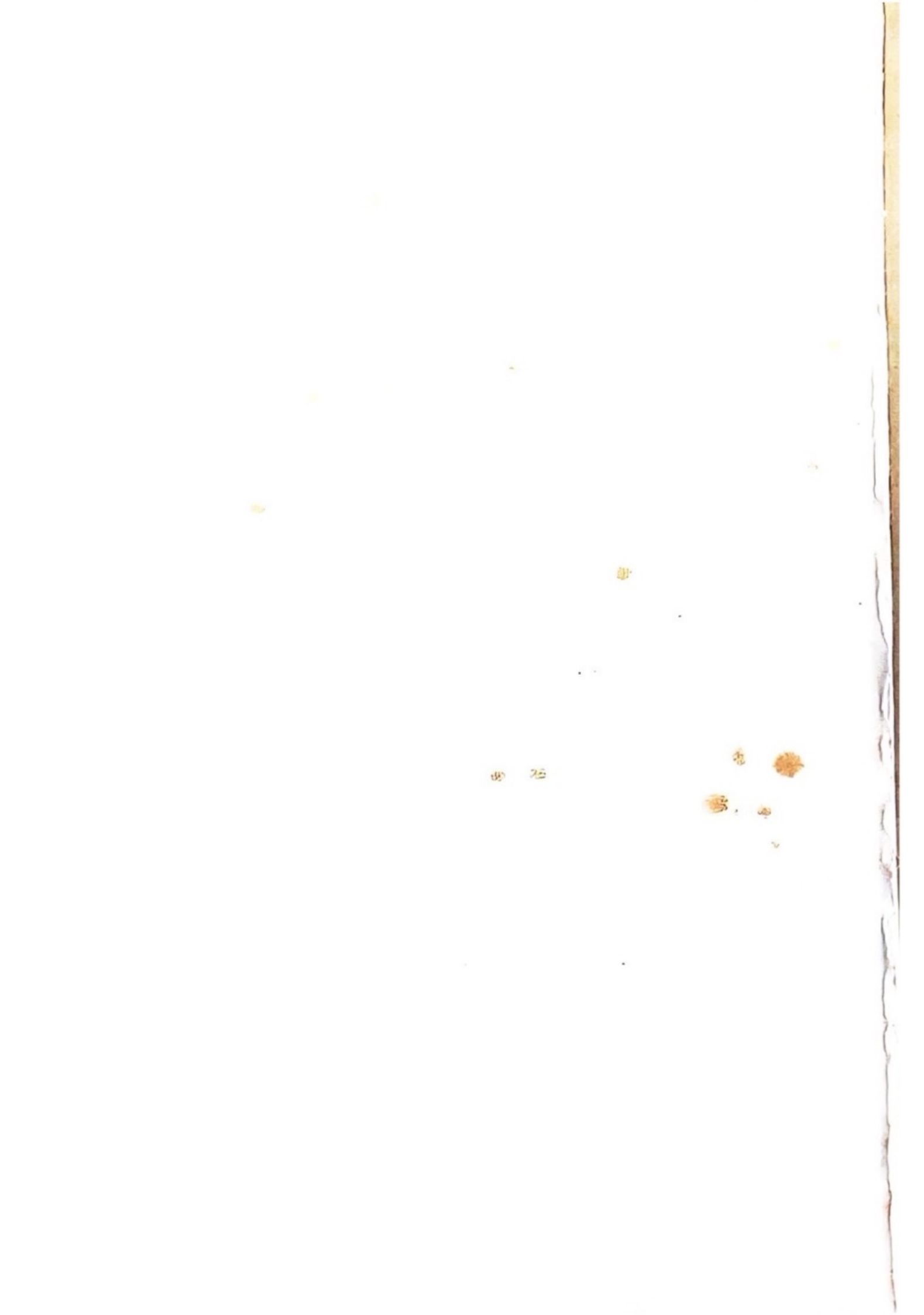


økonomi og politik

Kvartalsskrift udgivet af
Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi

55. årgang · nummer 3 · 1981

Munksgaards Forlag · København 1981



ØKONOMI OG POLITIK

55. årgang nr. 3 – 1981

Indhold

Kommentar:

- *Jørgen H. Gelting*: Statsfinansernes og betalingsbalancens underskud .. 187

Artikler:

- Ole P. Kristensen*: Vælgerholdninger til offentlige udgifter: Tror vælgerne, at offentlig service er gratis? 191
- Erik Jørgen Hansen*: Fremskridtspartiet er et klasseparti – men hvilken klasse 206
- Troels Halck Pedersen*: Bliver forsørgerbyrden tungere? 218
- *Gudrun Svejstrup*: Eksportens udvikling i 70'erne. Markedsandele og fordeling på varer og lande 231
- Lennart Lundquist*: Aktuella Utvecklingsdrag inom förvaltningsforskningen 244
- Bertel Heuerlin*: Sikkerhedspolitisk expertise i den danske politiske proces 272

Dokumentation:

- Jes Søgaard*: Ulykkers samfundsmæssige omkostninger 291

Anmeldelser:

- Steen Leth Jeppesen*: Redegørelse fra udvalget om virksomhedsbeskatning 296
- Nina Lindholst, Torben Beck Jørgensen*: Når staten skal spare 298
- Otto Larsen, Palle Mikkelsen*: Likviditetspolitikken i amtskommunerne 300
- Kjeld Møller Pedersen, Jens Erik Steenstrup og Kristian Madsen-Østerbye*: Sundhedssektoren, Ressourcer og produktion siden 1965, *Kristian Madsen-Østerbye (red.): Sundhedspolitik* 302

Kvartalsskrift

udgivet af Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi
Munksgaards Forlag · København 1981

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.

Artikelformat mv.:

Artikelforslag skal indsendes i 3 eksemplarer. Manuskriptet vil blive gennemgået af et eller flere redaktionsmedlemmer, evt. i samarbejde med medlemmer af redaktionspanelet. Artikler bør typisk være på op til 20 maskinskrevne sider (à 2200 typeenheder). Manuskriptet skal være forsynet med et resumé på maksimalt 1/2 side.

Debatindlæg må begrænses til 3 sider.

Artikelforfattere får 10 fricksemplarer.

Redaktion:

Ansvarshavende redaktør: professor, lic. oecon. Jørn Henrik Petersen.

Selskabets formand: Professor, dr. phil. Sven Henningsen.

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: professor Jørn Henrik Petersen, Institut for Samfundsvidenskab, Odense Universitet, Campusvej 55, 5230 Odense M, telf. (09) 15 86 00 (privat (09) 11 21 44).

Ekspedition og abonnement: Munksgaards Forlag A/S, Nørre Søgade 35, 1370 København K, tlf. (01) 12 70 30. 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.

Udgivelsen er støttet af Statens samfundsvidenskabelige Forskningsråd.

Eftertryk uden kildeangivelse ikke tilladt.

Tryk: Anton Nielsens Bogtrykkeri, København.

Udsendt i boghandelen december 1981.

Kommentar:

Statsfinansernes og betalingsbalancens underskud

Jørgen H. Gelting)*

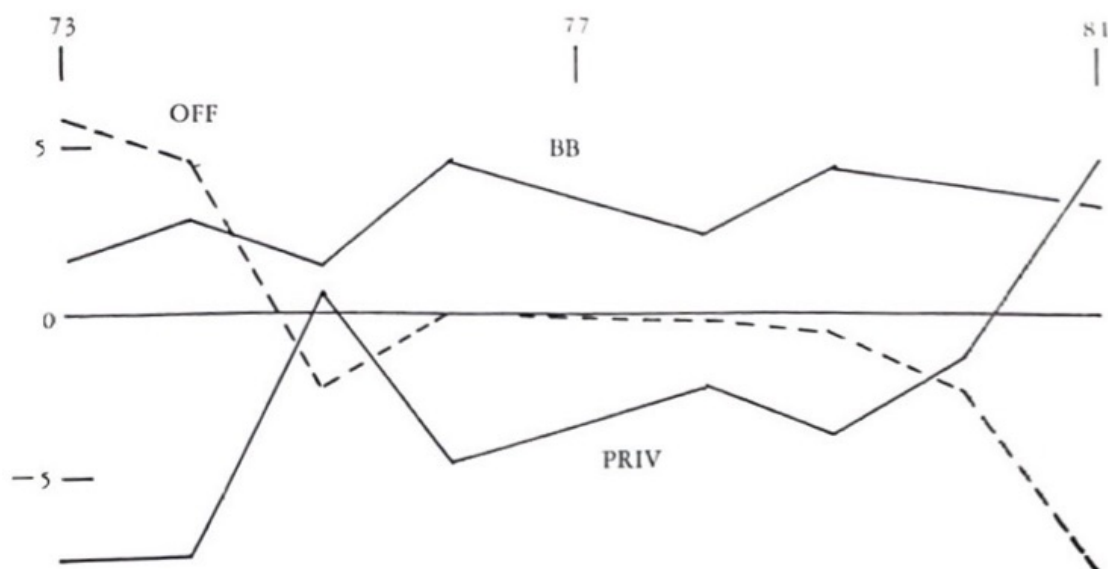
Inden for enhver periode er underskuddet på betalingsbalancens løbende poster (= forøgelsen af nettogælden til udlandet) lig med det indenlandske opsparingsunderskud, dvs. hvad den indenlandske opsparring mangler i at modsvare den indenlandske investering. Det vedføjede diagram viser, for årene 1973–1981 og målt i procent af bruttonationalproduktet, underskuddet på betalingsbalancens løbende poster og det indenlandske opsparingsunderskud fordelt på offentlig og privat sektor. Iøjnefaldende er de modgående ændringer i de to indenlandske sektorers opsparingsunderskud, og sammenhængende hermed den større stabilitet af betalingsbalanceunderskuddet end af hver af de to indenlandske sektorers underskud. Periodens modsat rettede ændringer i offentlig og privat sektors opsparingsunderskud skyldes helt overvejende ændringer i dansk økonomisk aktivitet. Ved aktivitetsændringer er typisk ændringerne i den private investering større end ændringerne i den private opsparring, og forskellen er særlig stor på kort sigt, hvor lagerinvesteringerne spiller en fremtrædende rolle. Samtidig varierer det offentlige skatteprovenuier med aktiviteten, medens de sociale udgifter og særlig dagpengeudgifterne varierer modsat aktiviteten. Den modsatrettede variation af privat og offentlig opsparingsunderskud er også fremtrædende, når aktivitetsændringer fremkaldes ved en ændring af finanspolitikken, hvorved dennes virkninger på både offentligt opsparingsunderskud og betalingsbalance begrænses.

Periodens variationer i betalingsbalancens underskud forklares hovedsagelig ved aktivitetsniveauet her i landet og i udlandet, priserne i udenrigshandelen, samt væksten i nettorentebetalingerne til udlandet som følge af den stigende udlandsgæld og det højere internationale renteniveau. Endskønt netop nettorentebetalingerne er steget betydeligt i de senere år, har siden midten af 1970'erne betalingsbalanceunderskuddet i forhold til nationalproduktet – efter i en årrække at have været stigende – kun variet moderat omkring et niveau på $3\frac{1}{2}$ pct., idet vare- og tjenestebalancen er forbedret ved et fald i import- i forhold til eksportmængderne, som har opvejet ikke blot de voksende rentebetaling, men

*) Professor i nationaløkonomi, Økonomisk Institut, Århus Universitet.

også forringelsen af bytteforholdet. Faldet i forholdet mellem import- og eksportmængder har været særlig stærkt i de to sidste år som følge af dels aktivitetssvækkelsen, dels den ved 1979-devalueringerne opnåede forbedring af konkurrenceevnen.

Betalingsbalanceunderskud, offentlig og privat sektors opsparingsoverskud i procent af BNP 1973-1981.



Forbedringen af vare- og tjenestebalancen som følge af den svagere aktivitet er for en del et midlertidigt fænomen, idet ifølge sagens natur lagerreduktionerne ikke kan vedblive. På den anden side er den fulde effekt af den forbedrede konkurrenceevne – forudsat at det lykkes at bevare den – endnu ikke realiseret. Videre kan en – omend begrænset – forøgelse af den internationale økonomiske aktivitet anses for sandsynlig med deraf følgende forbedring af dansk eksports afsætningsmuligheder. Over for en således mulig fortsat forøgelse af vare- og tjenestebalancens overskud vil stå dels stigende rentebetalinger til udlandet som følge af voksende udlandsgæld, som inden for overskuelig tid kun i meget begrænset omfang kan formodes modvirket ved lavere internationalt renteniveau, dels den forringelse af betalingsbalancen der kan resultere af ændringer af De europæiske Fællesskabers finansiering og landbrugspolitik.

En blot nogenlunde præcis vurdering af nettoeffekten af den her anførte, ufuldstændige, række af forhold på den fremtidige saldo af betalingsbalancens løbende poster er udelukket. Men – ikke uplausibelt – kan man antage, at tendenserne til forøgelse af betalingsbalancens underskud vil være overvejende, men blive modvirket således ved økonomisk-politiske indgreb, at underskuddet med henblik på finansieringsmulighederne holdes på det nuværende niveau i forhold til nationalproduktet.

I fremstillinger om international økonomi forudsættes det ofte – implicit eller

eksplicit – at et land ikke vedvarende kan have underskud på betalingsbalancens løbende poster på grund af den stigende gældsbyrde og de deraf følgende vanskeligheder ved underskuddets finansiering. Det er imidlertid kun korrekt for en økonomi uden vækst. Hvis betalingsbalancens underskud konstant udgør brøkdelen u i forhold til nationalproduktet, og dette vokser konstant med raten y , vil gælden til udlandet med aftagende hast nærme sig til at stå i forholdet u/y til nationalproduktet, og er rentefoden r , vil forholdet renter/nationalprodukt nærme sig til ru/y . Da gælden til udlandet aldeles overvejende er kontraheret i udenlandsk valuta, og dens realværdi således ikke kan manipuleres ved dansk penge- og valutakurspolitik, og da det drejer sig om udviklingen på langt sigt, er det mest rimeligt i den simple formel ovenfor at lade y stå for nationalproduktets reale vækstrate og r for realrenten. Videre er det en rimelig antagelse, at således forstået vil y og r være af samme størrelsesorden, hvorfor renterne af gælden skulle nærme sig til at svare for netop hele underskuddet på betalingsbalancen. Aktuelt er denne konstellation næsten opnået for Danmarks vedkommende, endskønt gælden ved udgangen af 1980 kun udgjorde ca. en fjerdedel af årets nationalprodukt – hvilket i hovedsagen forklares ved et p. t. exceptionelt højt internationalt renteniveau kombineret med nogen tids relativt lav nationalproduktvækst.

Generalt er det klart, at med begrænset størrelse af det underskud på betalingsbalancen (i forhold til nationalproduktet), som af hensyn til finansieringsmulighederne varigt kan opretholdes, og med positiv, men begrænset real vækst i den danske økonomi, vil renterne af gælden til udlandet tendere at stige ikke blot absolut, men også i forhold til størrelsen af det tilladelige betalingsbalanceunderskud, og at følgelig en forbedring af vare- og tjenestebalancen – indebærende en relativ og eventuelt absolut forringelse af den indenlandske forsyning med varer og tjenester – må fremtvinges. Dette er, hvad der er sket i de seneste år som resultat af dels en begrænsning af samlet efterspørgsel og aktivitet, dels en moderat forbedring af konkurrenceevnen, og det i en periode, hvor vanskelighederne er øget ved forringelse af bytteforholdet i udenrigshandelen. Det er åbenbart, at de nuværende økonomisk-politiske problemer havde været mindre, såfremt forbedringen af vare- og tjenestebalancen var tilvejebragt i tide, før olieprisstigningerne og det internationale konjunkturtilbageslag – og det havde da været ulige lettere at opnå forbedringen. Men det ydre pres til at føre en dertil sigtende politik manglede.

I princippet var det muligt at fjerne betalingsbalancens underskud ved en stramning af finanspolitikken, dvs. øget skattetryk og/eller nedskæring af det offentliges udgifter. Men omkostningerne i form af øget arbejdsløshed og tabt produktion ville være enorme. Det ville være anderledes, såfremt stramningen af finanspolitikken var ledsagende indgreb til en forbedring af konkurrenceevnen, som var tilstrækkelig til at fremkalde en eksportledet aktivitetsforøgelse. Da imidlertid forøgelsen af det statsfinansielle underskud i 1980 og 1981 og den

forudsebare yderligere forøgelse i 1982 for en stor del skyldes det indenlandske aktivitetsfald, er det nærliggende at spørge, om en eksportledet retablering af høj beskæftigelse ville fjerne den offentlige sektors underskud uden forhøjelse af skattesatser og ændring af udgiftslovgivning. Svaret herpå er formentlig benægtende. I det – ganske hypotetiske – tilfælde, at høj beskæftigelse blev opnået i 1982 ville underskuddet på statens DAU-budget skønsmæssigt blive kun godt halveret. Den finanspolitiske position ville således være en ganske anden end i 1960'erne og de første år af 1970'erne, hvor den offentlige sektor regelmæssigt havde et betydeligt opsparingsoverskud. Det mere virkelighedsnære perspektiv er en fortsat betydelig arbejdsløshed og en tendens til stigende offentlige underskud, ikke mindst som følge af væksten i renterne af statsgælden, der udgør over 15 pct. af den samlede vækst fra 1980 til i år i statens udgifter på DAU-budgettet, hvortil kommer vækst i ikke på dette figurerende kurstab. Og medens forsøg på forbedring af betalingsbalancen ved en skærpelse af finanspolitikken, der reducerede det offentlige underskud, ville have høje reale omkostninger, vil på den anden side fortsat stærkt stigende statsfinansielle underskud heller ikke være acceptable på grund af virkningerne både på betalingsbalancens underskud og på vilkårene for dets finansiering.

Men hvis der ligesom for betalingsbalancen også for de offentlige finanser er en overgrænse for de acceptable, vedvarende underskuds størrelse, følger det, ligeledes i analogi med betalingsbalanceudviklingen, at renteudgifterne vil vokse både absolut og relativt mod en ganske højt liggende overgrænse med den konsekvens, at andre udgifter må begrænses og/eller skattetrykket yderligere forhøjes.

Hvis det hverken går an, at øge de offentlige finansers underskud eller at reducere det ved en finanspolitisk stramning, hvad særligt er der da ved netop størrelsen af disse års underskud? For det første det at underskud på op mod en halv snes procent af BNP eller mere ikke vil gavne Danmarks kreditværdighed – jfr. den senere tids amerikanske debat om den økonomiske politik. For det andet afspejler situationen helt enkelt skærpelsen af den velkendte konflikt i dansk økonomisk politik mellem hensynene til beskæftigelse og betalingsbalance.

I den senere tids hjemlige debat har der været talt en del om risikoen for en statsbankerot. Taget bogstaveligt er det selvsagt urimeligt. Men hvis hensigten har været at pege på risikoen for øget inflation som middel til at mindske den indenlandske statsgælds relative størrelse kan det næppe kaldes urimeligt.

Vælgerholdninger til offentlige udgifter: Tror vælgerne, at offentlig service er gratis? *

Ole P. Kristensen**)

Resumé

Forskellige synsmåder på sammenhængen (eller den manglende sammenhæng) mellem vælgernes holdninger til de offentlige udgifter og de faktiske offentlige udgifter præsenteres. Den efterfølgende empiriske analyse sandsynliggør, at de offentlige udgifter til konkrete formål i kun ringe grad afspejler vælgernes præferencer. Vælgerne synes desuden i nogen grad at være påvirket af en »fiskal illusion«, d.v.s. de synes at undervurdere omkostningerne ved de offentlige aktiviteter, som de har en positiv holdning til. Som følge heraf synes der at eksistere en inkonsistens mellem holdningen til de konkrete offentlige udgifter (som er overvejende positiv) og holdningen til skattetrykket (som er overvejende negativ). De empiriske resultater tyder desuden på, at politiske aktivister blandt vælgerne generelt er mere krævende i deres ønsker om offentlige udgifter end deres mere passive medborgere. På basis heraf kan fremsættes den hypotese, at folkelig deltagelse i de politiske beslutningsprocesser (nærdemokrati om man vil) vil øge presset i retning af højere offentlige udgifter.

1. Indledning

Et af de vægtigste argumenter for et demokratisk politisk styre tager sit udgangspunkt i et ønske om, at de politiske beslutninger skal afspejle eller være i overensstemmelse med befolkningens holdninger. I argumentationen er underforstået, at et demokratisk styre baseret på regelmæssige valg, der kan signalere befolkningens ønsker til beslutningstagerne, vil føre til beslutninger, som afspejler befolkningens ønsker. Dette er imidlertid ikke en given sag. Utallige empiriske og teoretiske analyser viser, at sammenhængen mellem vælgerholdninger og politiske beslutninger også i et demokrati er ganske kompliceret.

I denne artikel vil vælgernes holdninger til de offentlige udgifter blive sammenlignet med de faktiske offentlige udgifter. Kan størrelsen af de samlede offentlige udgifter og udgifterne til de enkelte konkrete formål siges at afspejle befolkningens ønsker, og i benægtende fald hvorfor ikke?

Først vil jeg kort redegøre for forskellige opfattelser af forbindelsen mellem vælgernes holdninger til de offentlige udgifter og de faktiske udgifter.

*) Artiklen er en forkortet version af »Voter Attitudes and Public Spending: Is There a Relationship?«, som blev præsenteret på den VI nordiske statskundskabskonference, Åbo, Finland, august 1981, og som vil blive publiceret i *European Journal of Political Research*, 1982. Der henvises til denne artikel for fyldigere referencer og diskussion. Artiklen er et resultat af projektet »Den politiske beslutningsproces i Danmark«.

**) Lektor, cand. mag., Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

2. Synsmåder på forbindelsen mellem vælgerholdninger til offentlige udgifter og de faktiske offentlige udgifter

Ifølge én opfattelse, som har stor udbredelse, vil partiernes indbyrdes konkurrence om vælgerne automatisk sikre, at de politiske beslutninger afspejler vælgerne holdninger. Dette skulle også specielt gælde politiske beslutninger om størrelsen af de offentlige udgifter. Hvis man tænker på et bestemt udgiftsområde som for eksempel udgifterne til folkeskolen, kan man tænke sig alle vælgerne rangordnet efter deres holdning til udgifterne til dette område. Vælger nummer et er den vælger, der ønsker at bruge færrest penge til folkeskolen, dernæst følger den vælger, der ønsker at bruge næstmindst osv., indtil den sidste vælger, som er den, der ønsker at bruge flest penge. Argumentet lyder nu, at regeringen kan maksimere sin vælgertilslutning ved at bevilge det beløb, der svarer til den midterste vælgers (medianvælgerens) udgiftsønske, og derfor vil regeringen vælge at bevilge præcis dette beløb. Hvis regeringen rammer ved siden af, vil valgresultaterne retlede den, så man ender med at bruge det beløb, der er ønsket af medianvælgeren.¹⁾ Resultatet kan ikke stille alle vælgere tilfreds, men der er det elegante ved løsningen, at de utilfredse deler sig i to nøjagtig lige store grupper, hvor den ene gruppe synes, der bruges for mange penge til formålet, mens den anden mener, der bruges for få penge, så løsningen ud fra en demokratisk synsvinkel er den bedst opnåelige.

Der er imidlertid blevet rettet kritik mod den opfattelse, at medianvælgeren bestemmer størrelsen af de offentlige udgifter. For det første er det blevet anført, at vælgernes kendskab til de enkelte offentlige aktiviteter og udgifter ikke er tilstrækkeligt detaljeret til, at holdninger til specifikke udgiftsområder på afgørende måde kan påvirke vælgernes stemmeafgivning, men at det er andre faktorer, der er afgørende for vælgernes stemmeafgivning. For det andet er det blevet anført, at selv om vælgerne skulle besidde en sådan detaljeret viden, og selv om den skulle øve indflydelse på stemmeafgivningen, så er offentlige valg et alt for »sløvt« instrument til, at de kan transmittere detaljeret information om vælgerpræferencer til de politiske beslutningstagere. Valgresultater kan afsløre generelle stemninger og holdningsretninger, men ikke detaljerede udgiftsønsker.

Ifølge denne opfattelse af valgenes funktion spiller de og vælgerne en tilbagetrukket rolle i de processer, der bestemmer udgiftsniveauet på konkrete aktivitetsområder. De afgørende aktører i disse processer er parlamentarikere, ministre, embedsmænd og repræsentanter for interesseorganisationerne. Deres beslutninger er naturligvis ikke upåvirkede af vælgerholdninger, men disse holdninger formidles ikke så meget af valgresultater som af massemedierne, partiaktivister, aktive medlemmer af interesseorganisationerne osv.

1) Medianvælgertankegangen præsenteres i Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row, 1957.

Hvis dette billede af den politiske beslutningsproces er korrekt, hvilke konsekvenser har det da for sammenhængen mellem vælgernes holdninger til de offentlige udgifter og de faktiske udgifter? Da den almindelige vælger kun har beskeden eller ingen direkte indflydelse på de enkelte udgiftsbeslutninger, kan det forventes, at det faktiske udgiftsniveau afviger fra det af vælgerne eller medianvælgeren ønskede. Da man endvidere kan argumentere for, at de politisk-bureaukratiske beslutningsprocesser har en tendens til at give overvægt til de hensyn, der taler for udgiftsforøgelse på konkrete områder, på bekostning af de hensyn, der taler for udgiftsreduktion eller begrænsning, kunne man forvente, at udgifterne var højere end ønsket af medianvælgeren.²⁾ Denne forventning kunne synes bekræftet af den modvilje mod størrelsen af de offentlige udgifter, som i de senere år er kommet til udtryk i meningsmålinger og ved folketingsvalg.

Modsætningsvis er det blevet anført, at de faktorer, der på beslutningstageniveau tenderer til at fremhæve argumenterne for udgiftsforøgelser på bekostning af argumenterne imod, også kunne være virksomme blandt vælgerne. Mere præcist kan der være en skævhed i vælgernes vurdering af offentlige udgifter til konkrete formål forårsaget af, at benyttelsen af offentlige ydelser sjældent eller aldrig er knyttet sammen med betalingen for disse ydelser. Dette kan føre til en såkaldt »fiskal illusion«, som indebærer, at vælgerne har en klar forestilling om nytten af en given aktivitet, mens omkostningerne står mindre klart i vælgernes bevidsthed; med den konsekvens, at vælgerne i større eller mindre grad kommer til at lide under den illusion, at disse offentlige ydelser er mere eller mindre »gratis«. Hvis denne beskrivelse af vælgernes opfattelse af offentlige aktiviteter er dækkende, kan man forvente, at vælgerne på en række områder vil være villige til at forøge de offentlige aktiviteter ud over det nuværende niveau. Dvs. at de faktiske udgifter til specifikke formål ikke afspejler vælgernes umiddelbare holdninger, idet vælgerne kunne ønske sig højere udgifter til de konkrete formål. Der kan ud fra denne opfattelse af relationen mellem vælgerne og de offentlige udgifter udledes yderligere nogle hypoteser om vælgerholdninger til offentlige udgifter. For det første vil forekomsten af et element af fiskal illusion indebære, at specielt de vælgere, som har interesse for en bestemt offentlig aktivitet, respektive direkte nyder godt af den pågældende aktivitet, vil være i besiddelse af ønsker om forøgede bevillinger til området. For det andet vil et element af fiskal illusion sandsynligvis føre til en inkonsistens mellem vælgernes holdninger til udgifter til specifikke formål på den ene side og deres holdninger til de samlede offentlige udgifter og skattetrykket på den anden. I overvejelserne omkring specifikke udgiftsformål kan omkostningerne være helt eller delvis skjult, men de dukker til gengæld op med fuld styrke i form af det samlede skattetryk. Den

2) Vedrørende argumenter for en udgiftsforøgende skævhed i de politisk-bureaukratiske beslutningsprocesser, se Ole P. Kristensen, »Den politisk-bureaukratiske beslutningsproces som medvirkende årsag til væksten i den offentlige sektor«, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 61. årgang, no. 4, 1980, pp. 80-102.

enkelte vælger kan imidlertid ikke relatere skatterne direkte til de enkelte specifikke offentlige aktiviteter. Derfor kan man på én gang udtrykke tilfredshed med udgifterne til konkrete formål (eller endda ønske disse udgifter forøget), samtidig med at man er utilfreds med de samlede udgifter og det samlede skatte tryk.

3. Empiriske resultater

I det følgende vil de ovenfor refererede synsmåder på forbindelsen mellem vælgerholdninger til offentlige udgifter og de faktiske udgifter blive forsøgt belyst med nogle resultater fra en vælgerundersøgelse, der blev foretaget i forbindelse med forskningsprojektet vedrørende »Den politiske beslutningsproces i Danmark«. ³⁾

Vælgerne blev i denne undersøgelse stillet over for 9 forskellige udgiftsformål, hvor de for hvert enkelt formål blev bedt om at tage stilling til, om der efter deres mening blev brugt for mange, passende eller for få penge til det pågældende formål. Svarene på disse spørgsmål kan umiddelbart bruges til at teste medianvælgerhypotesen. Hvis denne hypotese er korrekt, skal antallet af vælgere, der mener, at der bruges for mange penge til formålet, være lig med antallet af vælgere, der mener, at der bruges for få penge.

Tabel 1. Holdninger til offentlige udgifter efter udgiftsområde (procentdifferencer)

Udgiftsområde	PDI*
Forsvaret	÷49
Sundhedsvæsen	31
Tilskud til kulturelle formål	÷31
Undervisning	26
Folkepension	60
Miljøproblemer, forureningsbekæmpelse	46
Politiet	41
Børnehaver og vuggestuer	26
Anlæg af motorveje	÷35

*) PDI-værdierne beregnes ved at trække procentdelen af respondenter, der synes, der bruges for mange penge, fra den procentdel, der synes, der bruges for få penge.

Tabel 1 viser vælgernes holdning til de 9 udgiftsområder. Tabellens procentdiference-indeks (PDI) beregnes ved at trække den procentdel af respondenterne,

3) Dette projekt gennemføres af en gruppe forskere ved Aarhus og Odense Universitet. For en præsentation af projektet, se Erik Damgaard, »Den politiske beslutningsproces«, i *Forskningen og Samfundet*, Særnummer om samfundsvidenskab, maj 1980. En række af vælgerundersøgelsens resultater er præsenteret i Erik Damgaard (red.), *Folkets veje i dansk politik*, København: Schultz, 1980.

som mener, at der bruges for mange penge, fra den procentdel, som mener, at der bruges for få penge. Indekset kan variere fra $\div 100$ (hvis alle mener, der bruges for mange penge) til 100 (hvis alle mener, der bruges for få penge). Tabellen viser nogle ret markante forskelle i de forskellige udgiftsområders popularitet. Disse popularitetsforskelle synes at være ret stabile i befolkningen. Andre undersøgelser har, hvad enten disse undersøgelser har anvendt samme spørgeteknik eller har bedt respondenterne udpege områder, hvor der kan spares, respektive områder hvor der ikke kan spares, stort set identificeret samme populære og upopulære områder.⁴⁾

Resultatet må siges at udgøre et hårdt slag for medianvælgerhypotesen. Ifølge denne hypotese skulle PDI-værdierne have været nul for alle udgiftsområderne. Værdierne skulle i det mindste ikke have afvejet mere fra nul, end statistisk usikkerhed og andre fejlkilder kunne betinge. Det er tydeligvis ikke tilfældet. For alle 9 områders vedkommende findes betydelige afvigelser fra værdien nul. Heraf kan det sluttes, at medianvælgerens udgiftspræferencer ikke er afgørende for fastlæggelsen af de offentlige udgifter.

Da medianvælgeren således ikke er afgørende for udgiftsbeslutningerne, og da medianvælgerens indflydelse på disse beslutninger ifølge hypotesen skulle ske via valgene, kunne det være interessant nøjere at undersøge sammenhængen mellem vælgernes udgiftsholdninger og deres stemmeafgivning ved folketingsvalgene.

Mønstrene i sammenhængene mellem udgiftsholdninger og partivalg er i visse henseender overraskende. Disse sammenhænge illustrerer ret tydeligt folketingsvalgs beskedne betydning for konkrete udgiftsbeslutninger. Hvis man sammenligner hvert partis vælgeres udgiftsholdninger med partiprogrammerne, kan der påvises betydelige uoverensstemmelser. Én konsekvens heraf er, at andre faktorer end vælgernes udgiftsholdninger må være bestemmende for deres partivalg. En anden og måske vigtigere konsekvens er, at partivalget og dermed valgresultatet er en ret dårlig indikator på vælgernes specifikke udgiftsønsker. Dette illustreres blandt andet af de relativt små forskelle, der er mellem de forskellige partiers udgiftsønsker på et givet område. Til trods for at udgiftsområder som forsvaret og miljøbeskyttelse er genstand for stor uenighed mellem partierne i Folketinget, har alle partiers vælgere samme fortegn på PDI-værdierne for disse to områder. Dvs. holdningen er enten generelt positiv eller generelt negativ blandt alle partiernes vælgere. Man finder også et ønske om at bruge flere penge til folkepension blandt alle partiers vælgere, til trods for at folkepensionen må siges at udgøre en væsentlig del af det danske velfærdssystem, som ellers i de senere år har været hårdt angrebet. På den baggrund er det ikke overraskende, at valgprocessen ikke er i stand til at frembringe udgiftsbeslutninger, som i medianvælgerhypotesens forstand afspejler vælgernes ønsker. Valgresultater synes

4) Se for eksempel AIM's undersøgelse fra foråret 1981, *A. I. M. Nyt*, maj 1981.

ikke at indeholde nogen solid rådgivning for beslutningstagere med hensyn til vælgernes udgiftsønsker på helt specifikke områder. Når det er konstateret, må hertil dog føjes, at der trods alt er en klar sammenhæng mellem partivalg og udgiftsønsker. Generelt synes tilhængerne af venstrefløjspartierne at være mere spendable med offentlige midler end tilhængerne af partierne på den højre fløj. Dette mønster antyder, at udgiftsønskerne kan passes ind i en traditionel ideologisk venstre-højre tankegang, hvor et af de karakteristiske træk ved venstrefløjen er, at den ønsker en relativt stor offentlig sektor, mens højrefløjen blandt andet er kendetegnet ved et ønske om at begrænse den offentlige sektors størrelse mest muligt.

Tabel 2. Holdning til offentlige udgifter efter stemmeafgivning ved sidste folketingsvalg og placering på en venstre-højre skala (procentdifferencer)

	Udgiftsområde:									
	Forsvar	Sundheds- væsen	Kultur	Uddannelse	Folkepension	Miljø- beskyttelse	Politiet	Børnehaver & vuggestuer	Anlæg af motorveje	(N)
<i>Partivalg ved 1977 folketingsvalget</i>										
	Procentdifferencer:*									
Socialdemokratiet	÷52	36	÷33	28	62	48	45	33	÷33	545
Radikale Venstre	÷48	24	÷23	22	56	40	56	21	÷26	50
Konservative Folkep.	÷14	21	÷35	10	55	37	57	÷9	÷26	137
Retsforbundet	÷57	30	÷31	28	53	60	43	17	÷50	30
Socialistisk Folkep.	÷88	46	20	66	82	81	14	80	÷49	96
Kommunisterne	÷88	74	20	77	88	83	6	76	÷61	42
Centrum-Demokraterne	÷26	10	÷48	18	62	29	54	14	÷21	53
Kristeligt Folkep.	÷33	11	÷55	÷10	43	24	61	÷7	÷31	27
Venstre	÷29	16	÷47	6	41	15	51	÷8	÷28	196
Venstresocialisterne	÷90	56	35	73	87	87	÷2	87	÷66	46
Fremskridtspartiet	÷48	5	÷69	÷4	51	21	50	÷13	÷24	120
<i>Placering på venstre-højre skala**)</i>										
	Procentdifferencer:*									
Yderste venstre	÷94	68	29	79	86	86	0	81	÷70	96
Venstre	÷74	37	11	51	70	73	16	63	÷48	260
Centrum	÷44	31	÷41	23	60	42	50	26	÷32	748
Højre	÷26	14	÷46	10	48	31	50	÷5	÷26	351
Yderste højre	÷32	20	÷53	÷4	47	19	48	÷24	÷21	103

*) PDI-værdierne beregnes ved at trække procentdelen af respondenter, der synes, der bruges for mange penge, fra den procentdel, der synes, der bruges for få penge.

**) Selv-placering på en venstre-højre skala fra 1 (yderste venstre) til 10 (yderste højre). I tabellen er skalaens værdier slået sammen to og to til en 5-punkts skala.

For at undersøge dette lidt nærmere er udgiftsønskerne blevet sat i relation til vælgernes selvplacering på en venstre-højre skala. Vælgerne blev bedt om at anbringe sig selv på en 10-punkts-skala gående fra 1 (mest venstreorienteret) til 10 (mest højreorienteret). Sammenhængen mellem venstre-højre placering og udgiftsholdninger fremgår også af tabel 2, idet dog de 10 værdier på venstre-højre skalaen i tabellen er blevet slået sammen to og to til en 5-punkts skala. Tabel 2 viser en temmelig stærk sammenhæng mellem venstre-højre placering og udgiftsønsker i den retning, man kunne forvente. Generelt er venstrefløjsplacering forbundet med høje udgiftsønsker. Undtagelserne er forsvaret, politiet og anlæg af motorveje, hvilket imidlertid kun bekræfter det ideologiske mønster, idet højrefløjen til trods for sin generelle tilbageholdenhed med hensyn til offentlige udgifter har visse ideologisk betingede områder, hvor man gerne ser en solid offentlig indsats.

Efter at have forkastet medianvælgerhypotesen og dermed indirekte konstateret, at folketingsvalg kun spiller en marginal rolle for specifikke udgiftsbeslutninger, vil vælgernes udgiftsholdninger blive forsøgt analyseret i relation til andre synsmåder på de mekanismer, der spiller en afgørende rolle for specifikke udgiftsbeslutninger.

Først vil jeg se på de faktorer, der er bestemmende for vælgernes udgiftsholdninger. Her er forventningen, at en af de vigtigste faktorer er den styrke, hvormed en bestemt offentlig aktivitet påvirker den enkelte vælgers hverdag. Tankegangen er den overordentligt enkle, at vælgere, der i særlig grad påvirkes af en bestemt aktivitet, i særlig grad vil have en positiv holdning til udgifterne til aktiviteten.⁵⁾ Den enkelte vælgers grad af berørthed af en offentlig aktivitet kunne tænkes målt ved objektive kriterier. For eksempel berøres de vælgere, der faktisk benytter sig af et offentligt servicetilbud som børnehaver eller kulturtilbud, i objektiv forstand af disse serviceydelser. For en række offentlige programmers vedkommende er det imidlertid mindre meningsfuldt at måle graden af påvirkethed ved hjælp af objektive kriterier. Det gælder for eksempel for mere kollektive foranstaltninger som forsvaret og miljøbeskyttelse.

En anden mulighed er at anvende vælgernes subjektive opfattelse af interesse for et bestemt offentligt politikområde som mål for graden af påvirkethed. Dette kan være så meget mere rimeligt, som en objektiv tilknytning til en offentlig aktivitet må formidles af den enkelte vælgers perception, for at den kan få følger for vælgernes politiske holdninger og adfærd. I undersøgelsen blev vælgerne bedt om at tilkendegive, hvor interessererede de var i en række forskellige politikområder.

5) Der tænkes her primært på offentlige serviceaktiviteter i bred forstand og ikke på offentlig regulering. Det er serviceaktiviteterne, der især er udgiftskrævende.

Tabel 3. Holdning til offentlige udgifter på udvalgte udgiftsområder efter interesse i disse områder (procentdifferencer)

Interesse i det pågæl- dende område	Udgiftsområde:						
	Forsvar	Sundheds- væsen	Kultur	Uddannelse	Folke- pension	Miljøbe- skyttelse	Politiet
Meget interesseret	÷23 (214)	43 (568)	19 (196)	42 (542)	70 (424)	68 (655)	50 (436)
Noget interesseret	÷35 (379)	26 (717)	÷4 (364)	25 (590)	60 (607)	35 (598)	40 (661)
Kun lidt interesseret	÷51 (538)	26 (357)	÷44 (556)	17 (346)	57 (459)	25 (260)	34 (329)
Slet ikke interesseret	÷65 (559)	13 (120)	÷56 (539)	5 (248)	50 (246)	11 (81)	39 (156)

*) PDI-værdierne beregnes ved at trække procentdelen af respondenter, der synes, der bruges for mange penge, fra den procentdel, der synes, der bruges for få penge.

Anmærkning: Der er ikke i alle tilfælde perfekt overensstemmelse mellem udgiftsområde og interesseområde. Udgifter til folkepension er sammenholdt med interesse i socialpolitik, og udgifter til politiet er sammenholdt med interesse for lov og orden-spørgsmål. Udgifter til motorveje og børneinstitutioner er udeladt, da respondenterne ikke blev spurgt om deres interesse i disse områder.

Tabel 3 viser sammenhængen mellem grad af interesse i et politikområde og holdningen til det offentliges udgifter til samme politikområde. Mønstrer er meget klart. Erklæret engagement i et politikområde medfører en mere positiv holdning til det offentliges udgifter til det pågældende område. Dvs. at interesse for et politikområde er generelt set en positiv interesse. Det modsatte kunne for så vidt også have været tilfældet, idet interesse for et område kunne hænge sammen med, at man havde en kritisk holdning til det offentliges ressourceforbrug inden for området. Det er formentlig også tilfældet for enkelte vælgere, men det generelle mønster er, at interesse for et område ledsages af en positiv holdning til udgifterne, der afholdes på området. Dvs. grad af engagement i et offentligt aktivitetssområde synes at være en vigtig bestemmende faktor for udgiftsholdningerne. Herfra er der ikke langt til at slutte, at vælgernes udgiftsholdninger på konkrete områder blandt andet er bestemt af, om de føler, at de personligt har fordel af den pågældende aktivitet.

Dvs. at vælgernes tankegang vedrørende konkrete offentlige udgifter blandt andet synes at være præget af ret enkle kalkulationer over, hvor nyttig den enkelte aktivitet er for den enkelte vælger. I vælgernes bevidsthed kan man eventuelt tale om, at der sker en »privatisering« af fordelene ved de offentlige aktiviteter.

Et sådant tankemønster åbner op for muligheden af en »fiskal illusion«, idet omkostningerne i form af skatter næppe i samme grad privatiseres, da skatterne har en mere generel karakter end de specifikke offentlige aktiviteter. Der er således mulighed for en skævhed i afvejningen af fordelene og omkostningerne ved en given aktivitet, idet omkostninger relativt undervurderes. Eksistensen af en sådan skævhed vil kunne føre til en uoverensstemmelse mellem holdningen til specifikke udgiftsformål og holdningen til de samlede udgifter. Der kan være tilfredshed med de første (måske endda et ønske om højere udgifter til visse formål), samtidig med at der er utilfredshed med det samlede udgiftsniveau, specielt som det afspejler sig i skattetrykket.

Dette fænomen er blevet empirisk påvist i amerikanske undersøgelser, der er lavet i forbindelse med nogle af de folkeafstemninger, der i de senere år har været afholdt for at tage stilling til forslag om at begrænse skatteudskrivningen.⁶⁾ I disse undersøgelser blev vælgerne bedt om at tilkendegive deres udgiftsønsker vedrørende en række konkrete offentlige aktiviteter (som i den foreliggende danske undersøgelse). De blev desuden spurgt, hvordan de havde stemt ved folkeafstemningen om skattebegrænsning. To sådanne undersøgelser fra Californien og Michigan viser en korrelation mellem udgiftsønskerne på specifikke områder og stemmeafgivning ved folkeafstemningen, således at de vælgere, der var krævende i deres udgiftsønsker på de specifikke udgiftsområder, var mindre tilbøjelige til at støtte skattebegrænsningsforslaget. Men resultaterne viste også, at blandt de vælgere, hvor der opgjort punkt for punkt var et samlet ønske om øgede offentlige udgifter, var der mange (endda i nogle tilfælde et flertal), som ved folkeafstemningerne havde støttet kravet om lavere skatter. Dvs. der tilsyneladende er tale om en inkonsistens mellem udgiftsønskerne vedrørende de enkelte aktiviteter på den ene side og holdningen til de samlede udgifter og skattetrykket på den anden. Inkonsistensen var så iøjnefaldende, at der i titlen til en af de artikler, der rapporterede undersøgelsesresultaterne, blev spurgt, »Do people want something for nothing?«.⁷⁾

Desværre er det i det danske tilfælde ikke muligt at sammenligne vælgeres udgiftsønsker med deres stemmeadfærd ved en folkeafstemning om sænkning af skatterne. I stedet må vi nøjes med en indikator på vælgeres holdning til de samlede offentlige udgifter og skattetrykket, som kan fremskaffes via en interviewundersøgelse. I den foreliggende undersøgelse blev vælgerne præsenteret for følgende påstand: »Politikerne er for ødsle med skatteydernes penge«. Respondenterne blev bedt om at erklære sig mere eller mindre enige i denne påstand. Graden af enighed eller uenighed i dette udsagn kan tages som en indi-

6) Se f. eks. Jack Citrin, »Do People Want Something for Nothing: Public Opinion on Taxes and Government Spending«, *National Tax Journal*, vol. XXXII, Supplement, 1979, pp. 113-129; Paul N. Courant, Edward M. Gramlich and Daniel L. Rubinfeld, »Why Voters Support Tax Limitation Amendments: The Michigan Case«, *National Tax Journal*, vol. XXXIII, 1980, pp. 1-20.

7) Citrin, *op.cit.*

rette indikator på holdningen til det samlede offentlige udgiftsniveau og måske specielt skattetrykket.

Tabel 4. Vælgernes fordeling på aggregerede udgiftsønsker efter syn på, om politikerne ødsler med skatteydernes penge. Pct.

	Politikerne er for ødsle med skatteydernes penge:					
	Helt enig	Delvis enig	Hverken/eller	Delvis uenig	Helt uenig	Alle vælgere
Der ønskes besparelser på flere områder, end der ønskes ekspansion	34	29	16	12	17	27
Antal områder, hvor der ønskes besparelser, er lig med antal områder, hvor der ønskes ekspansion	16	16	17	14	5	15
Der ønskes ekspansion på flere områder, end der ønskes besparelser	50	55	67	74	77	58
N (= 100 pct.)	745	476	218	224	111	1774

Tabel 4 viser sammenhængen mellem *netto*antallet af udgiftsformål, hvor den enkelte vælger ønsker en udgiftsforøgelse, og hans syn på politikernes eventuelle ødselhed. Der er en stærk sammenhæng mellem disse to variable. Vælgere, der mener, at politikerne er ødsle med skatteydernes penge, har mere beskedne udgiftsønsker på de enkelte områder end vælgere, der ikke mener, politikerne er ødsle. Mere interessant er det imidlertid, at blandt de vælgere, der finder politikerne ødsle, er der et flertal, som netto vil øge de offentlige udgifter, når de bliver spurgt om deres holdning til udgiftsområderne enkeltvis. Dette resultat tyder på, at den fiskale illusion er en realitet for mange vælgere. Når vælgerne tager stilling til de enkelte udgiftsområder, gør de det tilsyneladende ud fra en vurdering af, om den pågældende aktivitet overhovedet er nyttig, uden større hensyntagen til omkostningerne og deres konsekvenser for det samlede udgifts- og skatteniveau. Vælgere synes at ræsonnere: Hvis blot den marginale nytte af en aktivitet er større end nul, må aktiviteten betænkes med større bevillinger. Der kræves tilsyneladende ikke, at den marginale nytte skal overstige de marginale omkostninger, eller i det mindste fejlvurderes forholdet mellem marginal nytte og marginale omkostninger.

Indtrykket af inkonsistens i vælgernes holdninger styrkes, når der tages hensyn til, at de områder, hvor vælgerflertallet ønsker udgiftsreduktioner (forsvaret, tilskud til kulturelle formål og anlæg af motorveje), udgør ret små andele af de samlede offentlige budgetter, mens de områder, hvor der er vælgerflertal for øgede bevillinger (for eksempel folkepension, sundhedsvæsen og uddannelse), udgør meget store dele af de samlede offentlige budgetter. Derfor kunne opsummeringen af de enkelte udgiftsønsker, der blev foretaget i tabel 4, forbedres, så

den giver en mere reel afspejling af de samlede konsekvenser af vælgerens udgiftsønsker. I stedet for blot uvejet at addere antallet af områder, hvor der ønskes udgiftsforøgelser, og fra det trække antallet af områder, hvor der ønskes udgiftsreduktioner, kan additionen og subtraktionen foretages under anvendelse af vægte, der svarer til de enkelte udgiftsområders andel af det samlede budget. På denne måde kan beregnes en netto-udgiftstilbøjelighed (UT) for den enkelte vælger.⁸⁾ Udgiftstilbøjeligheden angiver for hver enkelt respondent, hvilken nettoandel af budgettet (for de ni udgiftsområder) han ønsker at forøge. Udgiftstilbøjeligheden varierer fra $\div 100$ (alle udgiftsområder ønskes reduceret) over 0 (andelen af budgettet, hvor der ønskes reduktioner, er lig med den andel, hvor der ønskes forøgelse) til 100 (der ønskes ekspansion på alle udgiftsområder).

Tabel 5. *Vælgerens fordeling på udgiftstilbøjelighed* (vægtet sum af udgiftsønsker) efter syn på, om politikerne er ødsle med skatteydernes penge. Procenter*

Aggregerede udgiftsønsker	Politikerne er for ødsle med skatteydernes penge:					
	Helt enig	Delvis enig	Hverken/eller	Delvis uenig	Helt uenig	Alle vælgere
Udgiftstilbøjeligheden lavere end 0	33	32	18	10	13	27
Udgiftstilbøjeligheden lig med 0	1	2	5	4	0	2
Udgiftstilbøjeligheden større end 0	66	66	77	86	87	71
N (= 100 pct.)	745	476	218	224	111	1774
Gennemsnitsværdi for udgiftstilbøjeligheden	18	19	28	34	38	23

*) Udgiftstilbøjeligheden er en vægtet (efter andel af budgettet) opsummering af de enkelte udgiftsønsker.

Når tabel 5 sammenlignes med tabel 4, fremgår det, at det vælgerflertal, hvis enkeltudgiftsønsker summerer op til en nettostigning i de samlede offentlige udgifter, stiger betydeligt, når man tager hensyn til de enkelte udgiftsområders andel af det samlede budget. Den nederste linie i tabel 5 angiver den gennemsnitlige udgiftstilbøjelighed i de 5 vælgergrupper, som er bestemt af holdningen til politikernes ødselhed. Disse tal skal fortolkes på følgende måde: I gennemsnit har de vælgere, som er helt enige i, at politikerne er for ødsle med skatteydernes penge, *netto* et ønske om at ekspandere udgiftsområder, der svarer til 18 pct. af det samlede budget. Tabel 5 understreger og forstærker det indtryk af inkonsistens, som allerede blev fundet i tabel 4. Hvis der var fuld konsistens, skulle man forvente negative udgiftstilbøjeligheder blandt de vælgere, som er helt eller

8) For en mere detaljeret redegørelse for beregningen henvises til Ole P. Kristensen, »Voter Attitudes and Public Spending: Is there a Relationship?«, *European Journal of Political Research*, vol. 10, 1982.

delvis enige i, at politikerne er for ødsle med skatteydernes penge. Andre tilfælde af inkonsistens kan også findes i materialet. Tilhængerne af Fremskridts-partiet, der som bekendt er en stor bekæmper af offentlige udgifter, har en gennemsnitlig udgiftstilbøjelighed på 3. Det må indrømmes, at tallet er tæt på 0, men blandt dette partis tilhængere kunne man faktisk have forventet en stærkt negativ udgiftstilbøjelighed.

Forkastelsen af medianvælgerhypotesen og dermed neddæmpningen af den rolle, folketingsvalgene kan spille for konkrete udgiftsbeslutninger, medfører, at fokus må rettes mod andre politiske processer, når man vil forstå, hvordan udgiftsbeslutninger bliver truffet. Hvis man i den forbindelse vil undersøge vælgerens indflydelse på specifikke udgiftsbeslutninger, er det ikke vælgerne i almindelighed, men de vælgere, der er aktive i de politiske partier, i interesseorganisationer, i græsrodsbevægelser osv., opmærksomheden må rettes imod. Det er disse vælgere, der muligvis kan blive inddraget i beslutningsprocesserne, og det er i hvert fald disse vælgere, politikere og embedsmænd i givet fald vil få kontakt med, hvis de via møder, pressen og lignende søger at skaffe sig information om, hvilke strømninger der rører sig i vælgerbefolkningen. Det vil derfor være af speciel interesse at undersøge, om udgiftsholdningerne hos de særligt politisk aktive og interesserede vælgere er i overensstemmelse med holdningerne hos vælgerbefolkningen i almindelighed.

I vælgerundersøgelsen blev respondenterne spurgt om deres politiske interesse, og de blev også spurgt om deres politiske aktiviteter. På baggrund af aktivitetsoplysningerne er der blevet konstrueret et politisk aktivitetsindeks, der tager hensyn til aktiviteten i politiske partier, i interesseorganisationer og i græsrodsbevægelser samt til individuelle henvendelser til politikere og embedsmænd.⁹⁾

Tabel 6. Udgiftstilbøjelighed efter interesse i politik og politisk aktivitet*

	Gennemsnitlig udgiftstilbøjelighed	(N)
<i>Interesse i politik:</i> Slet ikke interesseret	20	(327)
Lidt interesseret	22	(759)
Noget interesseret	23	(573)
Meget interesseret	29	(197)
<i>Politisk aktivitet:</i> Ingen overhovedet	18	(362)
Nogen, men under gennemsnittet	19	(388)
Omkring gennemsnittet	24	(319)
Over gennemsnittet	24	(439)
Meget over gennemsnittet	32	(349)

*) Udgiftstilbøjeligheden er en vægtet (efter andel af budgettet) opsummering af de enkelte udgiftsønsker.

9) For en mere detaljeret redegørelse for det politiske aktivitetsindeks, se kapitel 7 i Damgaard (red.), *op.cit.*

Tabel 6 viser, at de vælgere, som er meget interesseret i politik, og de vælgere, som er meget politisk aktive (det er naturligvis delvis de samme), har en højere udgiftstilbøjelighed end gennemsnitsvælgeren. Da folkelig indflydelse på konkrete udgiftsbeslutninger formentlig må kanaliseres gennem de meget aktive vælgere, vil deres bidrag til disse beslutninger virke i retning af et større udgiftspres. Dette pres vil endda være større end det udgiftspres, som gennemsnitsvælgerbefolkningens udgiftsønsker udgjorde. Dette resultat antyder, at større folkelig deltagelse i beslutningsprocesser med konsekvenser for de offentlige udgifter (større grad af nærdemokrati, om man vil) kan indebære et forøget pres i retning af større offentlige udgifter.

Da der er en ret stærk sammenhæng mellem venstreorienteret og politisk aktivisme,¹⁰⁾ og da der også er en større udgiftstilbøjelighed blandt venstreorienterede end blandt andre vælgere, kunne sammenhængen mellem politisk aktivisme og udgiftstilbøjelighed eventuelt alene skyldes den høje udgiftstilbøjelighed blandt venstreorienterede politiske aktivister. Hvis dette er tilfældet, behøver den positive sammenhæng mellem politisk aktivisme og høj udgiftstilbøjelighed ikke at have den store betydning for de udgiftsbeslutninger, der rent faktisk bliver truffet, idet de centrale beslutningstagere i regering, Folketing og kommunalbestyrelser oftest vil befinde sig omkring det ideologiske centrum. Politikere og andre, der placerer sig ekstremt på venstre-højre skalaen, deltager sjældent eller aldrig i politiske forlig, regeringer osv. Hvis denne betragtning har noget for sig, er det især for vælgere, der placerer sig omkring det ideologiske centrum, at sammenhængen mellem politisk aktivitet og udgiftstilbøjelighed har interesse i relation til de udgiftsbeslutninger, der rent faktisk træffes.

Tabel 7. Udgiftstilbøjelighed efter politisk aktivitet, kontrolleret for venstre-højre placering*

Politisk aktivitet	Venstre** UT (N)	Midten** UT (N)	Højre** UT (N)
Ingen overhovedet	34 (36)	17 (158)	13 (110)
Nogen, men under gennemsnittet	33 (42)	21 (200)	10 (107)
Omkring gennemsnittet	33 (44)	26 (159)	12 (78)
Over gennemsnittet	41 (94)	23 (191)	12 (126)
Meget over gennemsnittet	48 (151)	26 (119)	8 (69)

*) Udgiftstilbøjeligheden er en vægtet (efter andel af budgettet) opsummering af de enkelte udgiftsønsker.

**) Venstre: værdierne 1-4 på venstre-højre skalaen. Midten: værdierne 5-6. Højre: værdierne 7-10.

10) Se *ibid.*

Tabel 7 viser sammenhængen mellem politisk aktivisme og udgiftstilbøjelighed, når der kontrolleres for venstre-højre placering. Det viser sig, at blandt vælgere omkring det ideologiske centrum genfindes den positive sammenhæng mellem aktivisme og udgiftstilbøjelighed, skønt sammenhængen er svagere end for venstreorienterede vælgere. Tabellen viser også, at for højreorienterede vælgere vendes sammenhængen på hovedet, idet dog denne omvendte sammenhæng blandt højreorienterede er ret svag. Dette resultat er interessant, da det viser, at den generelt ringere begejstring for offentlige udgifter blandt højreorienterede i særlig grad slår igennem hos de aktive og dermed formentlig de mere bevidste højreorienterede vælgere. Man må imidlertid være forsigtig med ikke at overvurdere de højreorienterede aktivisters mulighed for at virke bremsende på de offentlige udgifter. Skønt de har en mindre udgiftstilbøjelighed end deres mere passive trosfæller, har de stadig en positiv udgiftstilbøjelighed. Dette indebærer, at selv hos højreorienterede politiske aktivister tenderer de aggregerede udgiftsønsker til at forøge presset i retning af højere offentlige udgifter.

Den generelle konklusion er, at politiske aktivister styrker presset på de offentlige finanser, endda ud over det pres, som gennemsnitsbefolkningens udgiftsholdninger udgør. Dette bliver endnu mere markant, hvis de venstreorienterede aktivister, til trods for deres manglende placering i »magtens korridorer«, alligevel via deres aktioner og øvrige aktiviteter har held til at påvirke beslutningsprocesserne. De venstreorienterede aktivisters høje udgiftstilbøjelighed modsvarer slet ikke af et tilsvarende, men modsat rettet pres fra højreorienterede aktivister.

Hvis man betragter specifikke udgiftsformål, udviser de politiske aktivisters rolle som »mellemmand« mellem beslutningstagerne og vælgerne nogen variation. Mens aktivisterne generelt forstærker udgiftspreset i forhold til gennemsnitsvælgeren, er der undtagelser fra dette mønster på enkelte udgiftsområder.

Tabel 8. Sammenhængen mellem politisk aktivisme og udgiftstilbøjelighed inden for forskellige udgiftsområder blandt alle vælgere og blandt ideologiske undergrupper af vælgere

Udgiftsformål	Alle vælgere	Venstrefløjsvælgere	Centrumsvælgere	Højrefløjsvælgere
Forsvar	0	0	+	+
Sundhedsvæsen	÷	0	÷	÷ ÷
Kultur	++	++	+	0
Uddannelse	++	+	++	0
Folkepension	+	+	+	÷
Miljøbeskyttelse	++	++	0	0
Politiet	÷	0	0	0
Børnehaver og vuggestuer	++	++	+	0
Motorvejsanlæg	÷	÷ ÷	÷	0

Note: + angiver positiv sammenhæng; ÷ negativ sammenhæng; 0 ingen sammenhæng. ++ og ÷ ÷ angiver stærke sammenhænge (forskellen mellem procentdifferencer i de ekstreme aktivitetskategorier er større end 20).

Tabel 8 viser *sammenhængen* mellem politisk aktivisme og udgiftstilbøjelighed inden for enkelte udgiftsområder. Et + angiver en positiv sammenhæng, et - angiver en negativ sammenhæng og et 0 angiver: ingen sammenhæng. Der fremkommer nogle interessante forskelle mellem de enkelte udgiftsområder. På tre områder (sundhedsvæsen, politiet og anlæg af motorveje) ændres den generelle positive sammenhæng til en negativ sammenhæng. Dvs. på disse tre områder har de politiske aktivister en lavere udgiftstilbøjelighed end gennemsnitsvælgeren. Derved bidrager aktivisterne til at svække det folkelige udgiftspres i relation til sundhedsvæsenet og politiet, og de styrker sparepresset i relation til anlæg af motorveje. Dette indebærer dog ikke, at aktivisterne ønsker besparelser i udgifterne til sundhedsvæsen og politi. De har blot mere beskedne krav til udgiftsforøgelsen end vælgerbefolkningen i dens helhed.

Skønt højrefløjsaktivisterne generelt modererer udgiftsønskerne i forhold til deres mere passive ideologiske fæller, er der én væsentlig undtagelse fra denne regel. Med hensyn til forsvaret er højreorienterede aktivister mere udgiftskrævende end de mere passive vælgere, der placerer sig på samme sted på højre-venstre skalaen. Dette understreger endnu en gang forsvarsudgifternes afvigende placering i relation til den normale sammenhæng mellem højre-venstre placering og holdning til offentlige udgifter.

4. Konklusioner

De empiriske resultater antyder, at folketingsvalg spiller en meget beskedne og højst indirekte rolle for beslutninger vedrørende konkrete offentlige udgifter. Holdningsdannelsen hos vælgerne vedrørende offentlige udgifter til specifikke formål synes at følge et asymmetrisk mønster, hvor fordelene ved offentlige aktiviteter synes mere »synlige« eller åbenbare end omkostningerne forbundet med disse aktiviteter. Som en konsekvens heraf synes der at være manglende konsistens mellem de fleste vælgers holdning til enkeltudgifter på den ene side og holdningen til det samlede udgifts- og skatteniveau på den anden. Heraf følger, at vælgerne specifikke udgiftsholdninger styrker det pres, der i øvrigt måtte være i retning af højere offentlige udgifter. Presset forstærkes derudover af det forhold, at blandt vælgerne har specielt de politiske aktivister en meget høj udgiftstilbøjelighed.

Når man diskuterer de problemer, der er forbundet med en hastigt voksende offentlig sektor og et hastigt voksende skattetryk, kan vælgerne derfor ikke bare skyde skylden for disse problemer over på politikere og embedsmænd. Vælgerne synes i høj grad selv at være medansvarlige for denne udvikling, fordi de tilsyneladende i for ringe grad gør sig klart, selv om det ofte kan synes sådan ved første øjekast, at offentlige ydelser ikke er gratis.

Fremskridtspartiet er et klasseparti — men hvilken klasse?

Erik Jørgen Hansen*)

Resumé

Empiriske undersøgelser viser, at Fremskridtspartiet i vælgermæssig henseende har en bred social basis. Denne bredde dækker dog over særlig stor tilslutning i ganske bestemte fraktioner af de enkelte sociale klasser. I denne artikel rejses det spørgsmål, om denne selektive tilslutning danner et samlet mønster, som dels klart placerer Fremskridtspartiet som et klasseparti, dels viser at nye classeskillevinjer er dukket op til overfladen i Danmark. Dette spørgsmål belyses på grundlag af Socialforskningsinstituttets velfærdsundersøgelse med særlig vægt på en analyse af Fremskridtspartiets vælgerbasis blandt arbejdere og underordnede funktionærer. Det vises, at den del af Fremskridtspartiets sociale basis, som findes i disse sociale kategorier, er særligt fast funderet i de sociale fraktioner, der gennem ægteskab eller arbejde i små virksomheder synes nærmest forbundet med småborgerskabet. Hermed indkredses et »udvidet småborgerskab« som Fremskridtspartiets klassebasis. Den hypotese fremsættes, at Fremskridtspartiets opståen skyldes formuleringen af en negativ ideologi, der på aggressiv vis modsvarede interesserne både i produktionssfæren og reproduktionssfæren hos det »udvidede småborgerskab«.

1. Problemstilling

De senere års politologiske litteratur i Danmark har gennemgående understreget, at sammenhængen mellem social klasse og politisk tilhørsforhold er blevet svagere.¹⁾ Særligt slående har det været, at et gammel-liberalistisk parti som Fremskridtspartiet har fået en forholdsvis betragtelig tilslutning fra alle sociale klasser. Tendensen i en række politologiske undersøgelser har derfor været at lede efter andre forhold end den klassemæssige position som forklaring på, hvem der bliver fremskridtsvælger²⁾ — i det følgende benævnt Z-vælger.

De forhold man bl. a. interesserer sig for, er ideologiske holdninger.²⁾ Ofte helt uden at afklare, i hvilken grad bestemte ideologiske holdninger simpelthen

1) Se fx Torben Worre: *Forandringer i det danske partisystems sociale grundlag* i Mogens N. Pedersen (red.) *Dansk Politik i 1970'erne*. Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1979.

2) Se fx Hans Jørgen Nielsen: *Politiske holdninger og fremskridtsstemme*. Forlaget Politiske Studier, København, 1979. Det bør dog tilføjes, at en anden tendens nu igen markerer sig kraftigt, se Jørgen Goul Andersen og Ingemar Glans: *Socialklasser og partivalg i 70'erne*. *Politica*, nr. 2, 1981, hvor det bl. a. fremhæves, at klassetilhørsforholdets afgørende betydning for partivalget ikke kan rokkes.

*) Forskningsleder, cand. polit., Socialforskningsinstituttet.

modsvarende ganske bestemte klassemæssige positioner, som en for grov inddeling i sociale klasser bare ikke afslører.³⁾

Udgangspunktet for det følgende er det synspunkt, at man ikke opnår nogen forståelse af Fremskridtspartiets sociale basis og dets maximale og minimale tilslutning blandt vælgerne fremover ved at forlade den formodning, at det er et klasseparti.⁴⁾ Ganske vist viser de empiriske undersøgelser, at partiet som nævnt har en bred social basis. Samtidig vides det dog, at denne bredde dækker over særlig stor tilslutning i ganske bestemte fraktioner af de enkelte sociale klasser.

Spørgsmålet er nu, om denne selektive tilslutning danner et samlet mønster, som dels klart placerer Fremskridtspartiet som et klasseparti, dels viser at nye classeskilnelinjer er dukket op til overfladen i Danmark. Er Fremskridtspartiets fremkomst simpelthen et symptom på nye samfundsmæssige modsætninger, der spalter og fraktionerer nogle af de traditionelle sociale klasser og i bekræftende fald, hvad er det for modsætninger?

2. Fremskridtspartiets sociale profil

Det datamateriale, som vil blive anvendt til at afprøve ovenstående hypoteser, har ikke tidligere været genstand for politologiske undersøgelser. Det drejer sig om socialforskningsinstituttets velfærdsundersøgelse fra 1976, der giver en meget bred beskrivelse af den voksne danske befolknings levekår⁵⁾. Denne undersøgelse er karakteriseret ved en forholdsvis stor stikprøve (godt 5.000 interviewede i alderen 20–69 år) og en relativ høj besvarelsesprocent (87 pct.). Det ikke tidligere analyserede spørgsmål fra undersøgelsen lød: »Hvilket politisk parti stemte De på ved sidste folketingsvalg?« Det vil sige folketingsvalget i januar 1975.

Denne artikel vil i øvrigt ikke blive belastet med den detaljerede dokumentation for analyserne. Herom henvises til min publikation om emnet⁶⁾. Jeg vil her koncentrere mig om mulige fortolkninger af hovedresultaterne. Som *tabel I* viser, er der betragtelige forskelle i Fremskridtspartiets tilslutning inden for de for-

3) Det skal understreges, at *udgangspunktet* for betragtningerne i denne artikel er en objektiv klasseinddeling forstået således, at klasseinddelingen er bestemt af modsætninger i produktionssfæren.

4) Hvad jeg mere præcist vil forstå ved et klasseparti bliver diskuteret i slutningen af artiklen. Her skulle det være tilstrækkeligt at nævne, at jeg først og fremmest ved et klasseparti forstår et parti, som har særlig stor tilslutning i befolkningskategorier, der med et konsistent teoretisk udgangspunkt lader sig afgrænse som en klasse. Hermed defineres et klasseparti altså *ikke* ud fra overvejelser over, hvilken classes interesser det pågældende partis politik fremmer.

5) Se Erik Jørgen Hansen m. fl.: *Fordelingen af levekårene*. Socialforskningsinstituttets publikation 82, bind I–V, 1978–1980. For en kort introduktion se Erik Jørgen Hansen: *Levekår i velfærdsstaten*. Socialforskningsinstituttets pjece 9, 1980.

6) Erik Jørgen Hansen: *Levekår og placering i det politiske spektrum*. Socialforskningsinstituttets meddelelse 35, København, 1981.

skellige sociale kategorier⁷). Ikke mindre end en fjerdedel af de selvstændige erhvervsdrivende, der ikke er husmænd eller medhjælpende ægtefælles (dvs. selvstændige i socialgruppe I+II og III, men ikke IV), var Z-vælgere mod kun 7 pct. af de overordnede funktionærer (socialgruppe I+II) og af kategorien uden for socialgruppeinddelingen.⁸)

Tabel 1. Den procentvise andel af Z-vælgere inden for de enkelte sociale kategorier. 1976.

	Socialgruppe/arbejdsstilling ¹⁾								
	I+II		III		IV			V	Uden for socialgruppeinddelingen ²⁾ og uoplyst socialgr. og arb. stilling
	selvstændige	funktionærer	selvstændige	funktionærer	selvstændige	funktionærer	faglærte arbejdere	ufaglærte arbejdere	
	pct.	pct	pct.	pct	pct.	pct	pct.	pct	pct.
Andel Z-vælgere	24	7	25	13	14	11	17	14	7
Procentbasis antal	78	360	449	430	140	837	379	1203	292

1) De, der ikke var erhvervsmæssigt beskæftigede på interviewtidspunktet, er indplaceret efter tidligere arbejdsstilling.

2) Dem, der aldrig har haft nogen erhvervsmæssig beskæftigelse.

Kilde: Erik Jørgen Hansen: *Levekår og placering i det politiske spektrum*, op.cit. tabel 2 og bilagstabel 1.

7) Betegnelse social kategori vil her blive anvendt for kategorierne i socialforskningsinstituttets socialgruppeinddeling. Den er et tilnærmet mål for placeringen i produktionsstrukturen, hvor bl. a. antal underordnede spiller en central rolle for indplaceringen af selvstændige og funktionærer. Se i øvrigt Erik Jørgen Hansen: *Socialgrupper*. Oplæg til studium af et af socialforskningens analyseredskaber. *Socialt Tidsskrift*, 53. årg., nr. 1, 1977. De enkelte socialgrupper kan i øvrigt summarisk karakteriseres således: Socialgruppe I+II omfatter topfunktionærer og selvstændige med store virksomheder samt alle akademiske erhverv; socialgruppe III omfatter alle øvrige selvstændige i byerhverv, gårdejere samt funktionærer på mellemniveau; socialgruppe IV omfatter husmænd, underordnede funktionærer og faglærte arbejdere og socialgruppe V omfatter de ufaglærte arbejdere.

8) Personer, der aldrig har haft erhvervsmæssig beskæftigelse.

Tabel 2. Den sociale sammensætning af alle 20-69 årige A-vælgere og Z-vælgere. 1976.

Socialgruppe/arbejdsstilling ¹⁾												
I+II			III			IV			V			Tilsammen
selv- stæn- dige	funk- tio- nærer		selv- stæn- dige	funk- tio- nærer		selv- stæn- dige	funk- tio- nærer		ufag- lærte		Uden for socialgr. inddelin- gen ²⁾ og uoplyst socialgr. og ar- bejds- stilling	
pct.	pct.		pct.	pct.		pct.	pct.		pct.		pct.	pct.
Alle 20-69 årige	2	9	11	10		3	20	9	29	7		100
A-vælgere	0	5	4	7		1	20	12	45	7		101
Z-vælgere	3	4	19	10		3	17	11	29	3		99
												582

1) De, der ikke var erhvervsmæssigt beskæftigede på interviewtidspunktet, er indplaceret efter tidligere arbejdsstilling.

2) Dem, der aldrig har haft nogen erhvervsmæssig beskæftigelse.

3) Kun den del af velfærdsundersøgelsens interviewede, der indgår i den politiske analyse, dvs. ekskl. blanke stemmer (un-
der 1/2 pct.), dem, der ikke stemte (knap 7 pct.), ikke havde valget (knap 4 pct.) eller ikke svarede på spørgsmålet (knap
9 pct.).

Kilde: Erik Jørgen Hansen: *Levekår og placering i det politiske spektrum*, op. cit., tabel 3 og bilagstabel 3.

Dette betyder imidlertid, at Fremskridtspartiet har særlig stor og særlig lille tilslutning blandt sociale kategorier, som tilsammen udgør mindretallet af den samlede befolkning. Dette forklarer, at partiets sociale profil i flere henseender kommer meget tæt på hele befolkningens, som det ses af *tabel 2*. Her er de største afvigelser fra hele befolkningens sammensætning den kraftige overrepræsentation af selvstændige i socialgruppe III og en stærk underrepræsentation fra kategorien af overordnede funktionærer og kategorien uden for socialgruppeinddelingen. Bemærkelsesværdigt er det, at underordnede funktionærer og arbejdere (socialgruppe IV ($\div$ selvstændige) + socialgruppe V) tilsammen udgør næsten præcis sammen andel af Z-vælgerne som af hele den 20–69-årige befolkning.

Disse store befolkningskategorier er traditionelt Socialdemokratiets basis. Det ses da også, at 77 pct. af de socialdemokratiske vælgere (herefter benævnt A-vælgere) kommer fra disse kategorier mod 57 pct. af Z-vælgerne. Dette er dog så stor en andel af Z-vælgerne, at det spørgsmål må rejses, om Fremskridtspartiet generelt kan betragtes som en trussel mod Socialdemokratiets traditionelle basis, eller dette nye partis gennemslagskraft er så differentieret, at det er helt bestemte fraktioner af de underordnede funktionærer og arbejdere, som vil være tilbøjelige til at blive Z-vælgere? For at afgøre dette må vi se lidt nærmere på, hvad der karakteriserer henholdsvis A-vælgere og Z-vælgere, specielt i arbejderklassen.

3. Social karakteristik af A-vælgere og Z-vælgere

Bruger vi for nemheds skyld betegnelsen arbejderklasse for den samlede kategori af underordnede funktionærer, faglærte arbejdere og ufaglærte arbejdere, udgør de faglærte arbejdere i politisk henseende umiddelbart et særligt interessant fænomen. Her finder vi nemlig den forholdsvis højeste andel af Z-vælgere i arbejderklassen. Mere detaljerede analyser viser, at denne andel er særlig høj blandt faglærte arbejdere i bygge- og anlægsvirksomhed – ikke mindre end 24 pct. Den er imidlertid også særlig – og lige så – høj blandt ufaglærte arbejdere i samme erhverv, og blandt selvstændige finder vi – næst efter branchen »handel« – den højeste andel Z-vælgere i netop bygge- og anlægsvirksomhed (36 pct.).

I det hele taget viser det sig, at man finder de største forskelle i andel A-vælgere og andel Z-vælgere, når man ser nærmere på placeringen i produktionsstrukturen. Andelen af A-vælgere er højere jo større virksomheder, de interviewede arbejder på, mens andelen af Z-vælgere er størst blandt interviewede på virksomheder med 1–4 ansatte og herefter lavere jo større virksomheden er. Skelnes der mellem privat ansatte og offentlig ansatte får vi også markante forskelle. Andelen af Z-vælgere er i alt 18 pct. blandt privat ansatte mod 8 pct. blandt offentlig ansatte.

Disse forskelle i tilbøjeligheden til at stemme på henholdsvis Socialdemokra-

tiet og Fremskridtspartiet giver sig selvsagt udslag i den mere nøjagtige profil af A-vælgere og Z-vælgere.

Her skal udelukkende fremdrages et par af hovedresultaterne fra analysen af kategorierne underordnede funktionærer og ufaglærte arbejdere. Tilsammen udgør de to kategorier – i velfærdsundersøgelsen – 65 pct. af det socialdemokratiske vælgerkorps og 46 pct. af Fremskridtspartiets.

Det viser sig, at specielt de kvindelige underordnede funktionærer, der er Z-vælgere, i udpræget grad kommer fra den del af de underordnede funktionærer, som arbejder i den private distributionssektor og/eller ved ægteskab og/eller social herkomst er nær forbundet med kategorien af selvstændige erhvervsdrivende. *Skema 1* giver en oversigt over nogle af disse resultater.

Når det drejer sig om ufaglærte arbejdere, har Z-vælgerne sammenholdt med A-vælgerne en meget større andel af forholdsvis unge, og kvindelige ufaglærte Z-vælgere har en særdeles stor andel, som er gift med selvstændige erhvervsdrivende.

4. Social klasse og partivalg

Den inddeling i sociale kategorier, som blev anvendt i tabellerne 1 og 2, synes således for grov til at afdække omfanget af sammenhængen mellem social klasse og partivalg – selv om det er en mere findelt klassifikation end mange af de hyppigt anvendte. De analyser, der er præsenteret et udpluk af i det foregående, giver nemlig anledning til at overveje betydningen af ægtefællens arbejdsstilling, privat kontra offentlig ansættelse, virksomhedsstørrelse og faderens stilling. De spørgsmål, som i denne forbindelse må rejses, er bl. a.: a) Er det rimeligt i *politiske analyser* uden videre at henhøre arbejdere og funktionærer, der er gift med (eller lever sammen med) selvstændige erhvervsdrivende, til arbejderklassen, eller er deres økonomiske og sociale interesser i lige så høj grad småborgerskabets⁹⁾? b) Udgør arbejdere og funktionærer i små private byvirksomheder en fraktion af lønmodtagere, som til dels føler et økonomisk interessefællesskab med småborgerskabet? og c) Bevarer arbejdere og funktionærer, der kommer fra småborgerskabet, et vist interessefællesskab med denne sociale kategori?

9) Jeg vil i det følgende anvende betegnelse småborgerskab for de selvstændige erhvervsdrivende i socialgruppe III i byerhverv, dvs. byselvstændige med 0-5 underordnede, ekskl. liberale erhverv. Ifølge velfærdsundersøgelsen var Fremskridtspartiet her det største parti. 34 pct. i denne kategori var Z-vælgere. Næststørst var Venstre med 22 pct. Derimod havde Fremskridtspartiet ingen ekceptionel position blandt selvstændige i landbrug. »Kun« 15 pct. var Z-vælgere.

Skema 1

Nogle markante forskelle mellem underordnede kvindelige funktionærer, der er henholdsvis A-vælgere og Z-vælgere 1976.

<i>Underordnede kvindelige funktionærer (nuværende eller tidligere arbejdsstilling)</i>		
	<i>A-vælgere</i>	<i>Z-vælgere</i>
	pct.	pct.
Under 30 år	24	47
Bosat i Syd-, Vest- eller Nordjylland	18	47
Ansæt i handelserhvervet ¹⁾	8	28
Ansæt i administration og liberale erhverv ¹⁾	46	25
Offentligt ansat ²⁾	64	26
Lejer sin bolig	51	25
Medlem af en fagforening	56	47
Ægtefælle (eller samlever) selvstændig erhvervsdrivende	5	20
Fader selvstændig erhvervsdrivende	25	45
Procentbasis, antal	191	60

1) Nuværende eller tidligere beskæftigelse.

2) Kun erhvervsmæssigt beskæftigede.

Kilde: Erik Jørgen Hansen: *Levekår og placering i det politiske spektrum*, op.cit., bilagstabellerne 16 til 23.

Et forsøg på at belyse disse spørgsmål er gjort i tabel 3. Af hensyn til materialets størrelse arbejdes der her med lønmodtagere under ét. De mest markante resultater er vel, at mens Socialdemokratiet har 40 pct. af alle lønmodtagerstemmer, har partiet »kun« 20 pct. blandt de lønmodtagere, der er gift med (eller lever sammen med) selvstændige i byerhverv, 31 pct. blandt privat ansatte lønmodtagere i små byvirksomheder og 29 pct. blandt de lønmodtagere, hvis fædre var selvstændige i byerhverv. Fremskridtspartiet, der har 13 pct. af alle lønmodtagerstemmer, har ikke mindre end 28 pct. blandt de lønmodtagere, der er gift med (eller lever sammen med) selvstændige i byerhverv, og 21 pct. blandt privat ansatte i små byvirksomheder.

Den generelle konklusion af tabel 3 må være, at lønmodtagere, der ved ægteskab (eller samleven) er forbundet med småborgerskabet, har en helt anden politisk adfærd end andre lønmodtagere (25 pct. stemmer på Socialdemokratiet og partier til venstre herfor mod 53 pct. af alle lønmodtagere). Et lignende mønster, men svagere markeret, gør sig gældende for de privat ansatte lønmodtagere i små byvirksomheder (38 pct. på Socialdemokratiet og partiet til venstre herfor), mens betydningen af den sociale afstamning næsten kun kan spores hos Socialdemokratiets vælgere og hos de konservative.

I relation til indkredsningen af Fremskridtspartiets sociale basis synes det klart, at den del af denne basis, som ligger blandt lønmodtagere, er særligt fast funderet i *de* sociale fraktioner blandt arbejdere og funktionærer, der gennem ægteskab eller arbejde i små virksomheder synes nærmest forbundet med småborgerskabet.

Tabel 3. Partivalget blandt forskellige fraktioner af lønmodtagere, udskilt efter forskellige (til dels overlappende) kriterier. 1976.

Politisk parti	Alle lønmodtagere	Lønmodtagere gift med selvstændige i byerhverv ¹⁾	Privatansatte lønmodtagere i virksomheder med 1-4 ansatte (byerhverv)	Lønmodtagere, hvis fædre var selvstændige i byerhverv
	pct.	pct.	pct.	pct.
Partier er venstre for Socialdemokratiet	13	5	7	15
Socialdemokratiet	40	20	31	29
Venstre	13	9	21	15
Konservative Folkeparti	5	14	5	9
Fremskridtspartiet	13	28	21	15
Øvrige partier	15	23	15	16
I alt	99	99	100	99
Procentbasis, antal	3209	93	211	515

1) Omfatter også papirløse forhold.

Kilde: Erik Jørgen Hansen: *Levekår og placering i det politiske spektrum*, op.cit., tabel 10 og bilagstabel 26.

Det må dog tilføjes, at den særlige tilbøjelighed til at stemme på Fremskridtspartiet i de nævnte sociale fraktioner kun illustrerer Socialdemokratiets og Fremskridtspartiets differentierede gennemslagskraft i de forskellige sociale fraktioner i arbejderklassen. *Hver for sig* er de her udtagne sociale fraktioner så små, at deres udskillelse fra arbejderklassen i analyserne kun påvirker Fremskridtspartiets stemmeandel meget moderat.

Til belysning heraf har jeg beregnet Fremskridtspartiets tilslutning – ifølge velfærdsundersøgelsen – blandt underordnede funktionærer og ufaglærte arbejdere under den forudsætning, at den del af de to kategorier, som er gift med (eller lever sammen med) selvstændige i byerhverv, ikke tilhører kategorierne. Under denne beregningsmæssige forudsætning »falder« Fremskridtspartiets tilslutning blandt underordnede funktionærer fra 11,4 pct. til 10,6 pct. og blandt ufaglærte arbejdere fra 14,2 pct. til 12,5 pct.

5. Fremskridtspartiets klassekarakter

Der er dog ingen tvivl om, at Fremskridtspartiet kommer en hel del ned under en vælgerandel fra arbejderklassen, der svarer til denne classes andel af befolkningen, hvis vi beregningerne trækker alle de nævnte fraktioner ud af arbejderklassen. Hermed er det dog på ingen måde afgjort, at Fremskridtspartiet er et klasseparti. Det har jo stadigvæk betragtelige andele fra så godt som alle sociale kategorier. Jeg vil imidlertid ikke anlægge den vurdering, at man ved et klasseparti fx skal forstå et parti, som har hovedparten – eller for den sags skyld mere

Skema 2

Lokalisering af Socialdemokratiets og Fremskridtspartiets minimums- og maximumsprocenter i den erhvervsaktive befolkning. 1976.

I. Inddeling efter arbejdsstilling og branche

SOCIALDEMOKRATIET		FREMSKRIDTSPARTIET	
Maximum	Minimum	Maximum	Minimum
ufaglærte arbejdere i transport (58 pct.)	selvstændige i landbrug (2 pct.)	selvstændige i handel (37 pct.)	funktionærer i bygge- og anlægsvirksomhed (6 pct.)
ufaglærte arbejdere i bygge- og anlægsvirksomhed (57 pct.)	selvstændige i handel (8 pct.)	selvstændige i bygge- og anlægsvirksomhed (36 pct.)	funktionærer i transport (7 pct.)
ufaglærte arbejdere i industri og håndværk (57 pct.)	selvstændige i bygge- og anlægsvirksomhed (9 pct.)	selvstændige i industri og håndværk (34 pct.)	funktionærer i administration og liberale erhverv (8 pct.)

II. Inddeling efter virksomhedsstørrelse og offentlig eller privat ansættelse

SOCIALDEMOKRATIET		FREMSKRIDTSPARTIET	
Maximum	Minimum	Maximum	Minimum
faglærte arbejdere i private virksomheder med 51 ansatte og derover (62 pct.)	selvstændige med 5–50 ansatte (4 pct.)	Faglærte arbejdere i private virksomheder med 1–4 ansatte (35 pct.)	funktionærer i offentlige virksomheder med 51 ansatte og derover (6 pct.)
Ufaglærte arbejdere i offentlige virksomheder med 51 ansatte og derover (62 pct.)	Selvstændige med 0 ansatte (9 pct.)	Selvstændige med 1–4 ansatte (27 pct.)	Funktionærer i offentlige virksomheder med 5–50 ansatte (7 pct.)
Ufaglærte arbejdere i private virksomheder med 51 ansatte og derover (58 pct.)	Selvstændige med 1–4 ansatte (10 pct.)	Faglærte arbejdere i private virksomheder med 5–50 ansatte (23 pct.)	Faglærte arbejdere i private virksomheder med 51 ansatte og derover (9 pct.)

Kilde: Erik Jørgen Hansen: *Levekår og placering i det politiske spektrum*, op.cit. bilagstabellerne 14 og 15.

end halvdelen – af sine vælgere fra én bestemt klasse. Derimod vil jeg ved et klasseparti forstå et parti, der har *meget* større tilslutning i én bestemt social klasse end i andre sociale klasser, herunder specielt i den eller de sociale klasser, som klart står på én af siderne i klassekampen¹⁰). Alt sammen forudsat, at den anvendte klasseinddeling bygger på en rimelig teori om de samfundsmæssige modsætninger, der skaber klasserne.

Som *skema 2* viser, er Socialdemokratiet efter denne definition et klasseparti. Det har sin maximale tilslutning blandt arbejdere på store virksomheder og generelt blandt ufaglærte arbejdere. Sin minimale – og meget mindre – tilslutning har det blandt selvstændige erhvervsdrivende.

Fremskridtspartiet har sin maximale tilslutning blandt selvstændige erhvervsdrivende og faglærte arbejdere på små og mellemstore virksomheder. Det har sin minimale – og meget mindre – tilslutning blandt funktionærer (især offentligt ansatte) og faglærte arbejdere på store virksomheder.

Fremskridtspartiets klassekarakter virker dog umiddelbart mere kompliceret end Socialdemokratiets. At det er småborgerskabets parti, bekræfter disse og tidligere refererede tal til fulde; men er det herudover også »partiet« for en del af arbejderklassen, og overskrider det således i sin vælgerbasis en væsentlig klassekillelinje? Som alle tallene i det foregående peger på, har Fremskridtspartiet jo en betragtelig tilslutning i ganske bestemte fraktioner af arbejderklassen. Disse fraktioner er imidlertid karakteriseret ved at være så nært forbundet med småborgerskabet, at deres arbejderklasse-tilhørsforhold – ud fra en række teser om dominerende samfundsmæssige modsætninger – måske kan betvivles. Man kunne nemlig tale om et interessefællesskab, som afgrænser *et udvidet småborgerskab*, bestående af selve småborgerskabet, ansatte i småborgerskabets virksomheder, småborgerskabets hustruer og efterkommere i 1. generation. I så fald er Fremskridtspartiet så helt afgjort det udvidede småborgerskabs parti og dermed et klasseparti. Det udvidede småborgerskab lader sig nemlig teoretisk begrunde som en klasse i betydningen: væsentlige sammenfaldende økonomiske og sociale interesser. Det bør dog understreges, at jeg hermed på ingen måde har ønsket at forlade en objektiv klasseinddeling; men jeg udvider de objektive kriterier til også at gælde modsætninger i reproduktionssfæren. Samtidig åbner jeg for den mulighed, at det kan være et objektivt klasseinddelingskriterium, ikke alene hvor den enkeltes øjeblikkelige indplacering i produktionsstrukturen er, men også hvor han eller hun eventuelt forventer at være med tiden, og hvor den enkeltes forældre (hvorfra bl. a. økonomiske midler kan overføres via arv) er eller var.

Hermed er dog på ingen måde givet den fulde forklaring på Fremskridtspartiets *opståen*. Den skal heller ikke forsøges her. Derimod skal det postuleres, at

10) Jeg undlader dog mere raffinerede beregninger af partiets klassemæssige særpræg; se om problemerne forbundet hermed Walter Korpi: Some Problems in the Measurement of Class Voting. *American Journal of Sociology*, Vol. 78, No. 3, 1972.

følgende samfundsmæssige modsætning alene kunne forklare dette partis opståen.

Det drejer sig om en modsætning i forskellige forklædninger. Den formuleres ofte som modsætningen mellem offentligt og privat ansatte¹¹⁾, der spalter arbejderklassen lodret. Denne modsætning giver basis for, at den private sektors kernetropper – småborgerskabet – kan føre kampen i den forklædning, at der er en modsætning mellem, hvad der mere vulgært opfattes som produktivt og ikke-produktivt arbejde eller nyttigt og ikke-nyttigt arbejde. Bag denne formulering ligger en reel samfundsmæssig modsætning mellem de manuelt arbejdende og de i bred betydning intellektuelt arbejdende¹²⁾. Det er en gammelkendt modsætning. Når denne modsætning igen kom op til overfladen i 1970'erne skyldes det formodentlig, at den offentlige sektors vækst – og ikke kapitalens koncentrationstendenser – i løbet af 1960'erne af det relativt store danske småborgerskab og dets partnere i produktionen og privatsfæren blev opfattet som en trussel mod netop dem. Først og fremmest fordi vækststrategien udstak linjerne for en modernisering af det danske samfund, hvor småvirksomhederne var uden klar rolle, samtidig med at personerne i disse virksomheder i ringe grad blev tilgodeset ved udbygningen af det sociale sikringssystem. Ved herefter som Fremskridtspartiet at sætte lighedstegn mellem ikke identiske størrelser som intellektuelt arbejde, unyttigt arbejde og offentlig ansættelse var der formuleret en negativ ideologi, der på mere aggressiv vis modsvarede interesserne både i produktionssfæren og reproduktionssfæren hos dem, der her er kaldt det udvidede småborgerskab. Dette resulterede i et »oprør«, der kunne kaldes de manuelt arbejdendes oprør¹³⁾.

De vulgære opfattelser af nyttigt og ikke nyttigt arbejde har samtidig ikke mødt noget egentligt politisk modspil. Socialdemokratiet har ikke villet tage stilling mod den del af den private vareproduktion, der ud fra fx sundhedsmæssige, arbejdsmiljømæssige, familiepolitiske eller kulturelle synspunkter er direkte unyttig eller skadelig. Også denne produktion kræver jo en slidsom arbejdsindsats og defineres alene derfor som nyttig.

- 11) Se også Gösta Esping-Andersen: *Social Class, Social Democracy and State Policy*, New Social Science Monographs E8, Copenhagen 1980, p. 425: »In other words, there are signs that one result of the Danish welfare state's crisis has been the establishment of a new dimension in the political stratification system; that is a cleavage between public sector dependents and employees, and private sector employees with the petit bourgeoisie«.
- 12) Aspekter af denne problemstilling er formodentlig allerede observeret empirisk af Erik Allardt i hans komparative nordiske undersøgelse, hvor han eksempelvis skriver: »Den ... för danskarna ganska särpräglade reaktionen är missnöjet med akademikernas höga inkomster. De danska reaktionerna bidrar till att vise hur klyvningarna och de politiska motsättningarna i det danska samhället delvis förskjutits bort från den traditionella motsatsen mellan vänster och höger«.
Erik Allardt: *Att ha, att älska, att vara. Om välfärd i Norden*. Lund 1975, p. 220.
- 13) Disse »oprørere« er relativt set ikke materielt truet, men på visse dimensioner levkårs-mæssigt belastede. Velfærdsundersøgelsen viser, at Z-vælgere sammenholdt med A-vælgere i samme sociale kategori har højere indtjening, formue og boligstandard, men mere belastende arbejdstider. Se Erik Jørgen Hansen: *Levekår og placering i det politiske spektrum*. op.cit.

På dette punkt er der næppe forskel i opfattelsen mellem A-vælgere og Z-vælgere. Hermed er Socialdemokratiet og Fremskridtspartiet dog ikke i noget konkurrenceforhold. Er ovenstående indkredsning af Fremskridtspartiets sociale basis korrekt¹⁴), vil dette parti's stemmeandel nemlig aldrig kunne blive væsentlig højere end det udvidede småborgerskabs andel af vælgerne, og partiet vil ikke kunne gøre indhug i Socialdemokratiets kernevælgere – arbejdere på store virksomheder, offentligt ansatte og personer uden for erhverv. Derimod kan indhug selvsagt gøres fra venstrefløjten.

Til slut skal peges på, at det her anvendte datamateriale lider af den svaghed, at det kun vedrører ét tidspunkt, nemlig sensommeren 1976. Dermed kan der ikke tages højde for eventuelle ændringer over tid i Fremskridtspartiets – eller andre partiers – sociale sammensætning¹⁵).

Alligevel giver materialet basis for at udtrykke nogen tvivl om de hidtidige konstateringer af partiernes faldende klasseafhængighed i nyere tid. Basis for disse konstateringer er nemlig analyser, der som hovedregel ikke diskuterer, hvorvidt klasserne har ændret indhold over tid. I hvilken grad har fx arbejderklassen måttet rekruttere sine nye medlemmer fra andre sociale kategorier end tidligere. Den voldsomme stigning i gifte kvinders beskæftigelse, især i positioner som underordnede funktionærer, er vel næppe sket uden inddragelse af småborgerskabets hustruer og døtre. Mere generelt må dette betyde, at udsagn om faldende eller stigende klasseafhængighed – over i hvert fald længere perioder – forsudsætter overvejelser over den sociale cirkulations betydning for klassernes sammensætning og deres aktuelle afgrænsning. Samtidig synes det nødvendigt at sondre mellem udsagn om stemmeafgivningens klasseafhængighed og udsagn om, hvorvidt partisystemet afspejler klassestrukturen.

De ovenfor refererede analyser giver grundlag for at fremsætte følgende hypoteser:

- a) Stemmeafgivningen er lige så klasseafhængig nu som tidligere. Denne kendsgerning sløres imidlertid af en utilfredsstillende social-klasse-klassifikation.
- b) Partisystemet i sin helhed afspejler nu i mindre grad end tidligere den mere basale klassestruktur, men er på den anden side en god afspejling af de forskellige samfundsmæssige modsætnings vekslede dominans over tid. Fremskridtspartiet fremstår således som en markant afspejling af en opblomstring af modsætningen mellem manuelt og intellektuelt arbejde, omend i en fordrejet udformning.

14) I denne artikel er overhovedet ikke inddraget en traditionel faktor i politologiske analyser, nemlig bopæl. Når der tages højde for social kategori, er der nemlig ikke væsentlige variationer mellem geografiske regioner hverken i andel A-vælgere eller Z-vælgere.

15) Fremskridtspartiets basis i arbejderklassen synes eksempelvis at have ændret karakter i mere »borgerlig« retning i perioden 1973–1975/76. Se Johannes Andersen: Fremskridtspartiet før og nu. *Politica*, 9. årg. nr. 3–4, 1977/78.

Bliver forsørgerbyrden tungere?

Troels Halck Pedersen*)

Resumé

Under forenklede forudsætninger vises, at forsørgerbyrden på langt sigt ikke afviger væsentligt fra den aktuelle, og at forsørgerbyrden tilnærmelsesvis minimeres ved det nuværende fertilitets- og mortalitetsniveau. Endvidere sandsynliggøres det, at der næppe kan ventes større realøkonomiske problemer på grund af den mindskede befolkningsvækst. Det er endog muligt, at den mindre vækstrate vil medføre en større pr.capita indkomst.

Problemerne i forbindelse med en mindsket befolkningsvækst er i højere grad institutionelle end økonomiske. Vanskelighederne ligger i tilpasningen til den nye befolkningsstruktur. Specielt vil der for det offentlige være grund til nøje at følge udviklingen med henblik på planlægning af børnehaver, uddannelser, plejehjem etc., ligesom den private sektor skal tilpasse produktionen til den ændrede efterspørgsel, der følger af den nye befolkningsstruktur.

1. Indledning

Gennem de sidste 15 år er fødselstallet faldet markant. Fra 85796 fødte i 1965 til det hidtil laveste antal registrerede fødsler 59464 i 1979. Heroverfor står, at der i de nævnte år døde 47884 henholdsvis 54654, og ud fra en *summarisk vurdering*, er udviklingen således vendt fra vækst i befolkningen til stagnation. Mens stigningen i dødeligheden for største delens vedkommende kan henføres til en ændret aldersfordeling, holder den samme forklaring ikke for fødselstallets vedkommende, idet der er sket et fald i fødselshyppigheden i samtlige fødedygtige aldersgrupper.

I en mere forfinet analyse af de demografiske udviklingstendenser belyses befolkningens evne til at reproducere sig selv sædvanligvis ved *netto-reproduktions-tallet*, d.v.s. det antal piger som 1000 kvinder føder, hvis fødsels- og dødshyppighederne holder sig på det givne års niveau. Bedømt ud fra denne målestok viser det sig, at netto-reproduktions-tallet er faldet fra 1231 i 1965 til 766 i 1979, d.v.s. *langtidstendensen* peger i retning af befolkningstilbagegang.

Det er ikke underligt, at disse udviklingstendenser har skabt en frygt for, at der bliver for få i de produktive aldre til at forsørge den øvrige befolkning, fordi befolkningssammensætningen bliver præget af forholdsvis mange gamle. Ved en vurdering af udviklingen må der imidlertid tages hensyn til, at der bliver færre i de yngste aldersklasser, hvilket letter *forsørgerbyrden*.

Det er denne problemstilling, der er temaet i den følgende fremstilling. Formålet med fremstillingen er at undersøge og diskutere de nyeste demografiske

*) kandidatstipendiat, cand. rer.soc. Institut for Samfundsvidenskab, Odense Universitet.

udviklings tendensers konsekvenser for forsørgerbyrden. Traditionelt defineres forsørgerbyrden som antallet af personer i de ikke-produktive aldre i forhold til antallet i de produktive aldre. Denne definition ligger også til grund for afsnit 2 og 3. I afsnit 2 er der et historisk tilbageblik over udviklingen i *befolkningens bevægelser* og forsøgsbyrden de seneste 30 år. Herefter foretages i afsnit 3 en *befolkningssimulation*, d.v.s. en fremskrivning af befolkningens størrelse og aldersmæssige sammensætning med henblik på at afklare konsekvenserne for forsørgerbyrden på langt sigt af det aktuelle fødsels- og dødelighedsniveau. Resultaterne af denne fremskrivning synes ikke alarmerende, idet forsørgerbyrden på langt sigt beregnet ud fra det aktuelle fødsels- og dødelighedsniveau ikke afviger nævneværdigt fra den aktuelle forsørgerbyrde. I det hele taget påvirkes forsørgerbyrden ikke i synderlig grad af mindre ændringer i fødselsniveauet, forudsat at det aktuelle dødelighedsniveau er uændret. Dette resultat er ligeledes udlødt i afsnit 3, hvor der er gennemført en *følsomhedsanalyse* af forsørgerbyrden for varierende fødselsniveau, men ved uændret dødelighedsniveau. Med de valgte forudsætninger viser disse beregninger, at forsørgerbyrden minimeres eller i det mindste er i nærheden af minimum ved det nuværende fødselsniveau. I afsnit 4 er der en diskussion af de demografiske udviklingstendensers betydning for forsørgerbyrden, når dette begreb opfattes mere nuanceret end blot et summarisk *aldersstrukturmål*.

2. *Befolkningens bevægelser og forsørgerbyrdens udvikling i Danmark 1950-1979*

Inden udviklingen i forsørgerbyrden diskuteres, skal der i det følgende kort skitseres nogle hovedtræk i befolkningens bevægelser de sidste 30 år.

Tabel 1 er en oversigt over befolkningens bevægelser 1950-79. Det ses af denne, at *vandringernes* størrelse og retning har fluktueret betragteligt årene imellem. Endvidere ses, at *fødselsoverskuddet* er faldet kraftigt i løbet af perioden hovedsageligt grundet et stort fødselsfald i midten af 60'erne, men også grundet en stigning i antallet af døde. Tabel 1 giver udelukkende et summarisk billede af udviklingen, hvorfor der i det følgende skal ses nærmere på udviklingen i fertiliteten og dødeligheden.

Udviklingen i fertiliteten er illustreret i tabel 2. Den *generelle fertilitetskvo-tient* angiver antal levendefødte børn pr. år pr. 1000 kvinder i den frugtbare alder. Den generelle fertilitetskvo-tient og nettoreproduktionstallet er fra at ligge på et relativt stabilt niveau i 50'erne og starten af 60'erne faldet kraftigt de sidste 15 år. Den *aldersspecifikke fertilitet* (antal fødte pr. år pr. 1000 kvinder i de enkelte aldersklasser) er faldet for samtlige aldersgrupper dog mest udtalt for de yngste og de ældste i de fødedygtige aldre.

I tabel 3 og 4 belyses udviklingen i dødeligheden. Af tabel 3 fremgår, at antal døde pr. 1000 indbyggere pr. år er steget i perioden for såvel mænds som kvin-

ders vedkommende, en udvikling der specielt for kvindernes vedkommende kan henføres til en ændret aldersfordeling. *Middellevetiden* for 0-årige er et udtryk for den gennemsnitlige levetid, der opnås for de 0-årige, hvis de uddør efter dødelighedstavlen i en given periode. Det ses af tabel 3, at middellevetiden er steget svagt i perioden for såvel mænd som kvinders vedkommende, men at forskellen på mænd og kvinders middellevetid er udvidet betragteligt fra en forskel på 2,8 år i 1951-55 til 6,1 år i 1978-79.

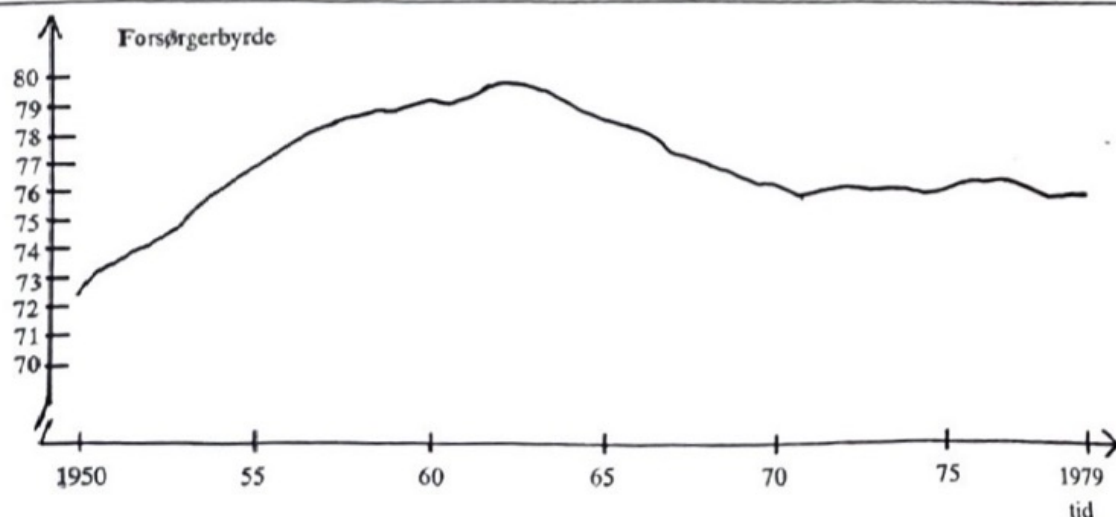
I tabel 4 er dødeligheden i de enkelte aldersklasser belyst for seks aldersgrupper. Det fremgår, at dødeligheden er faldet kraftigt for børn af begge køn i alderen 0-14 år. I de øvrige aldersgrupper er dødeligheden faldet for kvinders vedkommende, mens den er stort set uændret for mænds vedkommende dog med en stigning i dødeligheden i aldersgruppen 50-64 år.

De eksisterende tendenser i vandringer, fødsler og dødelighed påvirker befolkningens aldersfordeling og dermed forsørgerbyrden. Udviklingen i forsørgerbyrden fra 1950 til 1979 er illustreret i figur 1. Forsørgerbyrden, også kaldet *dependency-ratio*, er beregnet som antallet af personer uden for arbejdsstyrken i forhold til 100 personer i arbejdsstyrken, hvor arbejdsstyrken her er defineret som antal personer mellem 20 og 64 år.

Der er naturligvis ingen skarpe grænser for, hvornår en person indtræder eller forlader arbejdsmarkedet i et livsløb, og en unuanceret afgrænsning af arbejdsstyrken vil derfor altid være arbitrær. Når undergrænsen her er valgt til 20 år, i stedet for 15 eller 17 år, er det sket ud fra den betragtning, at der er en tendens i retning af længere varende uddannelser for unge og dermed en højere gennemsnitsalder for de unges indtræden i arbejdsstyrken. Overgrænsen på 64 år er begrundet i den udvikling, der sker i retning mod førtidspensionering og dermed en tidligere afgang fra arbejdsstyrken.

Det fremgår af figur 1, at der har været tale om en stigning i forsørgerbyrden fra 72,4 i 1950 til 79,5 i 1963, hvorefter der er sket et fald frem til 1979, hvor forsørgerbyrden var 76,1.

Figur 1. Udviklingen i forsørgerbyrden 1950-1979



Tabel 1. Befolkningens bevægelser 1950-1979

	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1979
1 Fødsler	79558	76845	76077	85796	70802	72071	59464
2 Dødsfald	39300	38789	43681	47884	48233	50895	54654
3 Fødselsoverskud	40258	38056	32396	37912	22569	21176	4810
4 Indvandring	22406	18734	26638	29899	38588	31946	33183
5 Udvandring	25493	26770	23647	29420	27001	40659	27731
6 Nettoindvandring	-3087	-8036	2991	479	11587	-8713	5452
7 Befolkningstilvækst	37171	30020	35387	38391	34156	12463	10262
8 Befolkning (i 1000)	4252	4424	4566	4741	4906	5054	5112

Kilde: (17) Befolkningens bevægelser 1979, tabel 1
(8) Statistisk 10 års oversigt, div. årgange.

Tabel 2. Udvikling i fertilitet og nettoreproduktionstal 1950-1979.

	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1979
15-19	40,2	41,5	41,8	47,1	32,4	26,8	18,1
20-24	151,8	167,1	170,7	176,3	130,4	136,6	107,6
25-29	149,7	152,7	157,6	163,0	130,8	137,0	102,8
30-34	98,7	92,6	87,7	87,2	66,0	61,8	55,1
35-39	55,6	45,7	38,7	38,5	24,7	18,1	16,1
40-44	17,9	14,4	11,5	9,2	5,4	3,3	2,5
45-49	1,2	1,1	0,7	0,7	0,3	0,2	0,1
Generel fertilitets - kvotient	74,7	72,2	70,1	76,2	61,4	61,3	49
Nettoreproduktionstal	1182	1196	1201	1231	927	921	766

Kilde: Befolkningens bevægelser 1979, tabel 4.

Tabel 3. Udviklingen i mortalitet og middellevelevetid

år	Døde pr. 1000 indbyggere		Ialt	Middellevelevetid for 0-årige	
	Mænd	Kvinder		Mænd	Kvinder
1951-55	9,2	8,6	8,9	69,8	72,6
1956-60	9,8	8,7	9,2	70,4	73,8
1961-65	10,6	9,0	9,8	70,3	74,5
1966-70	10,8	9,0	9,9	70,6	75,4
1971-75	11,1	9,0	10,1	70,9	76,5
1978-79	11,8	9,6	10,7	71,3	77,4

Kilde: Befolkningens bevægelser 1979, tabel 30 og 31

Tabel 4. Dødelighed i promille for udvalgte aldersgrupper

	Under 1 år		1-14 år		15-29 år		30-49 år		50-64 år	
	mænd	kvinder	mænd	kvinder	mænd	kvinder	mænd	kvinder	mænd	kvinder
1951-55	33	25	11	7	17	10	52	44	174	136
1956-60	27	20	9	6	15	8	48	40	179	124
1961-65	23	17	8	6	14	7	49	38	190	116
1966-70	19	14	8	6	14	7	51	38	191	115
1971-75	14	10	7	5	15	6	65	38	192	113
1978-79	10	7	6	4	16	7	53	35	192	112

Anmærkning: Tallene angiver, hvor mange personer der dør ud af 1000 0-årige, 1-årige, 15-årige o.s.v. i løbet af det pågældende aldersinterval. Aldersgruppen fra 65 år og opefter er ikke medtaget, da den gruppe ifølge sagens natur har en dødelighed på 1000. Tallene udtrykker m.a.o. en kumuleret dødelighed.

Kilde: Beregnet ud fra dødelighedstavlens i *Befolkningens bevægelser*, div. årgange.

3. De langsigtede konsekvenser for forsørgerbyrden af de aktuelle fertilitets- og mortalitetsforhold

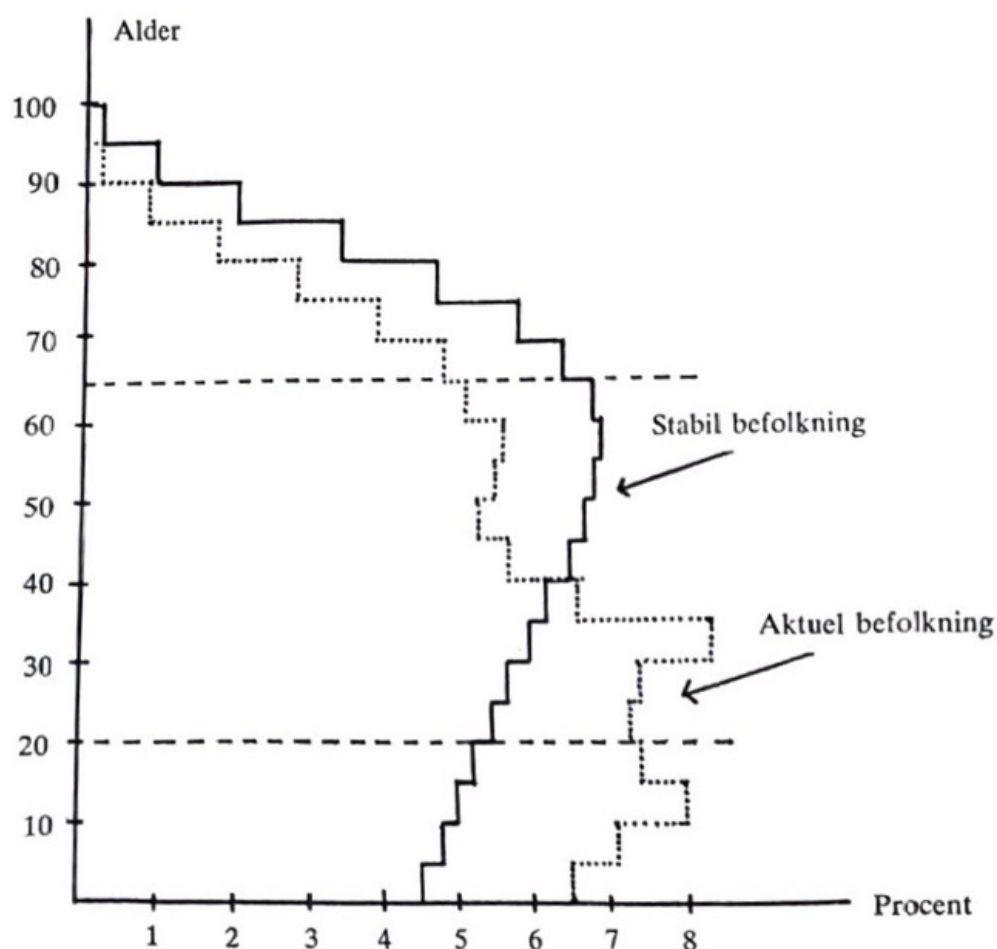
Grundlaget for langsigtede befolkningsfremskrivninger er antagelser om den aldersspecifikke fertilitet og mortalitet, hvilket udtrykkes ved *fertilitets- og mortalitetskquotienterne*, d.v.s. hyppigheden af den demografiske begivenhed fødsel eller død i de enkelte aldersklasser. Sædvanligvis går man ud fra *statiske antagelser* og forudsætter, at de aldersspecifikke fertilitets- og mortalitetskquotienter er konstante. Det kan da vises, at uanset den oprindelige aldersfordeling vil en *lukket befolkning*, d.v.s. en befolkning uden ind- eller udvandring, asymptotisk nærme sig en ligevægtssituation, der er karakteriseret ved, at alle de *relative* demografiske variable er konstante, men hvor de absolutte størrelser vokser med en *konstant vækstrate*.

I denne ligevægtstilstand siges der at foreligge en *stabil befolkning*, jævnfør f. eks. P. C. Matthiessen (1970). Da aldersfordelingen er konstant for en stabil befolkning, er den summariske fertilitets- og mortalitetskquotient (antal fødte og døde pr. 1000 personer pr. år) ligeledes konstant, idet disse fremkommer som et vejet gennemsnit af de aldersspecifikke kvotienter med aldersfordelingen som vægtgrundlag. Forskellen mellem den summariske fertilitets- og mortalitetskquotient er lig med befolkningens vækstrate, og da disse kvotienter er konstante ved den stabile befolkning, er befolkningens vækstrate ligeledes konstant.

Det er den stabile befolknings teori, der ligger til grund for den følgende fremskrivning af den danske befolkning. Ud fra de aktuelle aldersspecifikke fertilitets- og mortalitetskquotienter foretages en simulationsberegning af den hertil svarende stabile befolkning, d.v.s. i det følgende negligeres virkningerne af vandringerne til og fra Danmark.

Den stabile befolkning, der svarer til det nuværende fertilitets- og mortalitetsniveau, vil have en befolkningsvækstrate på $\div 0,0098$, d.v.s. folketallet falder med ca. 1 % p. a. Konsekvensen af dette for aldersfordelingen er illustreret i en befolkningspyramide i figur 2. Her er dels vist den aktuelle aldersfordeling, dels den aldersfordeling der vil følge i den stabile ligevægt. Det ses af figuren, at i den aktuelle befolkning er der en større del af befolkningen i alderen 0-39 år end i den stabile befolkning og omvendt fra 40 år og opefter. I figuren er endvidere indtegnet over- og undergrænsen for arbejdsstyrken. Den procentvise fordeling af befolkningen i produktive og ikke produktive aldersklasser, arbejdsstyrkens gennemsnitsalder og forsørgerbyrden i den aktuelle og den stabile befolkning er vist i tabel 5.

Figur 2. Aldersfordelingen pr. 1.1.1979 i den aktuelle og den beregnede stabile befolkning



Tabel 5. Aldersfordeling, gennemsnitsalder og forsørgerbyrde i den aktuelle og den stabile befolkning

		Aktuel bef.	Stabil bef.	Stabil-aktuel
Aldersfordeling	0-19 år	29,0 %	19,5 %	÷9,5 %
	20-64 år	56,8 %	57,1 %	+0,3 %
	65 år -	14,2 %	23,4 %	+9,2 %
Arbejdsstyrkens gennemsnitsalder		51,3 år	55,2 år	+3,9 år
Forsørgerbyrden		76,1	75,1	÷1,0

Kilde: Statistisk 10-års oversigt 1980 samt egne beregninger.

Det ses af tabel 5, at stigningen i andelen af befolkningen i de ældre aldersklasser i den stabile befolkning sammenlignet med den aktuelle praktisk talt opvejes af faldet i andelen af befolkningen i de yngre aldersklasser, d.v.s. arbejdsstyrken udgør tilnærmelsesvis den samme andel af befolkningen i de to

tilfælde. Der er således ingen tendens til stigning i forsørgerbyrden. Tværtimod viser simulationen en svag tendens til fald, idet forsørgerbyrden i den stabile befolkning er 75,1 mod den aktuelle forsørgerbyrde på 76,1. Ser man alene på arbejdsstyrkens aldersstruktur, viser det sig, at arbejdsstyrkens gennemsnitsalder tenderer at stige med ca. 4 år, jvf. også de i figur 3 illustrerede befolkningspyramider.

Alle disse konklusioner bygger som nævnt på en sammenligning med den stabile befolkning beregnet på grundlag af antagelsen om fravær af ind- og udvandring og konstante aldersspecifikke fertilitets- og mortalitetskvoienter. Disse antagelser diskuteres nærmere i det følgende.

Når der ses bort fra vandring, skyldes det alene den usikkerhed, der knytter sig til denne variabels indflydelse på den fremtidige demografiske udvikling. Teoretisk set ville der ikke været noget i vejen for at beregne en stabil befolkning under hensyntagen til vandring, hvis nettoindvandringen i de enkelte aldersklasser udgjorde en konstant positiv eller negativ andel af befolkningen i den pågældende aldersklasse. Disse hyppigheder kunne da blot fratrækkes (tillægges) mortalitetskvoienterne, og disse reducerede (forøgede) mortalitetskvoienter kunne ligge til grund for beregningen af den stabile befolkning. Historisk set har vandringernes størrelse og retning imidlertid fluktueret betydeligt fra år til år, hvortil kommer, at der formodentlig også har været forskydninger i vandringernes aldersstruktur. Ved vurderingen af vandringerne i de kommende år, må samtidig fremhæves, at det offentlige gennem reglerne for bopæls- og arbejdstilladelse er i stand til at påvirke indvandringens størrelse og sammensætning. Usikkerheden m.h.t. vandringerne er således alt i alt skønnet af en sådan størrelsesorden, at det ikke er fundet rimeligt at medtage vandringerne i befolkningssimulationen.

Hvad mortalitetsudviklingen angår, kan man derimod næppe i nærmeste fremtid vente større ændringer. En nødvendig forudsætning for drastiske ændringer i mortaliteten er nemlig nye banebrydende behandlingsmetoder overfor specielt kræft- og kredsløbssygdomme.

Udviklingen i fertiliteten er vanskeligere at skønne over. Opfattes børn som et alternativ til varige *forbrugsgoder*¹⁾, afhænger udviklingen i fertiliteten bl. a. af befolkningens præferencer mellem børn og forbrugsgoder, indkomstudviklingen, prispolitikken på institutioner såsom børnehaver og vuggestuer samt børnetilskuddenes størrelse. Mere præcist er det *forventningerne* til udviklingen i real-

1) I nyere økonomisk teori betragtes børnetallet ofte som et udtryk for familiens forbrugsvalg. Denne opfattelse er blevet mere nærliggende grundet udviklingen på præventionsområdet, som antageligt har medført, at familiesammensætningen m.h.t. børn i højere grad er planlagt.

Betegnelsen forsørgerbyrde er iøvrigt uheldig i lyset af denne tankegang, hvor børn og forbrugsgoder sidestilles, idet det antydes, at børn og ældre er en byrde for produktionen. Man kunne jo ligesåvel tale om en »bilbyrde« eller »farvetv-byrde«, eftersom disse »goder« ligeledes beslaglægger forbrugerens ressourcer.

indkomsten og relativpriserne, der er relevante for den enkelte families valg mellem børn og forbrugsgoder.

Det er antageligt en udbredt forventning i befolkningen, at realindkomsten stagnerer i den *nærmeste fremtid*, og der kan derfor ikke forventes ændringer i forbrugsmønstret af den grund. Samtidig er der en forventning om en stigning i prisen på børn betragtet som alternativ til varige forbrugsgoder dels grundet en indskrænkning i gratisprincippet (prisstigning) dels grundet en stigning i skyggeprisen (tabt arbejdsfortjeneste eller tabt understøttelse) for hjemmegående ægtefælle. Der må således påregnes en drejning af forbrugssammensætningen (substitutionseffekt) i retning af færre børn.

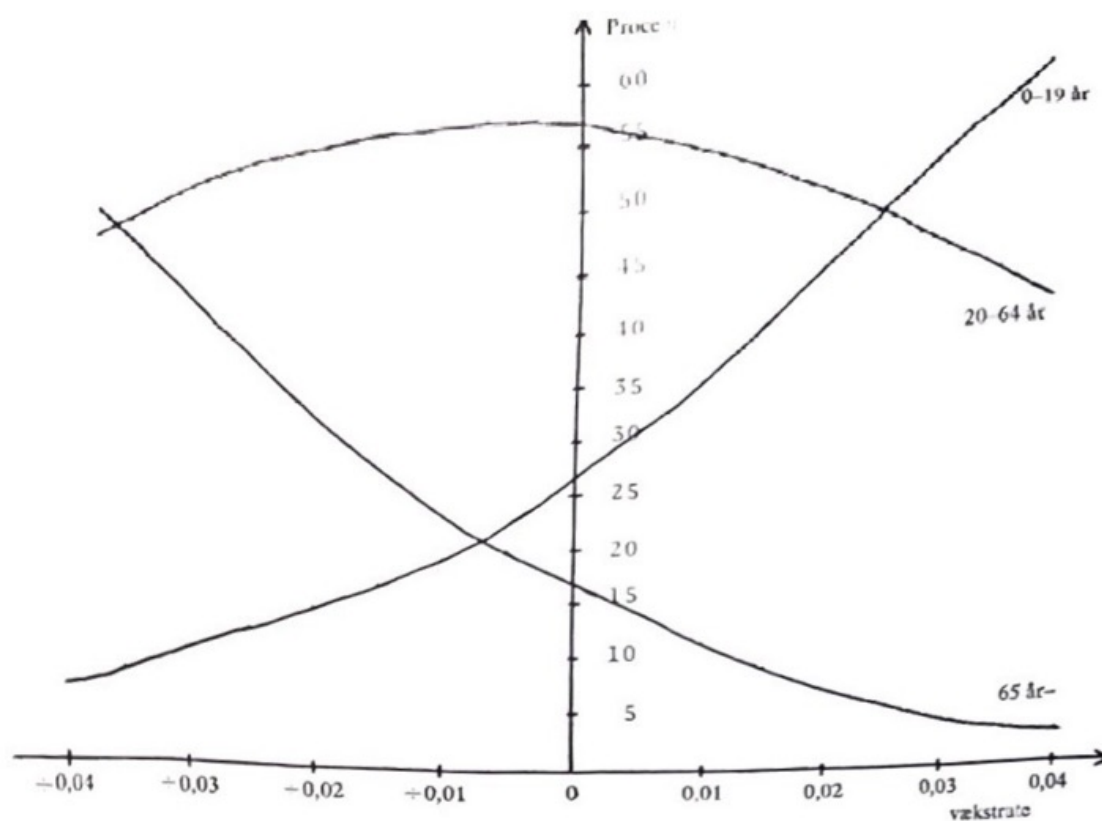
På *lidt længere* sigt er fertilitetsudviklingen derimod som nævnt vanskeligere at skønne over. Det er således muligt, at der før eller senere kommer fornyet realøkonomisk vækst i samfundet. Det er ligeledes tænkeligt, at de underliggende præferencer for børn og forbrugsgoder iøvrigt ændres som følge af ændrede normer i samfundet, og i sammenhæng hermed, at den offentlige takstpolitik på institutionsområdet ændres. Som følge af disse usikkerhedsforhold, kan det derfor være vigtigt at undersøge, hvor følsomt resultatet for forsørgerbyrden i den stabile befolkning er m.h.t. fertilitetsændringer.

Resultatets følsomhed m.h.t. fertilitetsændringer er undersøgt ved at der, på baggrund af fertilitets- og dødelighedserfaringerne i 1978/79 for den givne dødelighedstavle, er lavet proportionale variationer i fertiliteten for alle aldersklasser, d.v.s. den *relative* aldersspecifikke fertilitet er holdt konstant. Herved fremkommer der forskellige vækstrater for den stabile befolkning, og konsekvensen af dette for aldersfordeling og dermed forsørgerbyrde er illustreret i figur 3 og 4.

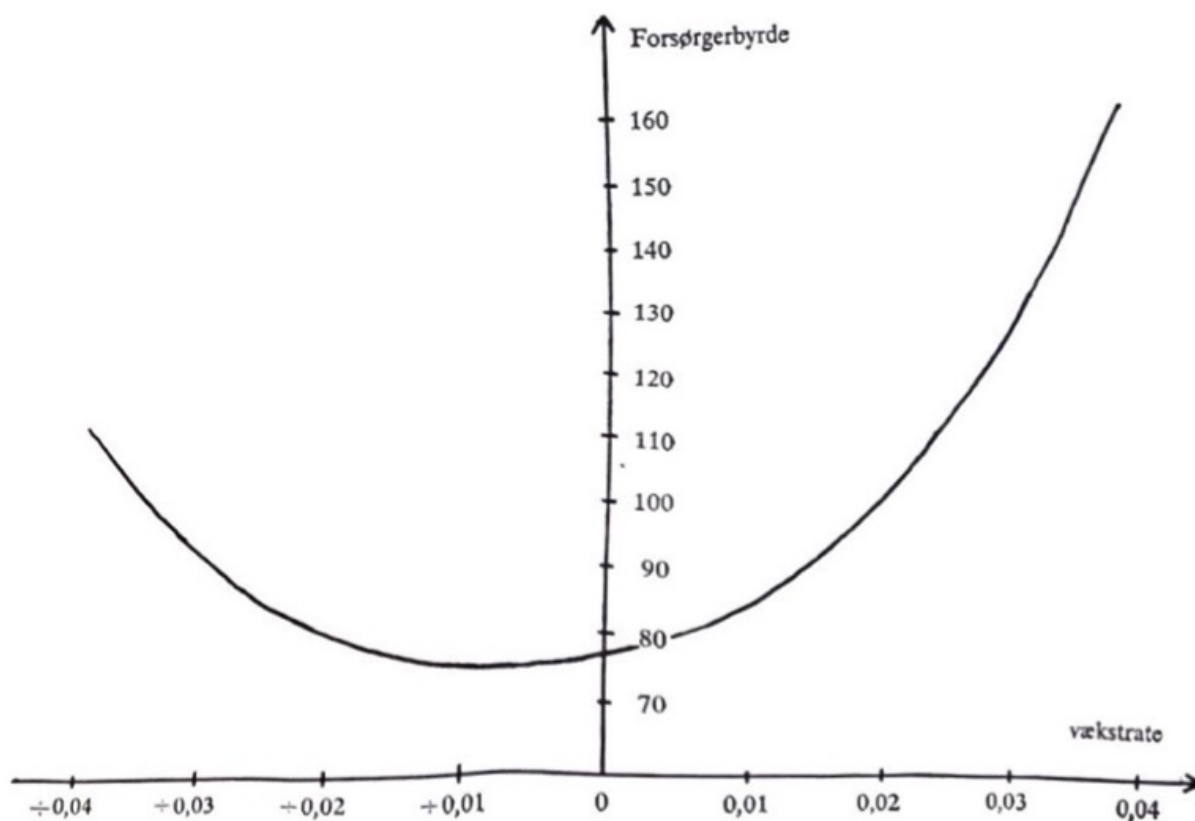
Figur 3 viser den procentvise aldersfordeling for de tre aldersgrupper 0–19 år, 20–64 år og 65 år og opefter for alternative vækstrater i den stabile befolkning beregnet for alternative niveauer for fertiliteten, men for given mortalitet. Det fremgår af figuren, at den maksimale andel af befolkningen i arbejdsstyrken 20–64 år fremkommer ved en vækstrate på omkring $\div 0,007$ med 57,2 % i arbejdsstyrken.

Af resultaterne i figur 3 afledes den i figur 4 viste sammenhæng mellem forsørgerbyrden i den stabile befolkning for alternative vækstrater. Funktionen antager en *parabellignende form*. For et højt fertilitetsniveau (høj vækstrate) fås en stor forsørgerbyrde, da en stor del af befolkningen vil være i de yngre aldersklasser, jvf. også fig. 3. Ved et lavt fertilitetsniveau (lav vækstrate) er forsørgerbyrden ligeledes stor, fordi andelen af befolkningen i de ældre aldersklasser er høj. Minimum for forsørgerbyrden fremkommer ved en vækstrate i den stabile befolkning på $\div 0,007$ med en forsørgerbyrde på 74,8.

Figur 3. Procentvis aldersfordeling i den stabile befolkning.



Figur 4. Forsørgerbyrden som funktion af vækstraten i den stabile befolkning



Den vækstrate, der vil følge af fertilitetsniveauet 1979, er som nævnt $\div 0,0098$, hvilket svarer til en forsørgerbyrde på 75,1. Det viser sig således, at forsørgerbyrden på langt sigt approksimativt minimeres ved det aktuelle fertilitetsniveau.²⁾

4. Nogle betragtninger omkring forsørgerbyrden i et bredere perspektiv.

Det blev i sidste afsnit vist, at det nuværende lave fertilitetsniveau ikke ændrer forsørgerbyrden væsentligt på langt sigt i forhold til dennes nuværende størrelse. Ved at variere fertiliteten for given mortalitet svarende til den aktuelle mortalitet, blev det endvidere vist, at forsørgerbyrden på langt sigt tilnærmelsesvis minimeres ved det nuværende fertilitetsniveau og med den anvendte aldersmæssige afgrænsning af arbejdsstyrken. Sådan som forsørgerbyrden er defineret, er det imidlertid udelukkende et aldersstrukturmål, hvorfor der ikke er taget hensyn til en lang række forhold af betydning for den »reelle« forsørgerbyrde.

Hvis man relaterer den reelle forsørgerbyrde til de forbrugsmuligheder i form af kollektive goder og indkomstoverførsler, der skal stilles til rådighed for de ikke produktive, er der for det første ikke taget hensyn til, at *udgiftsbehovet* er forskelligt i de enkelte aldersklasser. Gennemgående er sundhedsudgifterne langt større for de ældste aldersgrupper bortset fra, at der også er betydelige udgifter for de aller yngste ved fødselstidspunktet og tiden umiddelbart efter. Indkomstoverførslerne (pensioner og børnetilskud) er ligeledes gennemgående størst for de ældre. Til gengæld er udgifterne til uddannelse forbundet med de unge. Det er derfor vanskeligt umiddelbart at drage entydige konklusioner om nettoeffekten af disse modsat rettede tendenser.

Det bliver naturligvis ikke mindre kompliceret at gennemføre en analyse af udgiftsbelastningen af de enkelte årgange i de ikke produktive aldre, hvis man udover udgiftsbelastningen for den offentlige sektor ønsker at tage hensyn til de private udgifter i familien, der afspejler en *omfordeling* mellem personer indenfor samme familie i de produktive og ikke produktive aldersklasser. Det drejer sig ikke blot om direkte underholdsudgifter, men ud fra en teoretisk synsvinkel ville det også være nærliggende at inkludere tabt arbejdsfortjeneste for hjemmegående familiemedlemmer i den produktive alder som en relevant udgift.

For det andet er der ikke taget hensyn til beskæftigelsesforholdene. Det ville være et mere dækkende mål for forsørgerbyrden at opgøre denne som forholdet mellem *ikke-beskæftigede* og *beskæftigede*. Herved vil der dels blive taget hensyn til de langsigtede tendenser for uddannelsestid og pensionsalder dels til beskæftigelsesvilkårene eller arbejdsløshedsudviklingen i øvrigt. Hvad specielt an-

2) Resultatet afhænger dog af den aldersmæssige afgrænsning, der er anvendt ved beregningen af forsørgerbyrden. Hvis eksempelvis de produktive aldersklasser hæves 5 år, d.v.s. til aldersgruppen 25-69 år, vil minimum for forsørgerbyrden ved varierende fertilitetsniveau fremkomme ved et lavere fertilitetsniveau.

går arbejdsløshedsudviklingen er det dog på forhånd antageligt udelukket at opstille langsigtede troværdige prognoser for denne størrelse. For given aldersstruktur og for given beskæftigelse er den betingede konklusion således her, at den reelle forsørgerbyrde tenderer at stige som følge af, at uddannelsestiden må forventes at blive forøget og pensionsalderen nedsat.

Endelig afhænger den reelle forsørgerbyrde for det tredje af *produktionen pr. beskæftiget*. Produktionen pr. beskæftiget afhænger igen af kapitalapparatet pr. beskæftiget, effektiviteten i arbejdsstyrken samt innovationsraten. Disse elementer diskuteres mere udførligt i det følgende i relation til de aktuelle demografiske udviklingstendenser i Danmark.

Den mindre vækstrate i befolkningen vil for given opsparingskvote betyde, at *kapitalintensiteten* d.v.s. kapitalapparatet pr. person i arbejdsstyrken vokser. En del af investeringerne (produktionen af kapitalgoder) må nemlig anvendes til at forsyne de nye generationer på arbejdsmarkedet med kapital, for at disse kan producere med samme kapitalintensitet som arbejdsstyrken iøvrigt, og faldet i fertiliteten og dermed tilgangen til arbejdsstyrken mindsker derfor umiddelbart den del af investeringerne, der går til dette formål. Dette gælder imidlertid kun for given total opsparingskvote i samfundet. Varierer opsparingskvoten positivt med befolkningsvækstraten, vil dette trække i retning af at mindske kapitalintensiteten, hvorimod det vil trække i retning af en højere kapitalintensitet, hvis opsparingskvoten varierer omvendt med befolkningsvækstraten. Det første er efter den økonomiske teori det mest sandsynlige, jævnfør life-cycle hypotesen.³⁾ Imidlertid er det svært at gisne om disse sammenhænge bl. a. fordi life-cycle hypotesen alene vedrører den private opsparring, og det kan tænkes at offentlig opsparring kompenserer for ændringer i den private opsparring. Det mest sandsynlige er derfor, at effekten af den mindskede tilgang til arbejdsstyrken slår igennem, d.v.s. kapitalintensiteten og dermed produktionen og indkomsten pr. capita må forventes at blive større.

Hvorvidt *effektiviteten* i produktionen påvirkes mere direkte af den ændrede aldersfordeling, der følger af fertilitetsfaldet, er usikkert. Det er muligt, at en yngre arbejdsstyrke generelt vil have en større effektivitet, men heroverfor står en ældre arbejdsstyrkes større erfaring og rutine. I vækstlitteraturen, jvf. f. eks. Ølgård (1966) antages det dog, at yngre generationer er mere effektive end ældre.⁴⁾

- 3) Forbrugs/opsparingsbeslutningen er ifølge Life-cycle hypotesen et udtryk for forbrugerens bestræbelser på at udjævne forbruget i levetiden i forhold til indkomsten. Positiv opsparring finder derfor især sted i de yngre aldersklasser, medens ældre aldersklasser er forbrugsførende.
- 4) I det omfang, at lønnen afspejler produktiviteten eller effektiviteten, forenes denne antagelse ikke godt med det forhold, at lønnen i almindelighed har en stigende tidsprofil for arbejdere i den produktive alder. Dette gælder dog kun for arbejdere i samme fag. Hvis der tages hensyn til, at yngre arbejdere gennemgående er bedre uddannede end ældre kan gennemsnitslønnen meget vel være faldende m.h.t. arbejderens alder, selv om tidsprofilen er stigende for arbejderen i det enkelte fag.

Hvis der forelå en effektivitetsnøgle, der specificerede de relative effektiviteter i de enkelte aldersklasser, ville det være nærliggende at konstruere et korri-geret aldersstruktur mål, der sammenvejede arbejdsstyrkens størrelse og effektivitet i de enkelte aldersklasser. Med et effektivitetskorrigeret aldersstruktur mål ville man med større sikkerhed være i stand til at forudsige virkningen på den samlede effektivitet i produktionen og dermed på den reelle forsørgerbyrde af en ændret aldersfordeling.

Endvidere kan det nævnes, at alderen spiller en rolle for effektiviteten på arbejdsmarkedet gennem mobiliteten. Generelt gælder det nemlig, at såvel den faglige som den geografiske mobilitet er størst for de yngre aldersgrupper, og en befolkning med en stor andel ældre er derfor ensbetydende med en arbejdsstyrke med en forholdsvis begrænset tilpasningsevne, hvilket kan forstørre de strukturelle arbejdslededsproblemer med produktionstab til følge.

Hvad angår *innovationstakten* (d.v.s. strømmen af fornyelser) i samfundet, er denne næppe uafhængig af udviklingen i samfundet. Det hævdes ofte, at innovationstakten er positivt relateret til befolkningens vækst. En høj vækstrate medfører nemlig, at en relativ større del af befolkningen er i de yngre aldersgrupper, og disse opfattes traditionelt som værende mere innovationsrige. Et fald i fertiliteten vil derfor på langt sigt trække i retning af en mindre innovationsrate i samfundet.

Det lader sig ikke uden videre gøre at sammenfatte de i det foregående fremstillede mekanismer i en nettoeffekt for sammenhængen mellem fertilitet og »reel« forsørgerbyrde, idet der er peget på en række modsat rettede effekter. I det meget lange sigt er det dog tænkeligt, at virkningerne fra innovationsraten vil vise sig at være udslaggivende. Innovationsraten påvirker nemlig den langsigtede vækstrate i økonomien, medens de øvrige fremførte forhold udelukkende drejer sig om det niveau, hvorpå væksten foregår. De eventuelle negative tendenser på innovationsraten som følge af den mindre fertilitet vil derfor i kraft af rentes rente princippet føre til en lavere velstandsudvikling i det lange sigt.⁵⁾

Litteraturliste:

Matthiesen, P. C.: Teoretisk demografi (Københavns Universitet, 1970).

Ølgård, A.: Growth, Productivity, and Relative Prices (North-Holland Publishing Company, 1966).

- 5) Selv denne konklusion er imidlertid usikker, idet innovationsraten også afhænger af uddannelses- og forskningspolitikken. Bemærk i den forbindelse at opdelingen i produktive og ikke produktive aldersklasser skal ses i sammenhæng med uddannelsespolitikken. Hvis der eksempelvis sættes mere på uddannelse, kan konsekvensen være, at unge først er til rådighed for arbejdsmarkedet i en højere alder.

Eksportens udvikling i 70'erne

Markedsandele og fordeling på varer og lande.

Gudrun Sveistrup Jacobsen)*

Resumé

Nærværende studie behandler dansk eksport, eksportens fordeling på markeder gennem 70'erne, og de økonomiske forholds betydning for denne udvikling.

Der gives en oversigt over udviklingen i markedsandele på et meget disaggregeret niveau og for markedsandelens priselasticiteter. Det konkluderes, at de relative priser har signifikant betydning for udviklingen i markedsandele.

Eksportudviklingen er en hovedhjørnesten i løsningen af dansk betalingsbalanceproblematik. Dog er de ændringer i sammensætningen af dansk eksport, der er sket i 70'erne, endnu ikke gennemanalyserede, hverken fordelingen på varer eller på markeder. Særlig er stabiliteten af de forandringer, der kan konstateres, ikke undersøgt.

Udviklingen i den samlede eksport fra 1970 til 1980

Den samlede danske eksport af varer er fra 1970¹⁾ til 1980 steget fra knap 25 mia kr. til knap 95 mia kr., svarende til knap en 4-dobling, hvoraf godt 67 pct. er mængdestigning, jfr. figur 1, der fremstiller udviklingen i den danske eksport i årets priser og i faste 1970-priser i logaritmisk skala.

Totaleksporten har i tiåret haft en relativ jævn og stabil vækst i løbende priser med en vækstrate på 13,1 pct. om året. Vækstraten for mængdestigningen, som er beregnet til 4,6 pct. årligt, har været knapt så jævn, idet langt den største vækst kan konstateres i årene efter tilslutningen til EF.

Imidlertid dækker denne jævne vækst over meget voldsomme forskydninger dels i sammensætning på varer, dels i fordelingen på lande.

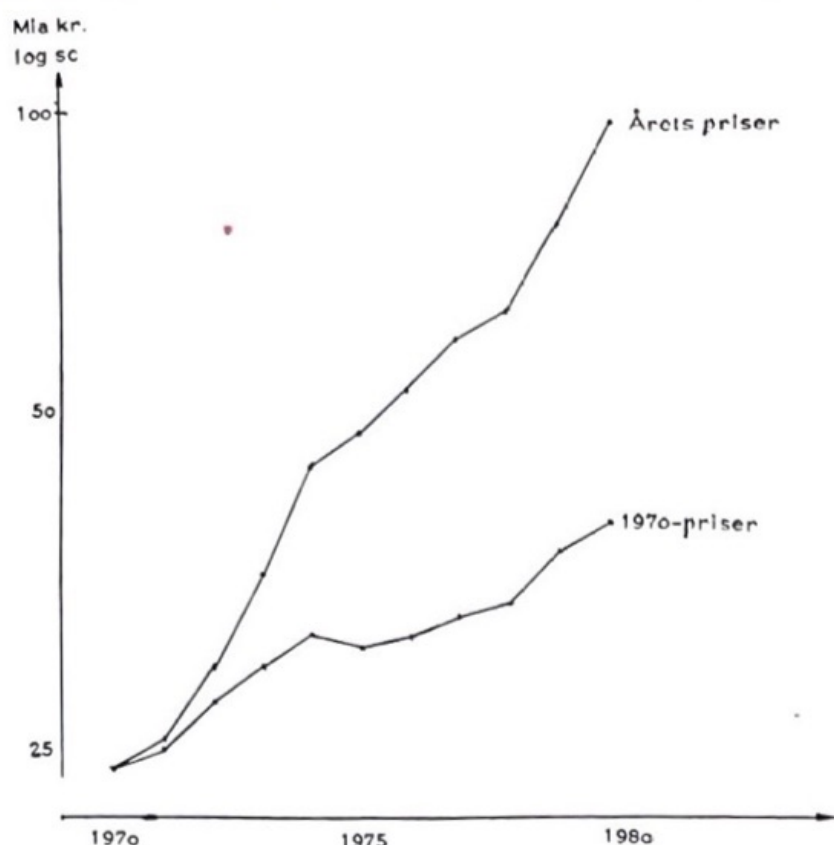
Eksporten udgør en relativt stabil andel af BNP, men man bør være opmærksom på, at de vareproducerede erhvervs indtjening udgør en faldende del af BNP, medens den del af vareproduktionen, der går til eksport, er steget væsentligt (SvJ 3). Samtidig har den stigende 'internationalisering' af varemarkederne medført, at importen af konkurrerende varer i den overvejende del af 70'erne er vokset lige så meget.

1. Kilde til oplysninger om eksport ialt, samt mængeindex er Statistisk Tiårsoversigt 1980 og Nyt fra Danmarks Statistik nr. 23 1981. Der er ikke korrigeret for de ændringer i det statistiske grundlag, der er foretaget i perioden. 1970 er valgt som begyndelsesår for studiet af pragmtiske grunde, idet det først fra dette år har været muligt at knytte statistik for eksportmarkedernes udvikling til varegrupper, hvis produktionstekniske udvikling man kan belyse ved hjælp af industristatistikken.

*) Cand. polit., Handelshøjskolen i København.

Udarbejdet med støtte af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd.

Figur 1. Den samlede eksport 1970-1980



Kilde: Statistisk Tiårsoversigt 1980 og Nyt fra Danmarks Statistik nr. 23 1981.

Undersøges forholdene sektorvis (SvJ 3), således at eksport, import og produktion af homogene varegrupper stilles overfor hinanden, ses at stort set alle varegrupper bortset fra de bearbejdede landbrugsvarer frem til 1975 har haft et stigende underskud. Man har nok eksporteret mere i de enkelte sektorer, men hjemmemarkedets forbrugsstigninger har været endnu større end produktionsstigningen. Dette billede er dog ændret i de seneste år, hvor eksportvæksten har været stærkest.

For at belyse begrebet Danmarks konkurrenceevne er undersøgelser af forholdene på de danske markeder ikke tilstrækkelige. Man må undersøge, hvordan det rent faktisk er gået med danske varers markedsandele på de udenlandske markeder (SvJ 2 og SvJ 4).

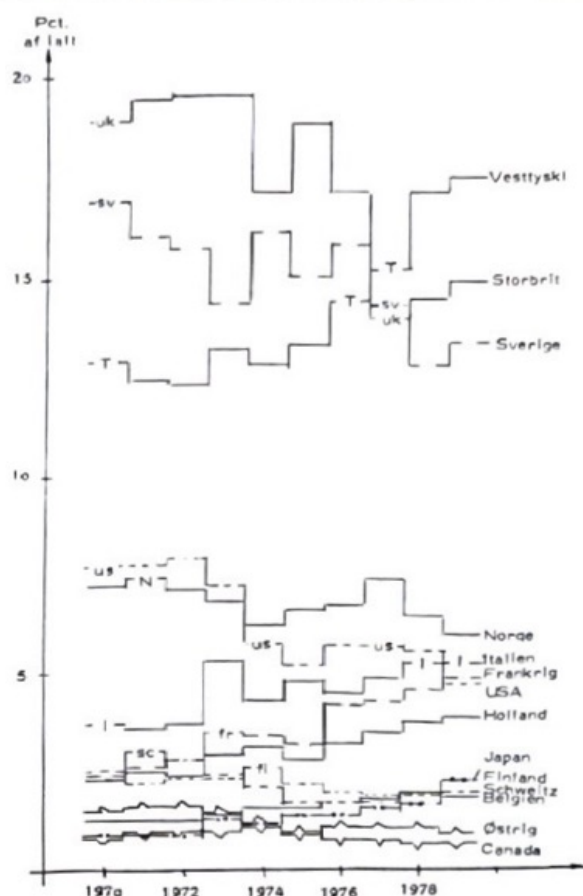
Eksportens fordeling på lande

Fordelingen af eksporten på landeområder har i 70'erne ændret sig væsentligt²⁾, således at en stadig større del af eksporten går til EF-området og særlig til de

2. Jfr. SMEC II p 110f og SMEC III p 63.

såkaldte 'seks gamle EF-lande'. Eksporten hertil var i 1970 21,6 pct. af den samlede eksport, i 1977 29,7 pct. og i 1979 33,5 pct. heraf. At baggrunden for denne ændring for en stor del er af institutionel art, kan man vel ikke betvivle. Men at også årsager, der er i overensstemmelse med den generelle økonomiske efterspørgselsteori, har sin betydning, kan let påvises.

Figur 2. Variationen i den procentvise andel af vor eksport, der går til vore hovedmarkeder



Kilde: Statistisk Tiårsoversigt 1980.

Figur 2 illustrerer størrelsen af den procentvise andel af den samlede eksport, der går til vore hovedmarkeder. For stærkere at markere de ændringer, der er sket i de enkelte år, er andelene ikke 'stablet' i figuren, men måles alle fra den vandrette akse. Figuren viser det iøvrigt velkendte fænomen, at en stigende del af eksporten afsættes til Vesttyskland og de øvrige 'gamle' EF-lande, og at en tilsvarende aftagende andel går til vore tidligere hovedmarkeder, Storbritannien, Norden og USA.

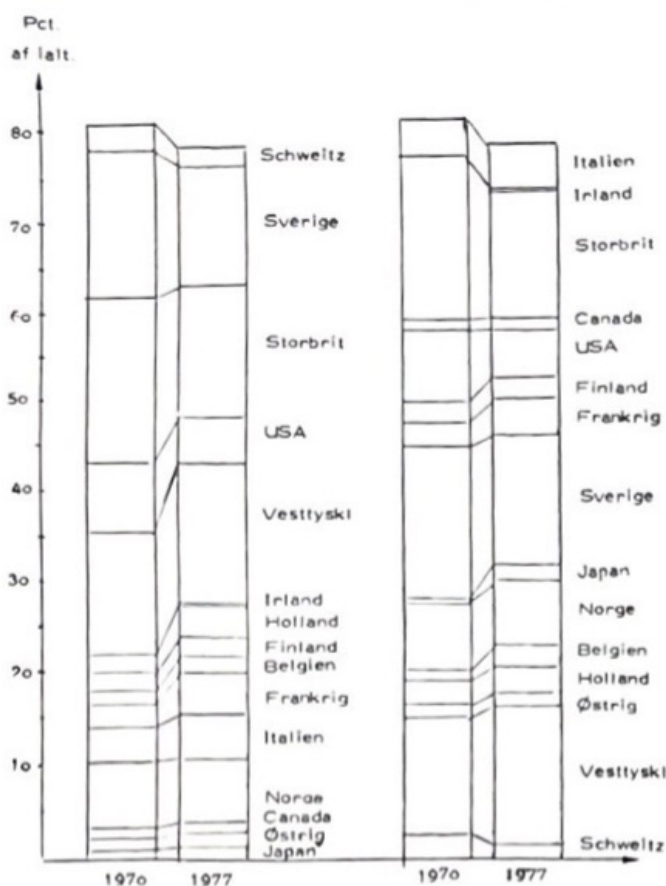
Men tillige viser figuren, at ændringerne har haft et meget ujævnt forløb fra år til år. Der er således tale om, at den relativt jævne stigningstakt i den samlede eksport fordeler sig på meget voldsomme forskelle i stigningstakterne i

eksporten til de enkelte lande. I 1973 var stigningen således meget stor til Vesttyskland og Italien. I 1974 til Sverige, i 1975 til Storbritannien, i 1976 til Frankrig (og til Vesttyskland), i 1977 til Norge og i 1978 igen til Vesttyskland.

Da væksten i bruttonationalproduktet, BNP i faste priser, i det enkelte land må anses for at være den væsentlige økonomiske forklaringsfaktor for dette lands import tillige med den relative valutakursudvikling, er i figur 3.1 og 3.2 foretaget en rangordning af markederne dels efter vækst i BNP fra 1970–1977 dels efter relativ devaluerings/revalueringstakt³). Eksportens procentvise fordeling i 1970 og i 1977 er vist i søjler, således at i figur 3.1 de lande med den stærkeste vækst i BNP er anbragt nederst og i figur 3.2 de lande, hvoroverfor vi har devalueret mest (fra 1970–1977), ligeledes er anbragt nederst.

Det ses af figur 3.1, at de lande, der har haft den højeste vækst i BNP, har aftaget en stigende del af vor eksport. Søjlels højde ialt angiver andelen (ca. 80 pct.) af den samlede eksport til de 16 lande, som anses for at være vore ho-

Figur 3. Rangordning af vore hovedmarkeder, i figur 3.1 efter vækst i BNP og i figur 3.2 efter devaluerings/revalueringstakt.



Kilde: Statstisk Tiårsoversigt 1980.

3. Kilde: Statistiske Årbøger, diverse årgange, samt valutakursoplysninger fra OECD, jfr. tillige et ikke offentliggjort notat fra Nationalbanken af 27. okt. 1977.

vedmarkeder. Resten af eksporten går således til østlande, Spanien, Portugal og Grækenland samt til de øvrige oversøiske markeder (u-lande).

I figur 3.2 er rangordningen på tilsvarende måde foretaget efter valutakursudvikling, således at de lande vi har devalueret mest overfor, Schweiz og Vesttyskland, er placeret nederst, medens Italien og Storbritannien, som i 1977 havde devalueret mest overfor den danske krone, er anbragt øverst i søjlen. Her er der på tilsvarende måde tale om, at den danske eksport i stigende grad er flyttet over på de markeder, hvoroverfor vi har devalueret.

Af diagrammerne ses tillige, at der er en sammenhæng mellem rangordning efter vækst i BNP i faste priser og i relativ kursudvikling, og at der er en tendens til, at de lande, der har haft en høj vækst i BNP, samtidig er de lande, vi har devalueret overfor. Begge disse faktorer skulle føre i retning af, at en øget del af eksporten skulle kunne afsættes til disse lande. Af figuren kan konstateres, at dette også har været tilfældet. Tillige ses, at det er de 'gamle seks' EF-lande, der har haft en høj vækst i BNP samtidig med, at vi med undtagelse af Frankrig og Italien har devalueret heroverfor. Det vil sige, at der kan være tale om tre samtidigt virkende effekter på eksporten til disse lande, dels har man fået det institutionaliserede markedssamarbejde med nedbrydningen af samhandelsbarriererne, herunder af toldnedsættelserne, dels stærk ekspansion i markedet og endelig en gunstig kursudvikling.

Det er velkendt, at eksporten af landbrugsvarerne gennem systemet med de 'grønne kurser' styres af sit eget internationale prissystem, og at disse varer vejer tungt i eksporten til visse lande. Det har derfor stor interesse at opdele eksporten til de enkelte lande i mere disaggreerede varegrupper og undersøge, hvorledes eksporten af de enkelte varegrupper har udviklet sig.

Konkurrenceevne målt ved markedsandele

De her refererede resultater stammer fra en større undersøgelse af eksportvarernes prisfølsomhed, som kvantificeres ved økonometriske metoder.

Da der på forhånd er grund til at antage, at pris- og valutakursfølsomheden (elasticiteten) er forskellig for forskellige varetyper, og at priskonkurrencen er forskellig på de enkelte markeder, er eksporten delt op i knap 100 varegrupper, og der er undersøgt 16 hovedmarkeder (hvoraf dog nogle på en række områder kun aftager en mindre del af den samlede eksport (SvJ 5).) De 16 markeder, som er de lande, der er taget med i figur 3, aftager som nævnt ca. 80 pct. af vor eksport.

Den foretagne undersøgelse dækker den såkaldte konkurrerende eksport, og materialet er hentet fra OECD's udenrigshandelsstatistik⁴), der foreligger opgjort i dollars. Ved omregning til danske kroner (og andre valutaer) er benyttet de af OECD opgivne omregningskurser.

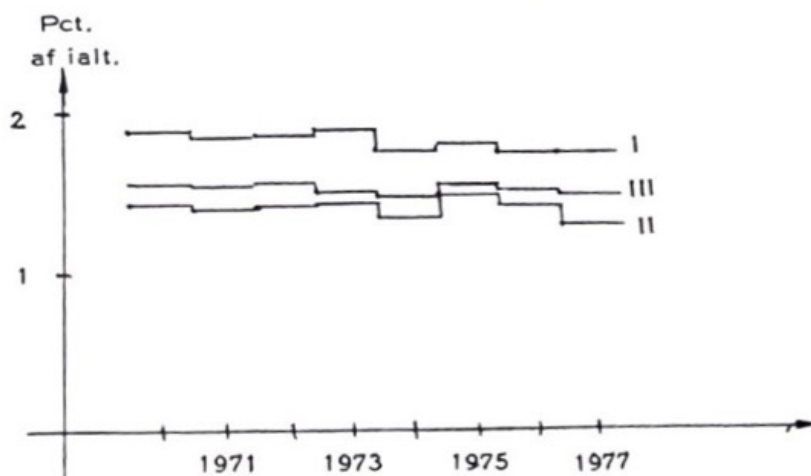
4. Kilde: Trade by Commodities: Market Summaries, serie C vol I, II og II. Export, Import Statistics and Foreign Trade. OECD (Bånd).

Grundlaget for analyserne er dog ikke de enkelte eksportstrømme, men de tilsvarende markedsandele⁵), dvs. forholdet mellem dansk eksport og samlet import på det pågældende marked. Markedsandele er relative tal, og man kan ikke uden videre gå ud fra, at de samme faktorer vil påvirke tæller og nævner ens. Alligevel har markedsandele stor værdi for eksportanalyser. Vokser dansk eksport til et bestemt marked ikke ligeså stærkt som andre landes eksport, har dansk eksport tabt markedsandel, dvs. ikke udnyttet sine markedsmuligheder. Et fald i markedsandelen kan bero på, at de danske eksportvarer ikke opfattes som så eftertragtede som tidligere, hvad enten dette skyldes udviklingen i priser eller andre afsætningsparametre, eller det kan bero på, at det danske produktionsapparat har for ringe kapacitet til at følge med i eksportudviklingen. En tredje mulighed er, at de varer, som oplever en efterspørgselsstigning på de internationale markeder, slet ikke eksporteres fra Danmark. Sådanne aggregeringsproblemer kan tilsløre billedet, men er formentlig af mindre betydning, når oplægget er så disaggregeret som her.

Den aggregerede markedsandel i løbende priser for de konkurrerende varer for de 16 lande under eet var i 1970 1,94 pct., medens denne i 1977 var faldet til 1,86 pct. efter en noget uregelmæssig udvikling, særlig i de første depressionsår, jfr. figur 4, kurve I.

I kurve II er markederne for de primære og de bearbejdede landbrugsprodukter udeladt, idet Danmark har meget store markedsandele her.

Figur 4. Markedsandele for dansk eksport ialt målt på forskellige vareniveauer. I for eksport ialt, II excl. landbrugsvarer og fisk og III tillige excl. olie, biler og skibe



Kilde aggregeret OECD-statistik (SvJ 2 og 5).

5. Jfr. Gert Nielsen og J. D. Richardson.

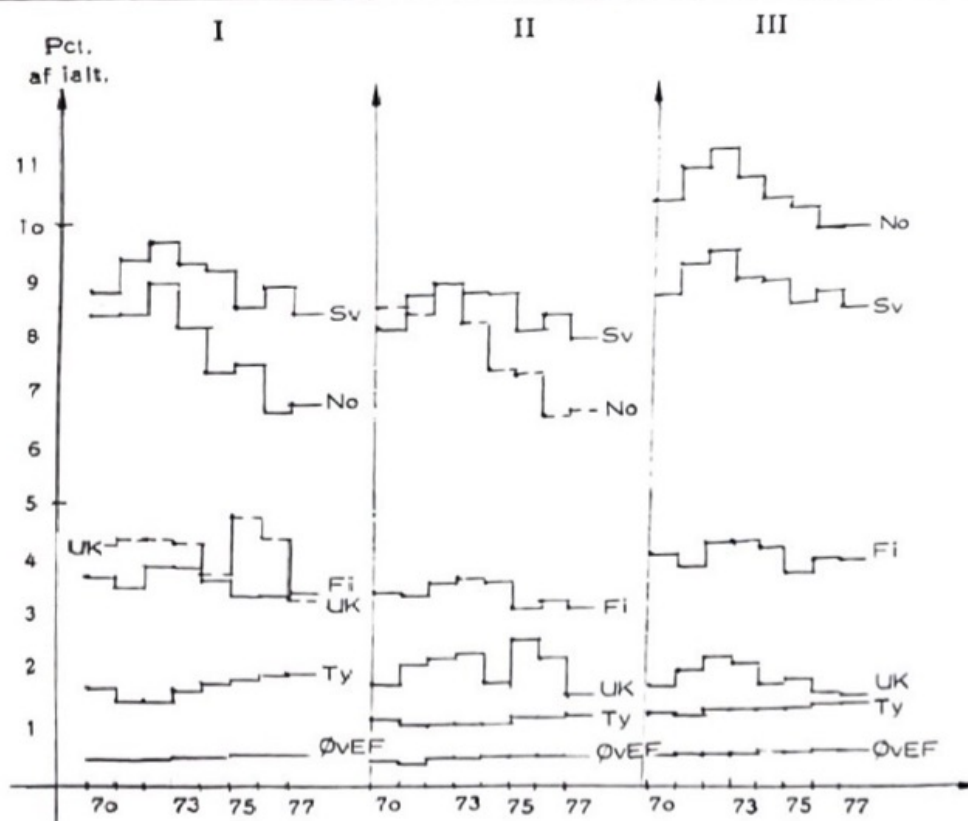
Variationerne fra år til år efter tilslutningen til EF har været tilsvarende som for kurve I, blot på et lavere niveau, medens faldet i landbrugseksporten frem til tilslutningen til EF naturligvis ikke indgår i denne opgørelse af markedsandelen. Figuren viser tillige lidt mere markerede svingninger i markedsandelene for disse mere udprægede industriprodukter.

I kurve III er tillige markederne for olieprodukter, skibe og automobiler taget ud, hvilket giver et lidt stigende niveau fra kurve II.

Markedsandele fordelt på lande

Af figur 5 ses på tilsvarende måde som i figur 4 udviklingen i markedsandele til vore 16 hovedmarkeder. De største markedsandele findes for Norden, og det er hovedsageligt for Norge, der er tale om et fald i markedsandele, når der arbejdes på et så højt aggregeringsniveau. For Sverige og Finland er markedsandelene kun svagt faldende til trods for faldet i den relative andel af den danske eksport. Dette svarer til, at Sverige og Finland kun har haft svagt stigende BNP, jfr. rangordningen i figur 3.1.

*Figur 5. Markedsandele for varegrupperne I, II og III på vore hovedmarkeder. I afsnit II er afbildet eksporten excl. landbrugsvarer og fisk, og i afsnit III til-
liget excl. olie, skibe og biler.*



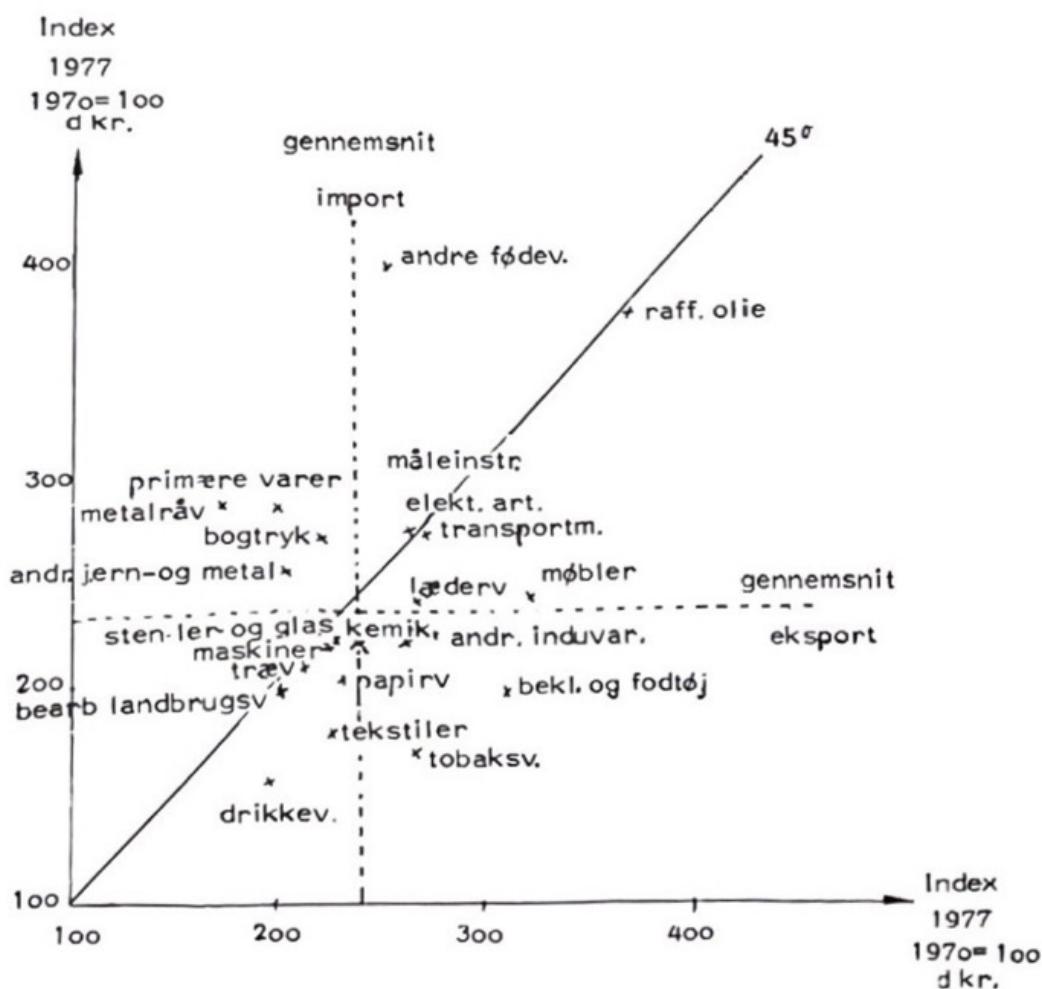
Kilde aggregeret OECD-statistik (SvJ 2 og 5).

Det ses af afsnit II i figuren, at det for Nordens vedkommende kun giver en svag niveauforskydning at tage landbrugsvarer og fisk ud af billedet af markedsandelene, svarende til at de nordiske lande traditionelt har opretholdt restriktioner for dansk landbrugseksport. For Storbritanniens vedkommende ses en kraftig niveauforskydning, idet over halvdelen af englandseksporten består af fødevarer. Men for de 'gamle' EF-landes vedkommende er der tale om en systematisk ændring i udviklingen af markedsandele, idet stigningen er meget lille, når der ses på kurve II og III.

Markedsandele fordelt på varer

Markedernes udvikling over tiden er imidlertid ikke alene forskellig for de forskellige lande, men også for de forskellige varer. Den i figurene 4 og 5 viste udvikling af markedsandele må opfattes som gennemsnitsbilleder, der dækker

Figur 6. Samlet import henholdsvis dansk eksport af 23 industrivarer i grupper til 16 OECD-lande i 1977. Tallene er målt som index, 1970=100, danske kroner, årets priser.



Kilde aggregeret OECD-statistik (SvJ 2 og 5).

over en varieret udvikling indenfor hver af de 100 varegrupper. Det er imidlertid umuligt at illustrere hele talmaterialet i detaljer, men i figur 6 afbildes forholdene for de 23 varegrupper, som industrieksporten er opdelt i, således at sammenligning med udviklingen indenfor industristatistikens grupperinger muliggøres. I figuren er ud ad den vandrette akse afbildet importen i 1977 udtrykt som index, hvor 1970=100. På den lodrette akse er tilsvarende afbildet dansk eksport i 1977. Punkter på 45°-linien angiver således fastholdte markedsandele. Endelig angiver de stiplede linier index for den samlede import, henholdsvis eksport i 1977.

Det ses af figuren, at gennemsnittet for den danske eksportstigning til de 16 lande har ligget lidt under væksten i importen til de samme lande, svarende til et nettotab af markedsandele.

Punkter over 45°-linien illustrerer stigende markedsandele og punkter under linien, faldende markedsandele fra 1970 til 1977. Tages også hensyn til de stiplede linier, er figuren således delt op i 6 (7) felter svarende til forskelle i markedsvækst og ændringer i markedsandele. 30 pct. af den danske eksport går således til varemarkeder, hvor der er stigende markedsandele, og dette må anses for at være en gunstig position. Heraf har måleinstrumenter, elektriske artikler og 'andre fødevarer', der inkluderer fiskekonserves, stigende markedsandele på markeder med en vækstforøgelse over gennemsnittet. Disse varearter udgør ialt 17 pct. af den danske eksport.

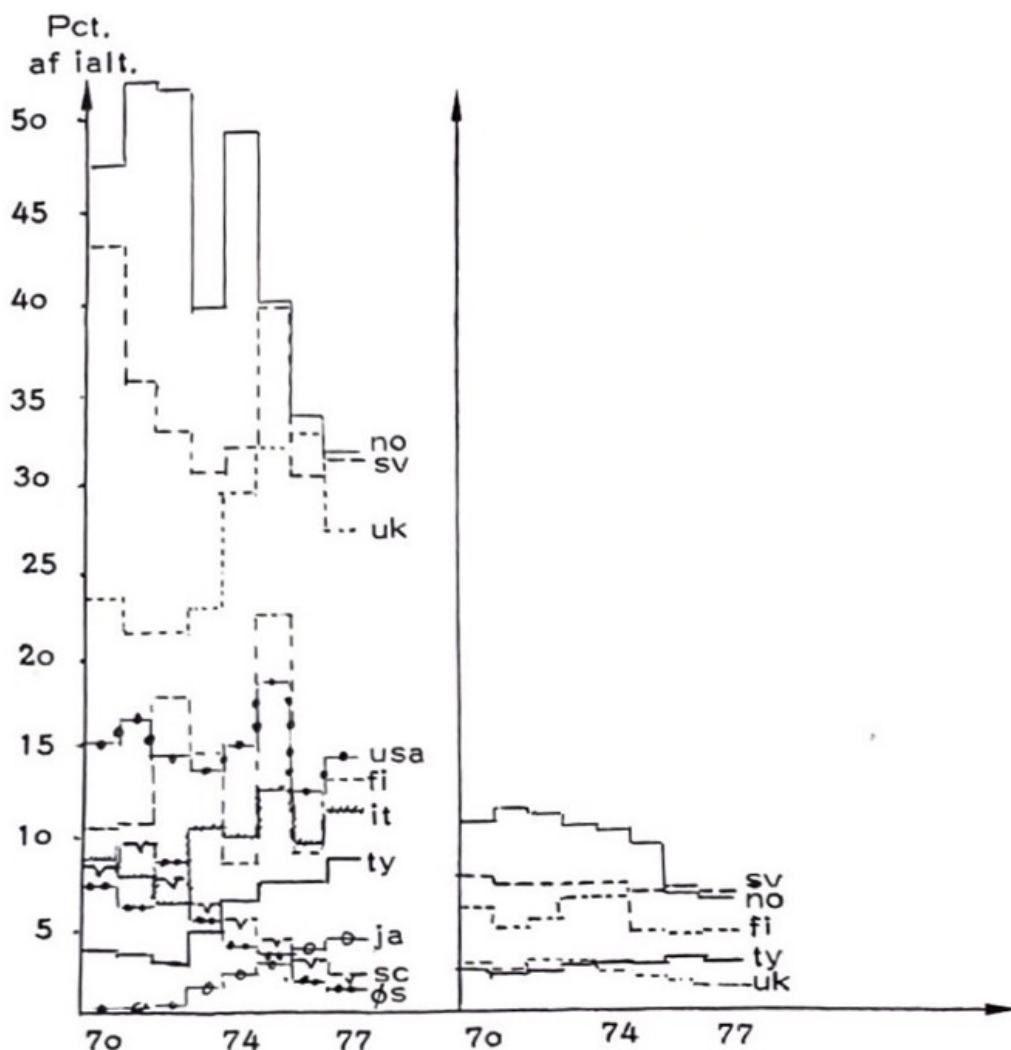
De øvrige 13 pct. varer med stigende markedsandele dækker vareområder, hvor væksten i udenrigsomsætningen har været under gennemsnittet. Dette gælder således for metalråvarer, primære landbrugsprodukter og bogtryk.

Af figuren kan udledes, at 70 pct. af eksporten på vore eksportmarkeder oplever faldende markedsandele. Heraf er der dog 13 pct. af eksporten, der har en eksportvækst over gennemsnittet for dansk eksport som helhed, nemlig raffinerede olieprodukter, (idet det må bemærkes, at der her arbejdes med oplysninger i årets priser), transportmidler incl. skibe, samt møbler og lædervarer.

Af de øvrige 57 pct. går 50 pctpoints til varemarkeder med en vækst under gennemsnittet for samtlige de betragtede markeder. Denne gruppe inkluderer de to store danske eksportartikler, bearbejdede fødevarer, som udgør 20 pct. af den danske eksport, og maskiner, som ialt udgør 16 pct.

Det er derfor af interesse at betragte markedsandelsudviklingen for disse to store varegrupper opdelt på aftagerlande, jfr. figur 7. Det ses, at markedsandelene er høje for de bearbejdede landbrugsvarer, hvor dansk eksport er en betydelig faktor på markederne. Maskinernes markedsandele er små, eller dog særdeles moderate, selv for hovedmarkederne Sverige og Norge. Men der er hermed ikke sagt noget om betydningen af konkurrence fra de pågældende landes hjemmemarkedsproducenter på disse to områder. Både for Sverige og Norge ses tab af markedsandele for begge varegrupper, og medens stigninger i markedsandele for de 'gamle' EF-lande er store for de bearbejdede landbrugsvarer, er de kun svage for maskinerne.

Figur 7. Markedsandele for bearbejdede landbrugsvarer og for maskiner 1970–1977 på vore hovedmarkeder.



Kilde aggregeret OECD-statistik (SvJ 2 og 5).

Priselasticiteter i eksporten

En forklaring på de observerede bevægelser i markedsandelene kan være forskydninger i de relative priser, dvs. forholdet mellem den danske eksportpris og den aggregerede importpris på markedet. På det materiale, der indtil nu er etableret, og som dækker årene 1970 til 1977, er der derfor foretaget en første undersøgelse af eksportafsætningens prisfølsomhed. Materialet er atter de knap 100 varegrupper fordelt på de 16 hovedmarkeder, og analysemetoden er regressionsanalyse. Af de ialt knap 16×100 serier er en del dog udelukket, idet der ikke findes dansk eksport på det pågældende område i alle årene. Hver regressionsanalyse hviler kun på 8 observationer, nemlig årene 1970–1977, men det store talmateriale giver trods alt basis for at udtale sig om prisfølsomheden med større sikkerhed end i hidtidige danske undersøgelser.

Den deterministiske version af modellen er

$$M_t = e^{At} P_t^a$$

hvor M_t er den danske markedsandel, dvs. dansk eksport af en given vare og til et givet land divideret med det pågældende lands samlede import af varen, begge størrelser målt i mængder. P_t er prisen på den danske eksport i forhold til den tilsvarende pris på importen.

Priselasticiteten for markedsandelene kaldes a . A er sådanne andre (non price) faktorer, der påvirker markedsandelens størrelse, og som kan beskrives ved en trend, t , som tillige angiver observationsåret.

Modellen er estimeret i logaritmiske ændringer. Og der er foretaget undersøgelser både for årets priser P_t og efter en simpel dynamisering af modellen for P_{t+1} .

Ca. halvdelen af de udførte estimationer viser signifikante negative priselasticiteter; ved signifikans forstås her, at den estimerede elasticitet er mere end 2 gange sin spredning. Den ofte fremsatte påstand, at eksporten reagerer meget langsomt på prisen, bekræftes altså ikke, priserne slår igennem samme år. Enkelte varer og markeder viser dog signifikante elasticiteter med hensyn til den laggede pris og ikke med hensyn til årets pris. I tabel 1 er vist fordelingen af de fundne elasticiteter med hensyn til årets relative priser efter størrelse.

Tabel 1. Oversigt over estimerede priselasticiteter for data fra perioden fra 1970 til 1977

	Antal	Pct.
Antal estimationer ialt	1159	100
Antal positive koefficienter	176	15.2
heraf signifikante	27	2.3
Antal negative koefficienter	983	84.8
heraf signifikante	561	48.4
Fordeling af de negative signifikante koefficienter.		
0.0-0.49	9	1.6
0.5-0.69	26	4.6
0.7-0.89	49	8.7
0.9-1.09	98	17.6
1.1-1.29	83	14.8
1.3-1.49	76	13.5
1.5-1.69	51	9.1
1.7-1.89	42	7.5
1.9-2.09	24	4.3
2.1-2.99	59	10.5
3.0-	44	7.8
Ialt	561	100.0

Det fremgår, at langt hovedparten af de signifikante elasticiteter er numerisk større end én, og at der kan konstateres endog meget store elasticiteter for en

lang række varer, således at den afsatte mængde reagerer markant negativt på de relative priser allerede i det samme år, hvor prisen ændrer sig.

Disse resultater taler imod de såkaldte 'niche'-teorier, ifølge hvilke afsætningen af danske varer skulle være meget lidt påvirkede af de relative priser.

De få positive fortegn fås hovedsageligt for de bearbejdede landbrugsvarer på vore hovedmarkeder, hvor Danmark jo har meget store markedsandele, (samt for enkelte varer og markeder i råvaregruppen). Et signifikant positivt fortegn må fortolkes således, at det er udbudselasticiteter, der er blevet bestemt. For disse varer er den danske eksport med andre ord ikke bestemt af de udenlandske importørers efterspørgsel, men af de danske eksportørers udbud. På de mindre markeder for de bearbejdede landbrugsvarer og for fødevarer iøvrigt kan der derimod for et stort antal estimationer konstateres endda meget store negative priselasticiteter.

For de raffinerede olieprodukter, som vel er de varer, der i størst udstrækning må karakteriseres som standardvarer, er estimeret de absolut største elasticiteter (numerisk 4-6). Derimod var det ikke efter forfatterens forventning, at de varegrupper, som har relativt flest større priselasticiteter, er investeringsvarer og varige forbrugsgoder. For disse varegrupper kunne man vente, at faktorer som kvalitet, design, service osv. spiller en afgørende rolle, således at fremkom der signifikante negative priselasticiteter, ville disse være (numerisk) mindre end 1. Dette gælder dog for møbler på adskillige markeder, og her er der altså tale om såkaldt uelastisk efterspørgsel, men for investeringsvarer og varige forbrugsgoder som helhed ligger hovedparten af de estimerede signifikante elasticiteter mellem $\div 1.25$ og $\div 1.50$.

Det kan konstateres, at det i størst udstrækning er jern- og metalindustrien, som må arbejde på markeder med stor prisfølsomhed. På den anden side kan man ikke slutte modsætningsvis og antage, at øvrige salgsparmetre såsom produktfornyelse, service, leveringsdygtighed, finansieringsbetingelser og som nævnt design og kvalitet og lignende non-price faktorer skulle være af mindre betydning for afsætningen, fordi de relative priser også spiller en rolle.

Når man skal konkludere, må undersøgelsens resultater siges at understrege betydningen af priskonkurrencen for vor eksportafsætning. Fortsætter lavkonjunkturen, således at vi ikke kan regne med en øget eksportvækst via udvidelsen af markeder, må betalingsbalancen forbedres ved, at vi sænker de relative danske eksportpriser i takt med valutakursændringer.

Undersøgelsen siger foreløbig intet om, hvad der bestemmer prisen som sådan. Det er således endnu ikke undersøgt, i hvor høj grad valutakursjusteringer har været benyttet af virksomhederne i de senere år til prisnedsættelser på de udenlandske markeder, og ikke blot har været indregnet som et (velkomment) forhøjet dækningsbidrag, der kan have været med til at sikre den samlede rentabilitet.

Litteratur.

- Andersen, Ellen, En model for Danmark, Kbh. 1975.
- Andersen, Ellen: Makroøkonometriske modeller. Kbh. 1976.
- Andersen, Esben Sloth m. fl.: Industriel udvikling og international konkurrenceevne. Ålborg Universitetscenter 1979.
- Armington, Paul S, A Theory of Demand for Products Distinguished by Place of Production. International Monetary Fund Staff Papers Vol 16, p. 159. 1969.
- Fabritius m. fl.: SMEC III, Kbh. 1979.
- Hickman, B. G. & L. J. Lau: Elasticities, Substitution and Export Demand in a World Trade Model. European Economic Review. Dec. 1973.
- Institut for fremtidsforskning: Jernets Fremstidsprojekt. Kbh. 1978.
- (SvJ 1) Jacobsen, Gudrun Sveistrup: Konsistente tidsserier for produktion og udenrigshandel. Samfundslitteratur 1979.
- (SvJ 2) Jacobsen, Gudrun Sveistrup: Konsistente tidsserier for produktion og udenrigshandel, transformationsnøgler. Samfundslitteratur 1979.
- (SvJ 3) Jacobsen, Gudrun Sveistrup: Markedsandele. Studier i ændringer i dansk produktions markedsandele på hjemmemarkedet og i eksportens andele af den samlede produktion. 1966-1975. Samfundslitteratur 1980.
- (SvJ 4) Jacobsen, Gudrun Sveistrup: Markedsandele. Erhvervsøkonomisk Tidsskrift nr. 4 1980.
- (SvJ 5) Jacobsen, Gudrun Sveistrup, Klaus Møller Hansen og Kim Møller m. fl.: Rapport om Danmarks Eksportudvikling 1970-1979. (Under udarbejdelse).
- Kjeldsen Krag, Søren: Specialisering og konkurrenceevne. Kbh. 1973.
- Kjeldsen Krag, Søren: International handel og investering. Kbh. 1977.
- Leamer, E. E. og R. M. Stern: Quantitative International Economics. Boston 1970.
- Leamer, E. E.: Empirically Weighted Indexes for Import Demand Functions. Review of Economics & Statistics. Nov. 1973.
- Madsen, Per Kongshøj m. fl.: Produktion, beskæftigelse og fordeling. Forskningsrapport Københavns Universitet, Institut for Samfunds-fag 1980/3.
- Milhøj, Poul: Erhvervsstruktur og nationalindkomst. 4. udg. Kbh. 1979.
- Mossin, Axel: Strukturøkonomi. Københavns Universitets Økonomiske Institut. Memo nr. 85. 1980.
- Møller Hansen, Klaus og Kim Møller: Introduktion til forskningsprojekt om Danmarks internationale konkurrenceevne. Handelshøjskolen i København 1981.
- Nielsen, Gert: Kvantificering af eksporten. Budgetdepartementet. Småtryk nr. 9, 1979.
- Page, S. A.: The effect of exchange rates on export market shares. National Institute Economic Review. Nov. 1975.
- Rosted, J. ml. fl.: SMEC II. Det økonomiske Råds Sekretariat. Kbh. 1974.
- Richardsson, J. D.: Constant market-shares analysis of export growth, Journal of International Economics. 1971 p. 227-239.
- Thage, Bent: Det nye nationalregnskab. Nationaløkonomisk Tidsskrift 1978 nr. 3.
- Økonomiske Råd: Markedsperspektiver og strukturproblemer. Kbh. 1971.
- Økonomiske Råd: Rapporter.
- Trade by Commodities: Market Summaries, serie C vol I, II og III, Exports, Imports, Statistics and Foreign Trade, OECD. (Bånd).
- Statistiske Tiårsoversigter.
- Statistiske Årbøger.
- Nyt fra Danmarks Statistik.
- Notat fra Danmarks Nationalbank af 27. okt. 1977.

Aktuella utvecklingsdrag inom förvaltningsforskningen

Lennart Lundquist*)

Resumé

Vad har skett inom förvaltningsforskningen under det senaste decenniet? Allmänt sett förefaller det finnas ett samband med utvecklingen inom samhällsvetenskaperna i övrigt; dvs. även studiet av den offentliga förvaltningen har gått in i det postbehavioralistiska skedet. De drag det finns anledning att framhålla i detta sammanhang är svåra att systematisera utifrån en gemensam grundval. Konkret gäller det att man söker bredare infallsvinklar, fokuserar på innehållet i förvaltningsverksamheten, analyserar slutledet i policyprocessen, vidgar en trång rationalitetssyn, ägnar stort intresse åt olika former av participation, strävar att åstadkomma normer för förvaltningen och har en preskriptiv ambition. Allt detta sker inte inom en sammanhållen förvaltningsskola. Istället kan trenderna spåras hos olika inriktningar. Vad som möjligen kan sägas som sammanfattning är att flera av de aktuella dragen kan uppfattas som en reaktion mot det weberska organisationstänkandet.

1. Bakgrund och problem

Denna genomgång har till syfte att fånga upp några av de utvecklingsdrag, som varit särskilt framträdande inom det senaste decenniets förvaltningsforskning. Metoden är läsning kors och tvärs i litteraturen och en någorlunda kontinuerlig penetrering av några av genrens ledande tidsskrifter (t ex. *Administration & Society*, *Administrative Science Quarterly* och *Public Administration Review*). Som alltid i sådana sammanhang finns en iakttagarbias: det är lättast att se sådant som man själv finner intressant och utvecklingsbart. Till detta kommer effekten av en »trained incapacity», dvs. det kan vara svårt att se sådant som innebär en verkligt fundamental nyorientering.

Bakom förändringarna i förvaltningsforskningen finns en djupgående social, ekonomisk och politisk förändring i det västerländska samhället. Denna har tagit sig uttryck i en våldsam tillväxt och förändring av den offentliga sektorn, och under de senaste åren också i stagnation och nedgång. Den offentliga förvaltningen har naturligtvis präglats av denna utveckling, varför forskningsobjektet förändrats. Samtidigt har skett förändringar inom forskarsamhället vad gäller såväl institutioner som idéer. Att det finns ett samband mellan samhällsförändring, otillräckligheten hos befintliga forskningsmodeller och paradigmskiftet är väl närmast självklart.

Det finns emellertid en avgjord tröghet beträffande forskningens förmåga att se snabba förändringar. Under en tioårsperiod från 1960-talets mitt fanns en stor

*) professor i förvaltningsvidenskab, Institut for Samfundsfag, Københavns Universitet

planeringsentusiasm inom samhällsvetenskapen. Den kopplades med intresse för decentralisering och medborgarparticipation i de politiska processerna. Den teoretiskt dominerande forskningen noterade allt som pekade på planeringsåtgärder, gjorde detaljerade studier av decentraliseringsförsök och analyserade varje tendens till deltagande. Under de senaste åren har forskningen presenterat en helt annan bild av den faktiska utvecklingen. Vad som verkligen skett är enligt denna att statsapparaten fått allt mindre kontroll över utvecklingen. Istället styrs den av korporativa strukturer och spontana koordineringsprocesser. Det förefaller således som den rationella planeringsmodellen fungerat som ett slags ideologi – en norm som man sökt spåra i verkligheten. I rättvisans namn bör framhållas att det hela tiden funnits röster som uttryckt misstroende inför planerernas rationalitetsanspråk (för skandinaviska exempel se Olsen 1970, Ståhlberg 1975, Esping 1977).

Avsikten med denna översikt är att spåra ett antal tendenser, vilka slår igenom i lika skolor. Att det skulle finnas någon enhetlig ny förvaltningsforskning är mindre troligt – det finns ett ganska stort antal konkurrerande inriktningar (jfr Golembiewski 1977/1). En hypotes är dock att det försiggår en orientering bort från den weberska modellen med dess rationalitet, hierarkisyn osv.

Uppsatsen ska disponeras i tre stora delar. Inledningsvis presenteras bakgrund- och problemskisser med bl. a. policyforskningens placering i sammanhanget. Tyngdpunkten ligger sedan i genomgången av de olika trenderna. Avslutningsvis ska resonemangen samlas upp för en kommentar.

1.1 Skandinavisk och annan förvaltningsforskning

Även om den nordiska förvaltningsforskningen expanderat enormt under det senaste decenniet, är den knappast tillräcklig som underlag för en trendrekonstruktion. Tonvikten kommer därför att läggas på den internationella litteraturen. Det bör samtidigt framhållas, att det finns en internationellt framstående förvaltningsforskning i Skandinavien. Vad man främst kan peka på i det sammanhanget är universitetet i Bergen. Det finns också anledning att hålla ögonen på vad som sker vid handelshögskolan i Köpenhamn och vid Åbo Akademi.

Genomgången kommer företrädesvis att behandla arbeten av amerikanska, brittiska, tyska och skandinaviska förvaltningsforskare. Den amerikanska dominansen är fortfarande markant och det finns kvalitativa orsaker till detta. Britten Ridley har tvivelsutan rätt då han fastslår att »it is thus to America that we must look if we are to consider the study of Public Administration» (Ridley 1975). I relation till våra förvaltningssystem torde emellertid den brittiska och – framför allt – den tyska diskussionen vara av mera omedelbar relevans. Det yttrar sig bl. a. i att man i ökande utsträckning möter referenser till tysk litteratur i skandinaviska arbeten. Intresset för den högstående franska förvaltningsforskningen är däremot obetydligt – förklaringen står säkert att finna i bristande

språkkunskaper. En fortlöpande information om vad som sker står annars att finna i *revue française d'administration publique* och *International Review of Administrative Sciences*.

Att referera den amerikanska debatten kring förvaltningsanalysens problem avses inte här. En omfattande litteratur har redan tagit sig an den uppgiften (Charlesworth 1968, Ostrom 1973, Dunsire 1973, Ridley 1975, Henry 1975, Golembiewski 1977 osv.). För att belysa även den skandinaviska situationen kan en aspekt vara av intresse. Man säger nämligen ibland att det inom förvaltningsstudiet finns två huvudinriktningar: då man analyserar public administration lägger man endera tonvikten på *public* (vilket naturligt leder till en hemvist inom politologien) eller på *administration* (varvid man söker sig till miljöer som på ett mera generellt sätt studerar organisation). Medan politikinriktningen arbetat med problem såsom makt och legitimitet, har administrationssidan studerat »management» och effektivitet (jfr Wamsley-Zald 1973, Fesler 1980). Mellan dessa båda läger finns forskare som hävdar att den offentliga förvaltningen bör analyseras inom en särskild disciplin.

Utan att i detalj att gå in på förhållandena, kan vi konstatera att juristerna tidigare helt dominerade förvaltningsforskningen i Skandinavien. Under efterkrigstiden har politologer, sociologer och ekonomer alltmer övertagit kommandot. Beträffande ekonomer och sociologer har intresset för *offentlig* organisation framför allt uppträtt under den senaste femårsperioden – något som väl kan förklaras av att den offentliga sektorns ökade vikt gör den alltmer central som analysobjekt.

Framställningen nedan refererar till vetenskapliga undersökningar som representerar den ena eller den andra trenden. De uppgivna arbetena är exempel, inte nödvändigtvis de enda, de bästa eller de viktigaste i sin genre. Någon fullständig kartläggning är naturligtvis inte avsedd. Den som är intresserad av någon trend ska kunna gå till angivet arbete och där finna vidare referenser till litteraturen.

1.2 Politologi och förvaltningsforskning

Mycket av den nyare förvaltningsforskningen är klart politologiskt orienterad. Det gäller ofta också då den bedrivs inom andra institut än de politologiska (t.ex. Beck Jørgensen 1981). För den som söker aktuella drag finns det därför skäl att undersöka vad som skett inom politologien. Man finner där den allmänna samhälls vetenskapliga utvecklingslinje, som brukar kallas postbehavioralism. Vad innebär den? Wollmann (1980) tar upp tre karakteristika, vilka förefaller vara av intresse även för förvaltningsforskningen.

- från input- till outputanalyser
- från »science for knowledge till »science for action» (eller med andra ord: från empirisk till preskriptiv forskning)
- från politics (form, makt, motsättningar, processer) till policy (innehåll)

Golembiewski (1977) bidrar med ytterligare några drag. Postbehavioralismen är *makroinriktad*, den tar upp *värdeproblemet* (en normativ strävan i motsättning till den tidigare rent empiriska), och den är filosofiskt obunden i meningen att den inte tar ställning för någon speciell skola.

Bakom alla de nämnda punkterna gömmer sig ett övergripande krav som kan sammanfattas i begreppet *relevans*. Meningen är att den samhällsvetenskapliga forskningen måste bidra till lösningen av samhällsproblemen (det finns väl ett samband mellan relevansförväntan och ökad offentlig satsning på samhällsvetenskap – jfr. Premfors 1979). Politologins svar på detta blev *public policy* eller *policyanalysen* (det finns ytterligare beteckningar såsom *policy sciences* och *policy studies*). En av genrens framstående representanter ser *policyanalysen* just som »the thinking man's response to demands for relevance» (Dye i Spadoro 1975, jfr Dye 1976). Han menar också att »policy analysis is political science». Huruvida Dye kan finna allmänt stöd för den uppfattningen inom disciplinen är av mindre intresse. Hans uttalande kan emellertid gärna få fungera som ett memento för dem som vill identifiera *policyanalys* med *förvaltningsforskning*.

Någon genomgång av *policyanalysen* ska inte företas här. Efterhand som genren brett ut sig har litteraturen blivit svåröverskådlig. *Policy* har i alla fall något med innehållet i politiken att göra – det handlar om »the stuff of politics» (Simeon 1976). Man kan säga att en *policy* är bredare än enskilda beslut men smalare än allmänna sociala rörelser (Heclo 1972) – den är »a long line of intention of government» (Golembiewski 1977/1). Inom denna allmänna ram trivs ett antal olika analysinriktningar. Det förekommer analyser av den offentliga politikens orsaker, i vilka *polycyn* utgör en beroende variabel, som förklaras med ekonomiska, sociala och politiska determinanter. Det finns också undersökningar av *policyeffekter* som har *polycyn* som oberoende variabel vilken kan förklara förändringar i ekonomiska, sociala och politiska förhållanden.

Ett viktigt forskningsområde behandlar frågan om det överhuvudtaget är möjligt att styra det moderna, kapitalistiska samhället. Ofta är redan utgångspunkten pessimistisk, vilket uttrycks i titeln till ett danskt arbete: »Hvorfor kan den offentlige sektor ikke styres» (Pedersen-Petersen 1980). I ett annat aktuellt arbete är frågeställningen: vad finns det för »pervasive challenges to the political authority of European governments today»? (Rose 1980). Västdemokratiska analyser har diskuterat frågan i termer av »government overload» och »ungovernability» (Rose 1979, 1980) och marxister har angripit samma problem med restriktionsanalyser (Ronge-Schmieg 1973) eller sett det som fiskala kriser (jfr O'Connor 1973, Grauhan-Hickel 1978).

Public policy är således oerhört bred som genre: »Policy analysis is finding out what governments do, why they do it, and what difference it makes» (Dye i Spadoro 1975). Frågan är då: är *public policy* detsamma som *förvaltningsforskning*? Man möter ibland påståendet att genren är särskilt knuten till *förvalt-*

ningsanalys (jfr Simeon 1976). Nu finns det en annan utveckling inom politologin som besvarar frågan nekande, nämligen *implementeringsanalysen*. Hargrove (1975) talar om den som »the missing link» i policykedjan, och Hood (1976) hävdar att »the gap which needs to be filled in policy studies is the neglect of the administrative element». Implementeringsanalysen ska fylla denna lucka, varför det knappast kan vara adekvat att identifiera policyanalys med förvaltningsforskning. Policyanalysen har således under en period »hoppat över» förvaltningen i den politiska processen och gått direkt på output och outcomes, (jfr Wollmann 1980). Det är bakgrunden till undertiteln i Pressman-Wildavskys (1973) implementeringsbok, vilken startar: »How Great Expectations In Washington Are Dashed In Oakland».

Med det nämnda arbetet av Pressman-Wildavsky som inledning har en ström av implementeringsstudier publicerats. Bardach (1977) klagar på brist på litteratur om implementering, som han menar uppträtt som ett intressant politiskt och socialt problem inom politologin för endast sex-sju år sedan – alltså från början av 1970-talet. Nu förefaller implementeringsanalysens anspråk på nyhet och originalitet synnerligen ansträngda. Vad man gjort är ju helt enkelt att anknyta till den alltid dominerande förvaltningsforskning, som arbetar med förvaltningens inre förhållanden. Vad som i realiteten skett är att politologin äntligen på bredare front insett förvaltningsfrågans vikt.

Samtidigt som man med glädje noterar det ökade intresset för förvaltningen inom den politologiska forskningen finns det skäl att se till att man inte förlorar positioner som traditionellt varit värdefulla. Som exempel kan man peka på förvaltningsforskningens anknytning till den enormt vitala och mångsidiga organisationsteorin, vilken till yttermera visso i ökande grad ser sina problem i relation till offentlig organisation. Organisationsteorin har fortfarande mycket att lära politologisk förvaltningsforskning (jfr Palumbo 1975).

2. Några utvecklingsdrag

Om denna översikt hade skrivits för tio år sedan hade *komparativ förvaltning* och *planeringsforskning* intagit en framträdande plats i redovisningen. För närvarande för de emellertid en tynande tillvaro (jfr Waldo 1976). Hur det ska förklaras är inte lätt att säga – de problem som dessa inriktningar studerar är ju i hög grad aktuella. Beträffande planeringsforskningen verkar det som om en ny teoretisk utveckling var på gång. Åtminstone gäller det »urban planning» inom vilken intressanta diskussioner förs exempelvis i *Journal of the American Planning Association*. I övrigt kan det kanske vara så att planeringsforskningens problemområden till stor del övertagits av andra inriktningar såsom »ungovernability»-forskningen eller »cut-back-management».

Efter vilken metod ska urvalet av trender företas? Dessvärre måste tillvägagångssättet bli helt impressionistiskt: följande åtta trender har valts för att de förefaller inta en framträdande plats i litteraturen:

- bredare infallsvinkel
- analyser av policyinnehåll
- analyser av policyprocessens slutled
- vidning av en trång rationalitetssyn
- dynamiskt betraktelsesätt
- participationsbetoning
- normativt intresse
- preskriptiv ambition.

Någon genomgående klassificeringsprincip finns inte. I diskussionen nedan kommer olika inriktningar som kan sägas representera ett eller flera utvecklingsdrag att tas upp till behandling.

2.1 Bredare infallsvinkel

Om man ska kunna förklara och förstå en förvaltning i en omgivning under stark förändring är det nödvändigt att analysen breddas utöver den enskilda organisationen. Det gäller särskilt när utvecklingens riktning förändras (upp-gång – stagnation – nedgång). Så länge man hade att räkna med en någorlunda jämn tillväxt, kunde man möjligen koncentrera sig på förvaltningens inre förhållanden och på dess omedelbara omgivning.

Då man ska förklara förvaltningsfenomen söker man sig till teorier på mera generell nivå: för politologen kan det vara frågan om statsteori, demokratiteori, maktteori, politekonomisk teori, klassteori, korporatismteori osv. Några av dessa ger ett perspektiv på förvaltningen utan att egentligen bredda analysen, medan andra drar in mer av förvaltningens omgivning. Det är den senare effekten som är önskvärd i detta sammanhang. Vad det är frågan om är strängt taget någon form av systemteori, som samlar upp alla relevanta förhållanden. Detta innebär inte att man får tappa bort förvaltningsaspekten. Policyanalysen har ibland verkat på detta sätt: »Many modern books on public administration have become so involved in describing public policy that the management of public affairs has been overlooked . . .» (Gortner 1977). Av de teorier med bredare infallsvinkel som har stor genomslagskraft kan nämnas interorganisationsanalys och politekonomi.

2.1.1 Interorganisationsanalys

Interorganisationsanalysen behandlar relationen mellan organisationer och tar upp organisationens inre förhållanden enbart i den utsträckning som dessa påverkar relationen. Inom organisationsteorin har den spelat stor roll under åtminstone ett decennium (jfr Beck Jørgensen 1977), medan den uppmärksamats inom offentlig förvaltning först under senare år. Det kan förvåna mot bakgrund av att förvaltningsstudiet ofta arbetar med relationer mellan stora organisationer (t. ex. regering/parlament – förvaltning – intresseorganisationer). En

interorganisationsaspekt har egentligen alltid funnits, men den har inte formaliserats eller lagt till grund för en mera generell teoribildning (jfr. dock strukturen i Poul Meyer: *Offentlig forvaltning* 1970).

Interorganisationsanalys används för undersökningar av nätverk av organisationer på samma förvaltningsnivå eller på olika nivåer. Den senare varianten har kanske främst omfattats av tyska förvaltningsforskare under beteckningen *Politikverflechtung* (Hanf-Scharpf 1978). Ett under senara år alltmer uppmärksammat drag är att det ofta inte är tillräckligt att analysera den offentliga organisationen. Privata organisationer är så starkt integrerade i den offentliga förvaltningen och har även i övrigt så stort inflytande på vad som sker där, att det är motiverat att dra in dem i nätverksstudier. Med en mycket lyckad formulering talar Hernes om »forhandlingsøkonomi og blandningsadministrasjon» (Hernes 1978, jfr Olsen 1978).

Med den svenska regionalpolitiken som analysobjekt söker Hjern-Lundmark visa otillräckligheten i det traditionella synsättet med hierarkisk organisationsuppbyggnad och skarp åtskillnad mellan privat och offentligt. De talar om ett korporatistiskt skymningsland, där intresseorganisationer och företag kommer in i de konstitutionella processerna på ett sätt som aldrig var förutsett, och där marknadsekonomin är fjättrad i ett institutionellt nät av offentliga organisationer och regleringar. Det vore förvånande om de gamla analysinstrumenten kunde användas på detta. Författarna föreslår som ny analysenhet *implementeringsstrukturen*, som utgörs av ett antal personer med olika organisationstillhörighet vilka är involverade i genomförandet av regeringens politik. (Hjern-Lundmark 1979).

Generellt kan man här tala om en reaktion mot de Weberska kategorierna, vilka ersätts av ett synsätt som är mera obundet av formella organisationsförhållanden och hierarkiska grundstrukturer.

2.1.2 Politisk ekonomi

När man vid danska universitet använder termen politisk ekonomi avses nästan alltid någon form av marxism. Det finns emellertid ett otal skolor som använder sig av beteckningen: »Es blühen annähernd 100 verschiedene politökonomische Blumen, so dass es sich von selbst verbietet, die schönste auszuwählen» (Schmied-Treiber 1975). Parentetiskt kan nämnas att även organisationsteorin tar upp aspekten (jfr Benson 1975, 1977).

En skola försöker bygga upp modeller med utgångspunkt från några enkla antaganden av den typ som förekommer inom ekonomisk teori. En viktig stipulation är självintresse: politikerna vill röstmaximera och byråkraterna vill expandera. På detta kan man sedan lägga ett antal restriktioner, t. ex. informationsbrist och transaktionskostnader, varefter det finns underlag för att resonera om beteenden och resultat (jfr Simeon 1976). Det är således frågan om ett slags analogiöverföring av resonemang från ekonomi till förvaltningsforskning. Tvi-

velsutan har tillvägagångssättet ett stort heuristiskt värde. Man kan bara hänvisa till den betydelse som Anthony Downs bok *An Economic Theory of Democracy* (1957) haft för partiforskningen i Skandinavien. Speciellt för förvaltningen finns ett antal intressanta arbeten av författare såsom Gordon Tullock (1965) och Anthony Downs (1967). I samma genre återfinnes Niskanen (1971), som utvecklar en teori om en byrås utbud baserad på en modell om »purposive behavior of the manager of a single bureau». Metoden liknar den som en ekonom använder då han utvecklar en efterfrågeteori med utgångspunkt från den individuella konsumentens val eller en teori om utbud med den profitsträvande firman som grundval.

Den klassiska politiska ekonomin arbetar emellertid med ett annat problem, nämligen med relationen mellan den politiska makten och ekonomin. Inom denna inriktning finns såväl västdemokratiska som marxistiska försök. En intressant representant för den förstämnda falangen är Wamsley och Zald, vilka syftar till en analys av »the interrelation between a political system (a structure of rule) and an economy (a system for producing and exchanging goods and services)». Författarna motiverar sitt val av en politekonomisk modell med att de uppfattar dess variabler som fundamentala determinanter för utformningen av strukturer och för att åstadkomma förändring. Wamsley-Zald arbetar med externa och interna politiska och ekonomiska variabler. De menar att de externa är av särskilt intresse mot bakgrund av att organisationsförändring i så stor utsträckning emanerar från omgivningen (Wamsley-Zald 1973).

Vad gäller för den marxistiska förvaltningsforskningen? Kvantitativt är den mycket obetydlig och man har skäl att fråga vad som är orsaken till detta. Wollmann hävdar att det marxistiska perspektivet logiskt leder bort från förvaltningsanalys. Marxismen – eller åtminstone viktiga skolor inom den – anser att det politiskt-administrativa systemet (som är en beteckning på staten) avhänger av samhällets ekonomiska grundstruktur. Att förändra förvaltningen innebär att man först måste åstadkomma en djupgående socioekonomisk förändring. För den marxistiska vetenskapen är restriktionerna från samhällsekonomin det man bör ägna sitt intresse. (Wollmann 1980).

Ett uttalande från Volker Ronge, som själv tillhör en marxistisk falang med inriktning på förvaltning och planering, stöder Wollmans uppfattning. Enligt Ronge är förvaltningen i ett politekonomiskt perspektiv inte ett tema för en förvaltningsteori eller planeringen för en planeringsteori, utan såväl förvaltning som planering utgör temata för en ekonomisk samhällsteori, som relaterar staten (och med den förvaltningen) till produktionssfären. Förändringar i statsverksamheten kan förklaras av förändringar i produktionsprocessen (Ronge efter Schmied-Treiber 1975).

Cockburn analyserar i *The Local State* (1977) kommunens roll i ett politiskonomiskt perspektiv. Som framgår av boktiteln söker hon analogier mellan stat och kommun. De har båda till uppgift att reproducera de förhållanden

inom vilka den kapitalistiska produktionen ska äga rum. Det resultat hon uppnår med sin metod är närmast att hon teoretiskt kan påvisa att det finns ramar utanför vilka kommunen överhuvudtaget inte kan röra sig.

De marxistiska s. k. förvaltningsanalyserna är oftast höggradigt abstrakta eller genomförda på ett slags allmän »statsnivå». Staten blir med detta synsätt en monolit. Det finns emellertid inom den marxistiska traditionen försök att komma bort från detta. Häussermann studerar sålunda staten som ett antal organisationer, vilka samarbetar eller befinner sig i konflikt. I detta perspektiv blir det centrala styrelseproblemet i den borgerliga staten att förhindra att motsättningarna mellan klasserna utvecklas på ett explosivt sätt (Häussermann 1977). Ett mycket intressant, men preliminärt och abstrakt försök att utveckla en marxistisk förvaltningsteori finner man i en antologi utgiven av Grottian och Murswieck (1973). Vad som är värdefullt i deras analys är att de introducerar analysnivåer som sträcker sig från sociala strukturer till aktörsegenskaper och aktörsaktiviteter. De diskuterar också möjligheter till anknytning till policyanalysen.

Intresset för politekonomiska analyser kan förklaras av att samhällsutvecklingen inte längre uppvisar den jämna ekonomiska tillväxt som varit regel i efterkrigstidens västeuropa. Tidigare var alltså utvecklingen präglad av så hög grad av stabilitet att det helt enkelt inte var nödvändigt att ständigt konfrontera organisationen med dess omgivning (jfr Levine 1978).

2.2 Analyser av policyinnehåll

Man möter allt oftare inom förvaltningsstudiet (alltså inte enbart inom public policy) uppfattningen att innehållet i den politiska processen är betydelsefullt inte bara i sig utan också för att det spelar en viktig roll för hur förvaltningsverksamheten utformas och genomförs. Istället för den maktinspirerade frågan: »vem styr?» tar man upp problemet: »vilken skillnad gör det vem som styr?» Därmed har analysen fått en klar innehållsaspekt. (Wollmann 1980).

Ganska naturligt fixerades den inriktning som studerar output och outcomes (effekter) av den politiska processen på innehållet. Det gäller ju för övrigt allmänt policyanalysen: »our main concern is with understanding the *substance* of what governments produce rather than the processes by which they produce it». (Hofferbert 1974). Det är inte svårt att inse att innehållet rimligen måste spela roll för verksamheten. Myndigheterna arbetar med olika sakområden som är mer eller mindre beroende av eller integrerade i varandra (jfr Mayntz 1979). För förvaltningsanalysen är det också här väsentligt att verksamheten i förvaltningsorganen inte tappas bort i allmänna innehållsstudier. Om innehållet är viktigt för formen gäller också det motsatta: former präglar innehåll.

2.3 Analyser av policyprocessens slutled

Politologins tyngdpunktsförskjutning från input till output har medfört att in-

tresset kommit att riktas mot allt senare stadier i den politiska processen. Förändringen är naturlig mot bakgrund av den offentliga verksamhetens allt större betydelse. Den har bl. a. medfört en förskjutning från central till lokal nivå vilket också motiverar att förvaltningsforskningen riktas mot nya områden (jfr. Gortner 1977). Två analysinriktningar ska presenteras. Den ena gäller relationen mellan myndigheter och klienter, den andra analyserar output och outcomes i den politiska processens slutled.

2.3.1 Relationen mellan myndighet och medborgare

Relationen mellan myndighet och medborgare kan indelas i ett antal delproblem:

- den demokratiska kontrollen av myndigheterna (som är ett av förvaltningsforskningens klassiska områden)
- information från myndighet till medborgare
- medborgarparticipationen i förvaltningens berednings- och verkställighetsprocesser
- medborgarmedverkan i förvaltningens outputprocesser då medborgaren står i en direkt, individuell klientrelation till förvaltningen.

Av dessa fyra områden är det första alltid fundamentalt, men det kan knappast inrangeras under »aktuella trender». Det andra ägnas stort intresse inom discipliner, som inte normalt har förvaltningen som centralt studieobjekt, t. ex. pedagogik, socialpsykologi, kommunikationsteori m. fl. (jfr Katz-Danet 1973). Sätten att närma sig problemet är många: kunskapsaspekten (jfr Abrahamsson-Strömblom 1979), maktfrågan (Ekecrantz 1975) och, naturligtvis, kommunikation (jfr Abrahamsson 1972). Området är av stor vikt då det kan vara en nödvändig komplettering till andra aspekter. Det tredje området – medborgarparticipation i förvaltningens berednings- och verkställighetsprocesser – omfattar en problematik som under hela den senaste tioårsperioden varit av fundamental betydelse. Frågan kommer att tas upp särskilt tillsammans med övriga deltagandeformer (jfr 2.6).

Detta avsnitt ska koncentreras till det fjärde området, dvs. relationen mellan myndighet och medborgare då den sistnämnde är klient. Relationen har en kvantitativ sida som inte utan vidare kan förbigås: »For ordinary people, political life is more, more and more characterized by a request for a check, not a trip to the polls». Detta deltagande är dessutom mycket litet studerat; ofta definieras det bort i participationstypologierna (Nelson 1980).

I tysk politologi och sociologi har problemet diskuterats under samlingsbeteckningen »Bürgernahe». Ett antal problem möter, såsom »vad betyder egentligen Bürgernahe sozialen Umwelt?» och »hur förändras den med den allmänna socioekonomiska utvecklingen?» Av störst intresse förefaller de aktiviteter vara, som har med människors grundläggande existensbetingelser att göra, dvs. sådant som utjämning av olikheter i levnadsnivå. »Bürgernahe» är ett re-

lationsbegrepp, som behandlar myndighet och medborgare. Modellerna försöker t. ex. skissera olika medborgarroller, klarlägga olikheter i det politiska systemets sätt att strukturellt bemöta olika medborgarkategorier osv. (jfr Kaufmann 1977, Kaufmann 1976, Offe 1973, Hoffmann-Riem 1979).

I amerikansk förvaltningsforskning har intresset för klientrelationen tagit sig uttryck i en särskild inriktning som behandlar »street-level bureaucracy». Man undersöker problem kring den kategori av offentligt anställda som har en omedelbar, personlig kontakt med klienterna, som har en – åtminstone om man ser det från klienten – handlingsfrihet, som fattar sina beslut på stället oftast under stark tidspress, och som har att handskas med klienternas omedelbara reaktion inför besluten. Forskningen om »street-level bureaucracy» avviker från den traditionella tjänstemannaanalysen, som endera behandlar toptjänstemännen eller överhuvudtaget handläggare. Istället ägnar man sig här åt sjukvårds- och socialvårdspersonal, poliser, lärare, tjänstemän vid lägre domstolar osv. (jfr Lipski 1980, Protzas 1979, Yin-Yates 1975). Dessa kategorier svarar för en betydande del av den offentliga verksamheten och använder följaktligen också en stor andel av de offentliga resurserna. Till detta kommer att de ofta utgör den vanliga medborgarens enda myndighetskontakt; »street-level«-byråkraterna formar primärt människors attityder till den offentliga förvaltningen. Medan forskningen länge ignorerat denna grupp av offentligt anställda har skönlitteraturen svarat för vår allmänna bild av den. (jfr Katz-Danet 1973, Thompson 1975).

2.3.2 Output and outcomes-(impact)analyses

Analysen av den politiska processens output är en tekniskt mycket avancerad forskningsgren. Kanske intresset för den till dels kan förklaras av att man ganska enkelt har kunnat flytta över teknikerna från aggregatanalyserna på inputsidan till outputanalyser (Wollmann 1980). En huvudfråga för inriktningen är: »vad är det som bestämmer innehållet i den politiska processens produkter: är det socioekonomiska faktorer eller är det politiska?» Till en början analyserade man delstaterna i USA och visade med det materialet att socioekonomiska förhållanden avgjorde. Med mera förfinade instrument har man senare kunnat visa att också politiken spelar roll. Därmed har inträtt en viss förskjutning från frågan »What causes policy» till »What policy causes!» »Wollmann 1980). Generellt sett kan man säga att outputanalysen vid det här laget är ett väl etablerat forskningsområde (för en utmärkt översikt över den tidiga utvecklingen se Damgaard 1972). Fortfarande finns det dock utrymme för differentieringar och, inte minst, för förklaringar och tolkningar (jfr Anckar-Ståhlberg 1980).

Betydligt svårare är det att få indikatorer och mått på effekterna av output. Det finns en forskning som arbetar med att skapa instrument för evaluering av policies. Ett viktigt instrument för denna är *sociala indikatorer*, vilka ska kunna fördjupa och utvidga den ekonomiska analysen genom att fortlöpande och på ett lättregistrerbart sätt kunna informera medborgarna om sociala förhållanden

såsom levnadsförhållanden och behov. Denna kvantitativa information är viktig inte bara för forskningen utan också för den praktiska administrationen – något som ger inriktningen en uttalad praxisprofil. Instrumenten för värdering av förlopp och slutprodukter blir alltmer förfinade (jfr Shonfield-Shaw 1972, Klages 1973, Werner 1975, Wollmann-Hellstern 1977).

Nu inser man lätt att det finns många typer av effekter som fordrar annan expertis och teknik än den samhällsvetaren normalt besitter. Det kan fordras läkare, tekniker och naturvetare för att analysera vissa problem (Grumm 1975). Det finns emellertid anledning att beakta att effekter kan mätas på olika nivåer. Golembiewski föreslår exempelvis tre sådana: (1) åstadkommer policies och program väntade och önskade effekter?, (2) genomför organisationerna sina uppgifter effektivt? och (3) fungerar individerna inom organisationerna optimalt? (Golembiewski 1977/1). För de två senare uppgifterna bör oftast finnas utrymme för politologer: vad sker vid en konstitutionell förändring, vad innebär en maktförskjutning mellan statens olika delar – t. ex. att man försvagar parlamentets möjligheter att kontrollera förvaltningen –, vad sker när man ändrar elektorala arrangemang eller relationen mellan central och lokal nivå osv? Ytterligare nämner King – som utvecklat dessa resonemang – att innehållet i en policy kan påverka fundamentala politiska faktorer, såsom sammanlänkningen av politiska krafter i samhället, samhällets politiska strukturer, villkoren för politiska partier och grupper, innehåll i och fördelning av politiska attityder, politikens framtid och slutligen den fundamentala frågan om stabilitet (King 1975).

2.4. Vidgning av en trång rationalitetssyn

Rationaliteten har djupa rötter i förvaltningsforskningen med dess bas i Webers organisationsteori. Om man börjar ifrågasätta den rör man vi fundamentala förhållanden i vår syn på offentlig förvaltning. I avsnittet om interorganisationsanalys (2.1.1) har redovisats ett angrepp på hierarkitänkandet. I styrnings- och beslutsteori finner man ifrågasättanden av andra rationalitetsresonemang.

2.4.1 Beslutsteori

Beslutsteorin är av tradition ett viktigt område för förvaltningsanalys, och i de aktörscentrerade modeller som har dominerat under lång tid har den varit helt central. Med utgångspunkt i Herbert Simons *Administrative Behavior* (1945) utvecklades en hel organisationsteori, som hade beslutet som fundamental analysenhet. Det finns ett antal olika typer av beslutsteori – den som ska behandlas här är den beteendeorienterade.

Under en följd av år pågick en diskussion mellan anhängare av begränsad rationalitet (»administrative man« som formulerats av Simon) och tillskyndarna av marginalism eller inkrementalism (»the science of muddling through« som Charles Lindblom utformat). Man skulle kanske kunna säga att de båda modellerna bygger på olika typer av rationalitet. Den begränsade rationaliteten arbe-

tar med en substantiell rationalitet; man använder bästa möjliga medel för att uppnå satisfierande mål. Marginalismen är inriktad på ett slags politisk rationalitet; man använder de medel som är politiskt gångbara, som man kan få igenom. Senare har man försökt åstadkomma synteser mellan de båda modellerna. Ett känt försök är Etzionis »mixed-scanning» som ser övergripande beslut som rationella och rutinbeslut som marginella (Etzioni 1973). (Den som har tilltro till Parkinson's law skulle säga att det är precis tvärtom.) Kritiken mot beslutsteorin har så långt framför allt inriktats på tre punkter:

- den har varit alltför inriktad på givna mål och på rationalitetsförutsättningen
- den har arbetat med reduktionistiska antaganden med individen som utgångspunkt istället för gruppen
- den har i alltför liten utsträckning varit situationspreciserad.

Om man i slagordsform ska söka klargöra för- och nackdelar med det rationalistiska betraktelsesättet, är fördelen att det kan göra det spontana och tillfälliga begripligt, medan nackdelen är att det oorganiserade kan bli organiserat och de spontana mekaniskt. Rationalism fokuserar på »the consistent, programmable, organized, thinking activities of man», den ger »primacy to behavior that is related to the goals;» den antar »purpose without asking how it has developed» (Argyris 1973). Att modeller »formar» verkligheten, dvs. bestämmer var vi kan se av den, har Allison visat på ett lysande sätt i sin *The Essence of Decision* (1971). Olika beslutsmodeller ställer olika frågor och tar delvis upp olika beslutsnivåer.

Problemet med individ-kollektiv har länge intresserat beslutsteorin. Det är inte tillräckligt att utarbeta en teori om den mänskliga personligheten, man måste också beakta de interpersonella relationer och den gruppdynamik som relaterar variablerna till faktiska beslutsprocesser (Argyris 1973). I sitt förnämliga översiktarbete tar Enderud upp ett antal beslutsmodeller som utgår från att flera aktörer – individer eller fraktioner – medverkar vid beslutsfattandet. Det är frågan om ett slags förhandlingsperspektiv: parterna är delvis oeniga om målen (som dock är givna och klart avgränsade) och kan genom förhandling nå fram till en kompromiss (jfr Enderud 1976).

Den mest lovande utvecklingen på detta område representerar »garbage can-modellen». Ur skandinavisk synvinkel är den av intresse också för att en norrman – Johan P. Olsen – tillhört de ledande vid modellens tillkomst (Olsen 1972, March-Olsen 1976). Ett betydelsefullt bidrag till genren har lämnats av Harald Enderud (1977). Modellens fundament är en situation med problematiska preferenser, oklar teknologi och deltidsdeltagare. Det kan alltså vara ett antal deltagare vid besluten. Olika situationstyper kan också introduceras: man kan föreställa sig (1) en rent anarkisk situation, (2) en situation med en viss grad av feed-back från tidigare händelser, och (3) en situation som innehåller

en aktör som med organisatoriska medel och administrativa ingrepp söker reglera skeendet. Denna nya modell tar alltså hänsyn till samtliga tre kritikpunkter ovan. Det förefaller som om beslutsteorin med denna modell kommit ur det dödläge som diskussionen mellan rationalister och marginalister utgör. Det är för övrigt inte omöjligt att tänka sig att aktörerna – individerna i garbage can-modellen kan använda någon av dessa individcentrerade beslutsmodeller.

2.4.2 Styrningsteori

Den styrning som framför allt är av intresse i ett förvaltningsperspektiv är den som gäller i relationen mellan politiker och förvaltning eller mellan olika nivåer i förvaltningen (t. ex. central-decentral). Diskussionen om styrning rör emellertid snarare relationen mellan staten och dess omgivning. Självfallet är den inte ointressant vid en förvaltningsanalys; förvaltningen måste bara kopplas in någonstans. Man kan därvid tänka sig problemet: hur påverkar utformningen av statens styrning av omgivningen förvaltningens struktur, processer och personal? Makroteorin har stort analogivärde: med hjälp av teori för makrostyrning kan man få anvisningar om förvaltningsstyrningen.

Problematiken är direkt parallell med den som föreligger inom beslutsteorin. Det finns å ena sidan en rationalistisk inriktning, som tror på möjligheten av en central koordinering av samhällets aktiviteter. Till denna hör anhängarna av planering – Mannheim är ett lysande namn i detta sammanhang. Å andra sidan finns teoretiker, som inte tror på möjligheten av en övergripande rationell koordinering på grund av kunskapsproblemet, och som misstror den då de ser den centrala makten som ett hot mot demokratin. Man återfinner här Popper och Hayek.

Inom förvaltningsvetenskapen har man vanligen mött rationalitetsmodeller. Ett undantag är Charles Lindbloms geniala *The Intelligence of Democracy* (1965) som utvecklar en teori om spontana och automatiska koordineringsmekanismer. Arbetet kom under en starkt rationalitetspräglad period och fick inte den uppmärksamhet det förtjänade. Under senare år har en rad arbeten tagit upp styrningsproblematiken från en liknande synvinkel, som bl. a. innebär att man kan se alternativa styrsystem. Det gäller Hernes i det tidigare nämnda arbetet om *Forhandlingsøkonomi og blandningsadministrasjon*. Han behandlar där tre styrsystem: marknad, byråkrati och demokrati och noterar deras egenskaper och möjliga perverteringar. (Hernes 1978, jfr Olsen 1978, Lindblom 1977).

Det finns annars styrningsmodeller avsedda för en förvaltningsproblematik som tar upp såväl substantiell styrning av den typ som planfalangen företräder och formstyrning av den art som marknadsanshängarna föredrar. Man kan sedan på olika sätt kombinera dessa styrningsformer så att en generell och oprecis direkt styrning (ramstyrning) förenas med en specifik och precis indirekt styrning (som ger organisation, processer, resurser, aktörer) (jfr Lundquist 1975, 1972).

Man kan här notera det starka samband som finns mellan nyare ansatser på olika forskningsområden. Den starkt utvidgade *interorganisationsanalysen*, som innefattar både offentlig och privat organisation, *beslutsteorin*, som i garbage can-versionen öppnar för kollektivbeslut, osäkerhet och oklara preferenser samt bristande rationalitet, och *styrningsteori*, som ser marknadsliknande mekanismer som en möjlig komplettering till innehållsstyrningen, tillhör en och samma intellektuella tradition.

2.5 Dynamiskt betraktelsesätt

I en situation av snabb samhällsförändring med ständigt nya situationer är det naturligt att samhällsvetare söker sig till modeller som kan beskriva och förklara förändring. En rad fundamentala frågor anmäler sig: hur yttrar sig förändring?, vad finns det för indikatorer på förändring?, vad orsakar förändring? och vilka effekter har förändring? Nedan ska två olika inriktningar tas upp. Den första är organisationsförändring och den andra, som möjligen kan ses som en specialitet av den första, är »policy termination» eller »cutback management».

2.5.1 Organisationsförändring

Det är svårt att teoretiskt bemästra organisationsförändring eftersom orsakerna till den kan finnas på så många olika nivåer, bl.a. sådana som omfattar grundläggande strukturella förhållanden (jfr Meyer 1979). Det förefaller naturligt att knyta förändring av förvaltningen till frågan om förändring av den offentligt sektorn överhuvudtaget. Vad gäller denna har skett dels en kvantitativ förändring – den offentliga sektorn har vuxit oerhört – dels en kvalitativ förändring – från reaktiv till aktiv verksamhet, från överhöghet till service, från liberal interventionsstat till statsmonopolkapitalism – för att välja en uppräknings. (jfr Schmied-Treiber 1975).

I litteraturen möter man inte sällan försök att precisera indikatorer på organisationsförändring. Warwick ställer upp en rad frågor i sin analys av State Department, USA: vad förändras (är det folk, teknologi eller strukturer)?, vem förändras (är det toppskiktet, mellangrupperna eller de djupa leden)? och hur uppnår man förändring (vilka metoder och strategier använder man sig av)? (Warwick 1975). Meyer har mera differentierade instrument för att beskriva analysobjektet, nämligen »size, divisions, levels of supervision, sections, span of control, formalization, responsibilities, competition» (Meyer 1979).

Den sociologiskt orienterade litteraturen om förändring arbetar ibland med ett antal interrelaterade nivåer, t.ex. individ-, organisations- och samhällsnivå (Garner 1977) eller organisations-, »community«- och samhällsnivå (Warren 1977). Det är också möjligt att man bör analysera organisationspåverkan utifrån olika tidshorisonter. Kortsiktspåverkan kan måhända spåras i organisationens omedelbara omgivning, medan långsiktig påverkan kan ha sitt ursprung i den större omgivningen (Meyer 1979).

Metodiskt arbetar man ibland över längre tidsperioder. Ett sådant tillvägagångssätt har bl. a. fördelen att det ger grova korrelationer mellan förvaltnings- och samhällsförändring, något som självfallet har stort heuristiskt värde vid en teorikonstruktion. Omvänt erbjuder förvaltningsvetenskapens kategorier analysinstrument för en historiskt inriktad forskning (jfr. Ilsøe 1979). Av samhällsvetenskapliga arbeten med långa tidshorisonter kan nämnas Danel Tarschys *Den offentliga revolutionen* (1978). Mästerverket i genren är väl Armstrongs magnifika översikt över de europeiska tjänstemannakårernas utveckling (Armstrong 1973). Även kortare tidshorisonter kan ge utgångspunkter för teoretiserande (se t.ex. Kaufman 1976, Ståhlberg 1976).

Förändringsforskningen är ett typexempel på nödvändigheten av ett bredare perspektiv. Det är omöjligt att förstå och förklara förvaltningens förändring om man enbart ser till dess inre förhållanden. Det finns alla skäl att tro att den bredare socioekonomiska omgivningen slutligt bestämmer förvaltningsorganisationens utformning.

2.5.2 »Policy termination» och »cut-back management»

En specialinriktning inom förändringsforskningen arbetar med frågan om förvaltningens reaktioner inför den retarderande ekonomin. Inom denna skola kan huvudproblemet sägas vara: hur avslutas en policy och vilka organisatoriska effekter har en sådan avslutning? (de Leon 1978, Behn 1978).

Det är bara att konstatera att våra kunskaper om problemen vid nedläggning av offentlig organisation och policy är utomordentligt små. Orsaken till detta ligger i öppen dager: det är först under senare år som de västerländska regeringarna ställts inför alternativet (jfr Levine 1978). Offentlig organisation har sällan lagts ned, och om så trots allt skett har processen varit mycket låndragen. Det bekräftas av en empirisk undersökning av Kaufman. Under perioden 1924–73 hade bara 27 stycken av de undersökta organisationerna lagts ned, samtidigt som det skett en total ökning från 175 till 394 (Kaufman 1976). Situationen har sedan dess förändrats radikalt. Resursknappheten på alla nivåer kommer att i stigande utsträckning tvinga regeringarna att skära ned program och avskaffa organisation. Därmed kommer eventuellt även offentligt anställda att avskedas. Det grundläggande dilemmat för både forskning och politiker är: hur ska man strukturera om ett system, som byggs för evig växt? (Levine 1978).

Den litteratur som nu i rask takt börjat angripa problemet – »policy termination», »cutback management» eller »organizational decline» för att ta några vanliga beteckningar – förmedlar ett antal viktiga distinktioner. Man talar t.ex. om funktionell och strukturell avslutning. I det förra fallet försvinner de aktiviteter, vilka är knutna till ett visst program, i det senare försvinner också de strukturella arrangemang – organisationen – med vilka verksamheten bedrivs. Det är väl inte överraskande att man nått fram till att det är avsevärt

enklare att avskaffa en policy än en organisation. (de Leon 1978, Behn 1978).

En förutsättning för att man på ett adekvat sätt ska kunna analysera problemen är modeller, vilka förmår återge dynamiken i skeendet. En fasmodell med den ambitionen har Beck Jørgensen presenterat i en fin undersökning om nedskärningarna i dansk förvaltning. Han kan där bl.a. konstatera att besparingsverksamheten befinner sig i en inledande fas, där orgasinationen, och med den de anställa, ännu inte är på allvar hotade (Beck Jørgensen 1981).

Levine framhåller att det finns ett fundamentalt problem, som har med modellerna att göra. Det saknas nämligen kommunikation mellan samhällsvetare och »students of management». Därigenom får man aldrig någon kommunikation mellan de stora frågorna om den politiska ekonomin å ena sidan och de konkreta styrningsproblemen i organisationen å andra sidan – något som är nödvändigt för problemlösningen (Levine 1978).

2.6 Betoning av participation

Frågorna om deltagande i den offentliga förvaltningen kan med fördel betraktas ur demokratiteorisk synvinkel. Det sker i praktiken ofta, varför de ting som ska tas upp under denna rubrik inte är isolerade till analyser av förvaltningen. Tvärtom, ett brett spektrum av analysinriktningar arbetar med dessa frågor. Som utgångspunkt ska användas en uppräknings av Waldo, som ser två deltagandeformer:

- participation internt i byråkratin, dvs. de anställdas rätt att påverka sina anställningsförhållanden.
- participation utifrån som innebär att samhällsmedlemmarna i ökande grad medverkar i förvaltningsavgörandena.

(Waldo 1972)

Till detta kommer de offentligt anställdas fackliga organisering, som i ett internationellt perspektiv är ett relativt nytt fenomen och därför tilldrar sig uppmärksamhet. Nedan ska interndemokratin och medborgarparticipationen i förvaltningen diskuteras. I samband med den sistnämnda kommer den förvaltningsorienterade korporatismforskningen att beröras. Ur demokratiteoretisk synvinkel kan korporatismen ses som den negativa sidan av deltagandet.

2.6.1 Interndemokrati

Under senare år har överhuvudtaget interndemokratin i stora organisationer intresserat organisationsteoretiker (se t.ex. Jaques 1976 och temanummer av *Administration & Society* 1975/1). Det finns ett brett spektrum av möjligheter inom denna »industrial democracy» där »self-management» efter jugoslaviskt mönster för många framstått som ett ideal (Abrahamsson 1975). En av konsekvenserna har varit att demokratianalyser på olika nivåer närmast sig varandra: organisationsteoretiker har tagit upp problem från den politiska demo-

kratin på makronivå (Agersnap-Fivelsdal 1978) och politologer har intresserat sig för organisationsdemokrati (Pateman 1975). Vad man på radikalt liberal-demokratiskt håll strävar efter är en organisationsteori, som primärt inte är inriktad på produktivitets- och effektivitetsökning, utan som syftar till att främja rättvisa, likhet, frihet, medborgarrätt osv. (Pateman 1975).

Huruvida det finns någon motsättning mellan makrodemokratin (den politiska demokratin) och mikrodemokratin (organisationsdemokratin) har diskuterats. Möjligen kan den skarpa åtskillnaden mellan privat och offentligt, som förekommer i liberal demokratisk norm, orsaka problem. En viktig falang ser emellertid sambandet mellan de båda demokratinivåerna positivt: man lär sig demokrati i den lilla organisationen och för kunskaperna med sig till den politiska demokratin (jfr Pateman 1970, 1975).

Problemet ställs emellertid på sin spets när man förfäktar interndemokrati i den offentliga förvaltningen. Man kan här hamna i en situation av »konkurrerande demokratier»: nämligen om interndemokratin får influera de politiska besluten. Frågan är särskilt aktuell för svenskt vidkommande, eftersom det finns en lagstiftning om ett ganska omfattande medbestämmande i statlig och kommunal förvaltning. Agne Gustafsson (1978) har med stor kraft hävdad den politiska demokratis primat. (jfr. också Westerståhl-Persson 1975). Demokrati i offentlig förvaltning har också behandlats inom amerikansk förvaltningsforskning. Man noterar där också positiva effekter av offentlig företagsdemokrati, t.ex. att tjänstemännen, genom det ökade ansvar de nya konstruktionerna ger, arbetar mera effektivt (jfr Smith 1976). Det förefaller rimligt att se hela denna fråga i relation till diskussionen av den weberska organisationsmodellen. I en version står de aktuella demokratimodellerna i motsättning till den, i andra kan de måhända ses som ett komplement.

2.6.2 Medborgarparticipation i förvaltningen – individer och korporationer
Det finns ett flertal former för medborgarparticipation i offentlig förvaltning. En viktig sådan innebär att representanter för mäktiga samhällsintressen direkt medverkar i förvaltningens beslutsprocesser. I Sverige har man s.k. lekmannarepresentanter i de centrala ämbetsverkens styrelser, och därtill kommer ett stort antal deltagandemöjligheter även på andra nivåer. I Danmark är denna intresserepresentation i förvaltningen mycket omfattande – i varje fall är den grundligt kartlagd av den samhällsvetenskapliga forskningen (se alla referenser i Buksti 1980, Fivelsdal m fl 1979). Samma tendenser föreligger i Finland (jfr. Ståhlberg 1978) och Norge (Olsen 1980). Inte sällan har detta fenomen diskuterats i termer av korporatism. Begreppet har använts i negativ innebörd för att karakterisera ett system i vilket beslutsfattandet kringgår de parlamentariska processerna och istället avgörs genom samverkan mellan toptjänstemännen i offentlig och privat förvaltning.

Litteraturen om korporatism lider emellertid av en besvärande diskrepans

mellan arbeten på mycket abstrakt nivå, där förvaltningen framträder i obetydlig utsträckning (jfr Kastendiek 1980, Winkler 1976, Schmitter-Lembruch 1979), och mycket konkreta kartläggningar av organisationsrepresentation i förvaltningen. Vad som saknas är studier av verkliga processer. Sådana analyser skulle måhända kunna klargöra den faktiska betydelsen av fenomenet.

Det deltagande man framför allt tänker på i samband med termen medborgarparticipation är den enskilde individens medverkan i de offentliga planeringsprocesserna och annan gräsrotsdemokrati. Ämnet har behandlats i en väldig litteratur (se bibliografin i Alemann 1975, utvidgad i senare upplagor, och temanummer av *Nordisk Administrativ Tidskrift* 1977). Ofta har dessa undersökningar inte någon deciderad förvaltningsaspekt. Gissningsvis har analysen av participation mer än något annat fört inputorienterade politologer in på förvaltningsforskningens område.

2.7 Normativ strävan

Det finns en bred samhällsvetenskaplig diskussion om normfrågan sedan 1960-talets mitt. Kärnan i denna är strävandena att skapa en operationell värde-teori. En sådan bör innehålla ett antal grundläggande värden, vilka sedan kan föras ned till praktiska handlingslinjer. Utvecklingen har i stor utsträckning influerats av John Rawls: *A Theory of Justice* (1943).

Denna allmänna diskussion om normer har haft en parallell inom förvaltningsvetenskapen. Argyris hävdar t.ex. att det är nödvändigt att »a normative view is made explicit and is seen as an objective to approximate» (Argyris 1973). När normer förs fram placeras de ofta på mycket hög abstraktionsnivå, såsom då Golembiewski i ett antal »standards» för teorikonstruktion framhåller att »it must be shown to deal with some relevant values defining 'good administration' and its relationship to a 'just state'». (Golembiewski 1977/1).

Som ett exempel på hur normkonstruktionen kan försiggå ska refereras en diskussion kring utvecklingen av »New Public Administration» vid den s.k. Minnowbrookkonferensen 1969. Det är La Porte som resonerar med utgångspunkten att den filosofiska analysen nått ett lågvattenmärke. Den är, skriver han, »so scantily attended in Public Administration that I am almost embarrassed to continue». Som inledning skisserar han en fundamental norm: »the purpose of public organization is the reduction of economic, social, and physis suffering and the enchancement of life opportunities for those inside and outside the organization». Han preciserar sedan innebörden i detta i ett antal punkter:

- den offentliga organisationen ska värderas efter hur den förmår avskaffa ekonomisk försakelse och tillgodose önskingarna hos människor.

- organisationen måste bidra till att förbättra social rättvisa genom att öka människornas möjligheter att få del av politiska och sociala fördelar genom att de själva fattar besluten.
 - organisationen ska värderas efter sin förmåga att öka möjligheten till personlig utveckling hos människorna.
- (La Porte i Marini 1971).

I ett annat inlägg vid samma konferens går Harmon ett steg vidare i konktion och söker en normativ utgångspunkt via begreppet »administrative responsibility». Han tar därvid sin utgångspunkt i två positioner som dominerat amerikansk debatt: den ena är att det administrativa ansvaret indikeras av tjänstemännens lojalitet gentemot den politiska makten, den andra att administrativt ansvar mäts i administratörens förmåga att uppfatta och reagera inför »public needs». (Harmon i Marini 1971). Det finns i svensk förvaltningsdiskussion en analys av just denna problematik (jfr Rylander 1968).

Det förekommer också normer som gäller relationen mellan förvaltning och klienter. Rättsstatskonstruktionerna har ett normativt grundlag, och i de demokratiska spelreglerna finns ytterligare anvisningar. Allt som allt finns här ett stort utrymme för forskningsinsatser.

2.8 Preskriptiv ambition

När man har en normativ och en empirisk forskning är det knappast att förvåna att man också tar upp en preskriptiv eller konstruktiv forskningsinriktning, dvs. en sådan som direkt föreskriver handlingslinjer. I det aktuella fallet gäller det förvaltningens organisation, processer och personal. Om inte forskaren gör det blir det någon annan: kanske den som beställer empiriska och normativa forskningsresultat eller den som överhuvudtaget inte känner behov av vetenskaplig kunskap för sin verksamhet. Denna konstruktiva linje är i och för sig inte någon nyhet för förvaltningsvetenskapen; den dominerade 1920- och 30-talens amerikanska analyser. Under behaviorismen kom den i skymundan.

Den nya samhällsvetenskapen står inför högljudda krav på relevans – ett ideal är att nå fram till en »Beratungswissenschaft». Det är knappast någon överdrift att säga, att förvaltningsstudiet under sin utveckling mer än de flesta vetenskapsgrenar varit inriktad på konstruktion. En talande artikelrubrik är »Policy Analysis in Government: Alternatives to 'Muddling Through'» (Beckman 1977). Ser man det från regeringarnas sida är det en fråga om »Verwissenschaftlichung der Politik» (Mayntz-Scharpf 1973, jfr Weiss-Barton 1979). Samtidigt som vetenskapen i större utsträckning ägnar sig åt preskriptiv forskning, är regeringarna mera benägna att söka beslutsunderlag i vetenskapliga forskningsresultat.

Det är svårt att skilja olika inriktningar åt, beroende på att de ligger varan-

dra mycket nära. Nedan ska ett försök göras att beskriva organisationsutveckling, policy sciences, administrativ reform och »management»vetenskaperna.

2.8.1 Organisationsutveckling

Waldo tar i en översikt upp vad han kallar »organizational development». Genren har ett brett spektrum: på ena ytterkanten finns föga intresse för »interpersonal relations», medan den andra lägger tyngdpunkten på organisationens mänskliga komponent. Det är väl den senare delen som är mest speciell. Man försöker medvetet förbättra en organisations egenskaper och resultat genom att förändra medlemmarna i den. Anknytningen till humanistisk psykologi och socialpsykologi ligger nära till hands (Waldo 1972). Överhuvudtaget har organisationsutveckling fokuserats på organisationens inre dynamik. Olika utbildningsmetoder såsom »Laboratory Training» och »Sensitivity-Training» är typiska. (Kirkhart-Gardner 1974).

2.8.2 Policy Sciences

Policy Sciences brukar räkna sitt ursprung från Harold Lasswells bok med samma namn från 1951. Den som därefter i första hand sökt vinna gehör för genren är Yehezkel Dror, som med energi och kraft drivit saken i ett antal böcker och artiklar från och med 1960-talets slut. (Dror 1968, 1971, 1971).

I sin editorial till första numret av disciplinens tidskrift *Policy Sciences* (1970) ställer Quade frågan: »Why Policy Sciences?». Hans svar är att den offentliga sektorn inte i tillräcklig omfattning tagit upp procedurer, tekniker och redskap från »management and decision sciences». Det är inte meningen att förvaltningen bara ska ta upp sådant som operationsanalys, simulering, spelteori osv. Istället ska beteendevetenskapernas kunskap inplaceras i »systems engineering». Dror uttrycker detsamma med att framhålla, att problemet är att integrera socialvetenskaperna och beslutsvetenskaperna och med denna grund bygga upp en ny vetenskap, som är »a new and additional approach to the uses of systematic knowledge and structured rationality for the conscious shaping of society» (Dror 1970).

Policy Sciences har ett antal karakteristiska drag i Drors version. Den är en »supradiscipline» som ska förbättra policy-making, den integrerar ett antal olika discipliner, den accepterar »tacit knowledge» som en vetenskaplig resurs, den förmedlar en instrumentell-normativ kunskap (som alltså är medelsfokuserad), den syftar till att bygga upp en operationell värdeteori, den arbetar med ett brett tidsperspektiv, den lägger tonvikten vid metapolicies, den ägnas också extrarationella och irrationella processer såsom kreativitet. (Dror 1970).

2.8.3 Administrativ reform

En annan specialisering i samma genre kallas administrativ reform. I koncentrat kan målsättningen sägas vara »induced and directed change in machinery

of government». De instrument som härvid kan komma till användning indelar Dunsire (1976) i fyra olika kategorier: strukturella, procedurmässiga, tekniska och personalpåverkande.

Administrativ reform vill modernisera regeringsmaskineriet för att den administrativa staten ska ta hand om nya uppgifter och funktioner och hålla takt med statsverksamhetens expansion och komplexiteten i den stora organisationen. På längre sikt vill man förvandla den offentliga administrationen till en dynamisk kraft för nationell utveckling. Några instrument är förbättring av organisationen, produktiviteten och effektiviteten i den offentliga sektorn. Andra är utformning av styrning och kontroll för att garantera att styrelsen verkar i allmänhetens intresse (Caiden 1969, Leemans 1976). Den går mycket tätt in på förändringsprocessen. Det är inte tillräckligt att peka på lämpliga och möjliga vägar för förändring, man måste också se till att de genomförs.

2.8.4 »Management»-vetenskaperna

Ett annat område av intresse i detta sammanhang är alla de tekniker som i rationalitetens och effektivitetens namn kommit in i förvaltningen under de senaste två decennierna. Strävandena i denna riktning har »become a major concern, almost an obsession, of modern governments» (Self 1975). Vad är det konkret frågan om? Med en indelning av Gorpe kan man tala om *kunskaps-sökande metoder* (prognosmetoder, framtidsstudiemetoder – delfitekniken, scenarioförfattande, teknikvärdering/bedömnings-systemanalys, utvärdering, sociala indikatorer), *beslutsunderlättande metoder* (samhällsekonomisk konstnads-/intäktsanalys, operationsanalys, policyanalys), *styrmetoder* (programbudgetering, zero-base budgeting, målstyrning, management information systems, planering, planeringssystem). (Gorpe 1978).

Medan de tidigare nämnda approacherna har sin grund i samhällsvetenskaperna (observera dock policy sciences syntesambition) har »management»-vetenskaperna sina rötter i matematiska approacher: »optimization theory, probability, linear algebra, and others» (White 1979:128). Frågan är om samhällsvetenskaplig förvaltningsforskning ska bidra till teoriutvecklingen på teknikområdet. Viktigare är kanske att den kan analysera effekterna av teknik-användningen: vad har den för effekter på det politiska beslutsfattandet, innebär den problem för den politiska demokratin osv? Kritiska synpunkter dyker allt oftare upp i litteraturen (jfr Gorpe 1978, Self 1975). Self talar t.o.m. om en ny byråkratkategori vid sidan av teknokraterna, nämligen »econocrats».

3. Mot en post-webersk förvaltningsvetenskap

Är det möjligt att se dessa olika trender i ett gemensamt perspektiv? På en punkt förefaller det vara så: postbehavioralismen är av allt att döma lika väl förankrad inom förvaltningsvetenskapen som inom annan samhällsvetenskap.

Huruvida detta bara innebär att alla samhällsvetenskaper avspeglar förändringar hos analysobjektet kan lämnas därhän.

En inledande hypotes i denna översikt är att mycket av 1970-talets förvaltningsforskning kan ses som en reaktion mot den weberska organisationsmodellen. Har detta bekräftats av undersökningen? Det finns här också skäl att ta ställning till vad det aktuella intresset för Weber egentligen gäller: är det en renässans för hans teorier eller är det hans motståndare som bereder vägen genom en precisering av hans modeller? Vad som generellt kan sägas är att Webers inflytande på förvaltningsvetenskapen varit enormt. Finns det någon annan specialitet inom politologin som har ett så dominerande namn? Om vi koncentrerar oss på de av våra trender som anknyter till empirisk förvaltningsforskning finns det åtskilligt som står i motsättning till Webers organisations-syn. Relaterar vi trenderna (till höger) till Webers modell (till vänster) framstår skillnaderna närmast som en polarisering:

rationalitet	»garbage can»
intraorganisation	interorganisation »implementeringsstruktur»
hierarki	demokrati
centralkoordinering	decentral, spontan koordinering
regelstyrning	formstyrning
statisk	dynamisk

Är det så att analysinstrumenten i den vänstra kolumnen bara ska ersättas av dem i den högra? Det förefaller vara en mycket tveksam slutsats. Frågan hänger samman med problemet dynamiska modeller, vilket det därför finns anledning att diskutera. Är det möjligt att åstadkomma dynamiska modeller i strikt mening (dvs. sådana som har tiden som en explicit variabel) för förvaltnings- och organisationsnivå? Svaret måste bli nej. Organisationsutformningen är beroende av många processer som organisationen inte kan kontrollera. Det gäller fundamentala samhällsliga processer knutna till förändringen av ekonomin osv. Att det skulle gå att särskilja tidsrelaterade regelbundenheter på organisationsnivå förefaller därför mindre sannolikt. Vad kan man tänka sig istället? Någon form av dynamik är nämligen nödvändig för att en modell ska kunna fånga en värld under snabb förändring.

En lösning, som man sedan länge arbetat på inom organisationsteorin, är situationspreciserade modeller. Det innebär att man måste konstruera en situationstypologi till vilken varianter av modellen knyts. Den centrala frågan är således: hur ska organisationen optimalt kunna lösa sina uppgifter i en viss

situation? Om olika situationer fordrar olika organisationstyper är det fullt tänkbart att Webers organisation är lämplig för vissa uppgifter i vissa situationer, medan andra uppgifter och organisationer ställer andra krav. Man får alltså inte kasta ut barnet med badvattnet.

När man granskar de olika trenderna finner man möjligen en motsättning på en punkt: den preskriptiva forskningen har en rationalitetsinriktning, som saknas i övrigt. För att kunna föreskriva förändringar måste man rimligen veta vad man vill, och hur man ska kunna uppnå det.

Vad man kan anta är att de nya trenderna representerar försök att beskriva, förklara och förstå en verklighet, som de gamla analysinstrumenten inte förmodade omfatta. Det finns i den situationen alla skäl att beakta möjligheten av dynamiska – i meningen situationsrelaterade – analysmodeller. Problemet är väl främst att finna genomgående variabler i en utveckling som på ytan kan förefalla irreversibel.

Litteratur

- Abrahamsson, Bengt: *Organisationsteori. Om byråkrati, administration och självstyre*. Stockholm: AWE/Gebers 1975.
- Abrahamsson, Kenneth: *Samhällskommunikation. Om kontakten mellan myndigheter och medborgare*, Lund: Studentlitteratur 1972.
- Abrahamsson, Kenneth – Bengt Strömblom: *Förvirrande förvaltning. Medborgaren i den byråkratiska labyrinten*, Stockholm: Liber Förlag 1979.
- Agersnap, Torben – Egil Fivelsdal (red.): *Demokrati i organisationer*, København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck 1978.
- Alemann, Ulrich von (Hrsg.): *Participation – Demokratisierung – Mitbestimmung*, Opladen: Westdeutscher Verlag 1975.
- Allison, Graham T: *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crises*. Boston: Little, Brown and Co 1971.
- Anckar, Dag – Krister Ståhlberg: Assessing the Impact of Politics: A Typology and Beyond, in: *Scandinavian Political Studies* 1980.
- Argyris, Chris: Some Limits of Rational Man Organizational Theory, in: *Public Administration Review* 1973.
- Armstrong, John A: *The European Administrative Elite*, Princeton NJ: Princeton University Press 1973.
- Bardach, Eugene: *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, Cambridge, Mass: The MIT Press 1977.
- Beck Jørgensen, Torben: *Når staten skal spare*, København: Nyt fra Samfundsvidenskabernes 1981.
- Beck Jørgensen, Torben: *Samspil og konflikt mellem organisationer*, København: Nyt fra Samfundsvidenskabernes 1977.
- Beckman, Norman: A Symposium. Policy Analysis in Government: Alternatives to »Muddling Through«, in: *Public Administration Review* 1977.
- Behn, Robert D: How to Terminate a Public Policy: A Dozen Hints for the Would-Be Terminator, in: *Policy Analysis* 1978.
- Benson, J Kenneth (ed.): *Organizational Analysis. Critique and Innovation*, Beverly Hills: Sage Publications 1977.

- Benson, J Kenneth: Organizations: a dialectical view, in: *Administrative Science Quarterly* 1977.
- Benson, J Kenneth: The Interorganizational Network as a Political Economy, in: *Administrative Science Quarterly* 1975.
- Buksti, Jacob A: *Organisationer under förändring*, Århus: Politica 1980.
- Caiden, G: *Administrative Reform*, Chicago: Aldine Publishing Company 1969.
- Charlesworth, James C (ed.): *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives, and Methods*, Philadelphia: Monograph 8. The American Academy of Political and Social Science 1968.
- Cockburn, Cynthia: *The Local State. Management of Cities and People*, London: Pluto Press 1978.
- O'Connor, James: *The Fiscal Crises of the State*, New York: St Martins Press 1973.
- Damgaard, Erik: Politisk output analyse, i: *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1972.
- Downs, Anthony: *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown and Company 1967.
- Dror, Yehezkel: *Design for Policy Sciences*, New York: American Elsevier 1971.
- Dror, Yehezkel: Prolegomena to Policy Sciences, in: *Policy Sciences* 1970.
- Dror, Yehezkel: *Public Policy Re-Examined*, San Francisco: Chandler Publ Co 1968.
- Dror, Yehezkel: *Ventures in Policy Sciences. Concepts and Applications*, New York: American Elsevier 1971.
- Dunn, William – Bahman Fozouni: *Toward a Critical Administrative Theory*, Sage Professional Papers in Administrative and Policy Studies vol 3 26 1975.
- Dunsire, Andrew: *Administration. The Word and the Science*, London: Martin Robertson 1973.
- Dunsire, Andrew: *Structural and Behavioral Obstacles to Administrative Reform*, Tampere Conference: European Group of Public Administration 1976. Mimeo (fransk version) finns i *Revue Française d'Administration Publique* 1978:5).
- Dye, Thomas R: *Policy Analysis, What Government Do, Why They Do It, and What Difference It Makes*, University, Alabama: University of Alabama Press 1976.
- Ekecrantz, Jan: *Makten och informationen*, Lund: Studentlitteratur 1975.
- Enderud, Harald: *Beslutningar i organisationer i adfärdsteoretisk perspektiv*, København: Fremad 1976.
- Enderud, Harald: *Four Faces of Leadership in an Academic Organization*, København: Nyt Nordisk Forlag 1977.
- Esping, Hans: *Förvaltning – förändring – framtid*, Sekretariatet för framtidsstudier 1977.
- Etzioni, Amitai: Mixed-scanning: A »Third« Approach to Decision-making, in Andreas Faludi (ed.): *A Reader in Planning Theory*, Oxford: Pergamon Press 1973.
- Fesler, James W: *Public Administration, Theory and Practice*, Englewood Cliffs NJ: Prentice-Hall 1980.
- Fivelsdal, Egil m. fl: *Interesseorganisationer og centraladministration*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne 1979.
- Garner, Roberta Ash: *Social Change*, Chicago: Rand McNally 1977.
- Golembiewski, Robert T: *Public Administration as a Developing Discipline* 1 and 2. New York: Marcel Dekker 1977.
- Gorpe, Peter: *Politikerna, byråkraterna och de nya styrformerna*, Stockholm: LiberFörlag 1978.
- Gortner, Harold F: *Administration in the Public Sector*, New York: John Wiley 1977.
- Grottian, Peter – Axel Murswieck (Hrsg.): *Handlungsspielräume der Staatsadministration. Beiträge zur politologisch-soziologischen Verwaltungsforschung*, Hamburg. Hoffman und Campe 1974.
- Grumm, JG: The Analysis of Policy Impact, in: Greenstein-Polsby (eds.): *Handbook of Political Science* vol. 6, Menlo Park, Cal: Addison-Wesley 1975.
- Gustafsson, Agne (red.): *Företagsdemokratin och den offentliga sektorn*, Lund: Studentlitteratur 1978.
- Grauhan, Rolf Richard – Rudolf Hickel (Hrsg): *Krise des Steuerstaats?* Opladen: Westdeutscher Verlag 1978.
- Hanf, Kenneth – Fritz W Scharph (eds.): *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*, Beverly Hills: Sage Publ. 1978.
- Hargrove, Erwin C: *The Missing Link. The Study of the Implementation of Social Policy*, Washington DC: The Urban Institute 1975.
- Heclo, Hugh: Review Article: Policy Analysis, in: *British Journal of Political Science* 1972.
- Henry, Nicholas: Paradigms of Public Administration, in: *Public Administration Review* vol. 35 1975.

- Henry, Nicholas: *Public Administration and Public Affairs*, Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall Inc. 1975.
- Hernes, Gudmund (red.): *Forhandlingsøkonomi og blandningsadministrasjon*, Oslo: Universitetsforlaget 1978.
- Hjern, Benny – Kjell Lundmark: Blandekonomi och post-weberiansk förvaltningsteori, i: *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1979.
- Hofferbert, Richard I: *The Study of Public Policy*, Indianapolis, NY. The Bobbs-Merrill Co 1974.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.): *Bürgerne Verwaltung, Analysen über das Verhältnis von Bürger und Verwaltung*: Neuwied und Darmstadt: Luchterhand 1980.
- Hood, Christopher C: *The Limits of Administration*, London: John Wiley & Sons 1976.
- Häussermann, Harmut: *Die Politik der Bürokratie. Einführung in die Soziologie der staatlichen Verwaltung*, Frankfurt: Campus Verlag 1977.
- Ilsøe, Grethe: *Administrationshistorie*, i *Arkiv* 1979.
- Jaques, Elliot: *A General Theory of Bureaucracy*, London: Heinemann 1976.
- Kastendiek, Hans: Neokorporativismus, in: *Prokla* 38, 1980.
- Katz, Elihu – Brenda Danet (eds.): *Bureaucrazy and the Public. A Reader in Official – Client Relations*, New York: Basic Books 1973.
- Kaufman, Herbert: *Are Government Organizations Immortal*, Washington DC: The Brookings Institution 1976.
- Kaufman, Herbert: *The Limits of Organizational Change*, Univ. Alabama: The University of Alabama Press 1971.
- Kaufmann, Franz-Xaver (Hrsg.): *Bürgerne Gestaltung der sozialen Umwelt. Probleme und theoretische Perspektive eines Forschungsverbundes*, Meisenheim am Glan: Verlag Anton Hain 1977.
- Kaufmann, Franz-Xaver – Friedhart Hegner – Dieter Grunow: Soziologische Probleme publikumsbezogenen Verwaltungshandelns, in: *Zwischenbilanz der Soziologie. Verhandlungen des 17. Deutschen Soziologentages*, Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag 1976.
- King, Anthony: On Studying the Impacts of Public Policies: The Role of the Political Scientist, in: Holden, M – D. Dresang (eds.): *What Government Does*, Beverly Hills: Sage Yearbooks in Politics and Public Policy vol 1 1975.
- Kirkhart, Larry – Neely Gardner (eds.): A Symposium. Organization Development, in: *Public Administration Review* 1974.
- Klages, Helmut: Assessment of an Attempt at a System of Social Indicators, in: *Policy Sciences* 1973.
- Leemans AF (ed.): *The Management of Change in Government*, The Hague: Martinus Nijhoff 1976.
- de Leon, Peter: Public Policy Termination: An End and a Beginning, in: *Policy Analysis* 1978.
- Levine, Charles H.: Organizational Decline and Cutback Management, in: *Public Administration Review* 1978.
- Lindblom, Charles E: *The Intelligence of Democracy. Decision Making through Mutual Adjustment*, New York: The Free Press 1965.
- Lindblom, Charles E: *Politics and Markets*, New York: Basic Books 1977.
- Lipsky, Michael: *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russel Sage Foundation 1980.
- Lundquist, Lennart: *Forvaltningen i det politiske system*, København: Akademisk Forlag 1975.
- Lundquist, Lennart: *Means and Goals of Political Decentralization*, Lund: Studentlitteratur 1972.
- March, James G – Johan P Olsen: *Ambiguity and Choice in Organisations*, Bergen: Universitetsforlaget 1976.
- Marini, Frank (ed.): *Toward a New Public Administration*, San Francisco: Chandler 1971.
- Mayntz, Renate: Public bureaucracies and policy implementation, in: *International Social Science Journal* vol XXXI 1979.
- Mayntz, Renate – Fritz Scharpf (Hrsg.): *Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*, München: R Piper & Co 1973.
- Meyer, Marshall W: *Change in Public Bureaucracies*, Cambridge: Cambridge University Press 1979.
- Meyer, Poul: *Offentlig forvaltning*, København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck 1970.
- Nelson, Barbara: Help-Seeking From Public Authorities: Who Arrives at the Agency Door?, in: *Policy Sciences* 1980.

- Niskanen, William A Jr: *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago and New York: Aldine - Atherton 1971.
- Offe, Claus: *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag 1972.
- Olsen, Johan P: Integrated Organizational Participation in Government, in Nystrom-Starbuck (eds.): *Handbook of Organizational Design*, vol 2, London: Oxford University Press 1980.
- Olsen, Johan P: Local Budgeting, Decision-Making or a Ritual Act, in: *Scandinavian Political Studies* 1970.
- Olsen, Johan P: *Politisk organisering*, Oslo: Universitetsforlaget 1978.
- Olsen, Johan P: Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice, in: *Scandinavian Political Studies* 1972.
- Ostrom, Vincent: *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, University, Alabama: The University of Alabama Press 1973.
- Palumbo, Dennis J: Organization Theory and Political Science, in: Greenstein - Polsby (eds.): *Handbook of Political Science* vol 2, Reading, Mass: Addison-Wesley Publ. Co 1975.
- Pateman, Carole: A Contribution to the Political Theory of Organizational Democracy, in: *Administration & Society* 1975.
- Pateman, Carole: *Participation and Democratic Theory*, London: Cambridge University Press 1970.
- Pedersen, Kjeld Møller - Jørn Henrik Petersen: *Hvorfor kan den offentlige sektor ikke styres*, København: Berlingske Forlag 1980.
- Premfors, Rune: Social Research and Public Policy Making, i: *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1979.
- Pressman, Jeffrey - Aaron B Wildavsky: *Implementation*, Berkeley: University of California Press 1973.
- Prottas, Jeffrey Manditch: *People-Processing. The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*, Lexington, Mass: Lexington Books 1979.
- Rawls, John: *A Theory of Justice*, London: Oxford University Press 1973.
- Ridley, FF: *The Study of Government. Political Science and Public Administration*, London: George Allen & Unwin 1975.
- Ronge, Volker - Günther Schmieg: *Restriktionen politischer Planung*, Frankfurt am Main: Athenäum 1973.
- Rose, Richard (ed.): *Challenge to Governance. Studies in Overload Politics*, Beverly Hills: Sage 1980.
- Rose, Richard: Ungovernability: is there Fire behind the Smoke, in: *Political Studies* vol 27 1979.
- Rylander, Staffan: Om demokrati och statsförvaltning, i: *Idéer och ideologier*, Stockholm: Almqvist & Wiksell 1969.
- Schmied, Günther - Hubert Treiber: *Bürokratie und Politik. Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland*, München: Wilhelm Fink Verlag 1975.
- Schmitter, Philippe C - Gerhard Lehmbruch (eds.): *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Beverly Hills: Sage 1979.
- Self, Peter: *Econocrats and the Policy Process, The Politics and Philosophy of Cost-Benefit Analysis*, London: The Macmillan Press Ltd 1975.
- Shonfield, Andrew - Stella Shaw (eds.): *Social Indicators and Social Policy*, London: Heinemann 1972.
- Simeon, Richard: Studying Public Policy, in: *Canadian Journal of Political Science*, vol IX 1976.
- Simon, Herbert: *Administrative Behavior* 1945.
- Smith, Michael P: Barriers to Organizational Democracy in Public Administration, in: *Administration & Society* 1976.
- Spadaro, Robert N - Thomas R Dye - Robert T Golembiewski - Murray S Stedman - Hamon Ziegler: *The Policy Vacuum*, Lexington, Mass: Lexington Books 1975.
- Ståhlberg, Krister: *Politik och planering*, Åbo: Åbo Akademi 1978.
- Ståhlberg, Krister: *Teori och praxis i kommunal planering*, Åbo: Åbo Akademi 1974.
- Ståhlberg, Krister: *Utvecklingsdrag inom den offentliga förvaltningen 1960-75*, Helsinki: Research Reports, Inst. of Pol Sci, University of Helsinki 1976.
- Tarschys, Daniel: *Den offentliga revolutionen*, Stockholm: LiberFörlag 1978.
- Thompson, Victor A: *Without Sympathy or Enthusiasm. The Problem of Administrative Compassion*, University, Alabama: The University of Alabama Press 1975.

- Tullock, Gordon: *The Politics of Bureaucracy*, Washington DC: Public Affairs Press 1965.
- Waldo, Dwight (ed.): *Public Administration in a Time of Turbulence*, San Francisco: Chandler 1971.
- Waldo, Dwight: Developments in Public Administration, in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* vol 404 1972.
- Waldo, Dwight: A Symposium. Comparative and Development Administration: Retrospect and Prospect, in: *Public Administration Review* vol 36 1976.
- Wamsley, Gary L – Mayer N. Zald: *The Political Economy of Public Organizations. A Critique and Approach to the Study of Public Administration*, Lexington, Mass: Lexington Books 1973 (En kortversion finns i *Public Administration Review* 1973).
- Warwick, Donald P (in collaboration with Marvin Meade and Theodore Reed): *A Theory of Public Bureaucracy. Politics, Personality, and Organization in the State Department*, Cambridge, Mass: Harvard University Press 1975.
- Weiss, Carol H – Allen H Barton (eds.): *Making Bureaucracies Work*, Beverley Hills: Sage Publications 1979.
- Werner, Rudolf: *Soziale Indikatoren und politische Planung. Einführung in Anwendungen der Makrosoziologie*, Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag 1975.
- Westerståhl, Jörgen – Mårten Persson: *Demokrati och intresserepresentation* 1975.
- White, Orion F Jr: The Dialectical Organization: An Alternative to Bureaucracy, in: *Public Administration Review* 1969.
- Wollmann, Hellmut: Implementationsforschung – eine Chance für kritische Verwaltungsforschung? in: Hellmut Wollmann (Hrsg.): *Politik im Dickicht der Bürokratie*. Opladen: Westdeutscher Verlag 1980.
- Wollmann, Hellmut – Gerd-Michael Hellstern: Sozialwissenschaftliche Untersuchungsregeln und Wirkungsforschung, in: Peter Haungs (Hrsg.): *Res Publica. Studien zum Verfassungswesen. Dolf Sternberger zum 70. Geburtstag*, München: Wilhelm Fink Verlag 1977.
- Yin, Robert K – Yates, Douglas: *Street-Level Governments. Assessing Decentralization and Urban Services*, Lexington, Mass: Lexington Books 1975.

Sikkerhedspolitisk ekspertise i den danske politiske proces

Bertel Heurlin*)

Resumé

Indledningsvis fastlægges begreberne *sikkerhedspolitik* (ud fra en relativ snæver, traditionel definition) og *expertise* (forudsættende 1) specifik sagkundskab og 2) uafhængighed i relation til den bureaukratiske, hierarkiske struktur). Herefter præsenteres en organisatorisk, strukturel oversigt, som skitserer forskellige sikkerhedspolitiske experttilknytninger fra de seneste årtier i den politiske proces, afsluttende med en kort redegørelse for den seneste expertkonstruktion, Det sikkerheds- og nedrustningspolitiske Udvalg, SNU.

En kort analyse af udviklingsforløbet i anvendelsen af sikkerhedspolitisk ekspertise med inddragelse af de inden- og udenrigspolitiske vilkår samt en kort generel konklusion afslutter artiklen.

Introduktion

Anvendelse af sikkerhedspolitisk ekspertise i den politiske proces har længe været et kendt og mangfoldigt fænomen. Det er sandsynligvis også et fænomen i vækst. Et blik på f.eks. USA vil give et broget billede af rådgivere, eksperter og specialister, som enkeltvis eller i grupper kappes om at stille ekspertise til rådighed på alle niveauer: på det øverste præsidentale beslutningsniveau, på administrationen og alle dens forgreninger, på kongressen og dens medlemmer, på partier og interesseorganisationer, til industrielle og finansielle foretagender. Begrebet »sikkerhedspolitisk ekspertise« er næsten personificeret i et navn som Henry Kissinger, som fungerede som præsident Nixon's særlige »assistant to the president for National Security Affairs«. I hans tilfælde førte ekspertisefunktionen til en egentlig operationel magtposition som udenrigsminister. De fleste lande har deres »Kissingere«. Sikkerhedspolitiske ekspertisefunktioner indtager en stadig mere fremtrædende plads. I store som i små lande arbejder dele af det akademiske, politologiske etablissement i forskellige politiske rådgiverfunktioner¹⁾. Det gælder også i den socialistiske verden. Også i Sovjetunionen findes ekspertise og videnskabelig analyse i den udenrigspolitiske proces. Til forskel fra de fleste lande hævder den politiske ledelse endog,

1) En kortfattet oversigt over sikkerhedspolitisk analysearbejde findes i Beretning afgivet af forsvarsudvalget 29. maj 1980, Til beslutningsforslag nr. B 62, Blad nr. 868 (Forslag til folketingsbeslutning om nedsættelse af et sagkyndigt og uafhængigt udvalg til at undersøge og vurdere problemerne omkring dansk sikkerhedspolitik, p. 4-6 (bilag 2).

*) Lektor, cand. mag., Institut for Samfundsfag, Københavns Universitet. Medlem af formandsskabet for Det sikkerheds- og nedrustningspolitiske udvalg.

at der i sig selv føres en videnskabelig udenrigspolitik i de socialistiske lande – og i særdeleshed i Sovjetunionen. I et teoretisk oversigtsværk hedder det således, at »It is hardly surprising that the ruling classes of capitalist states are incapable of providing their foreign policy with a scientific basis«²⁾. Ikke desto mindre forsøger disse stater ivrigt at gøre det – fra et sovjetisk synspunkt – umulige: at inddrage videnskabelig ekspertise på det sikkerhedspolitiske område.

Anvendelse af ekspertise i den politiske proces i forbindelse med policy-making – og policy-udførelse er ikke noget nyt. Der har altid været »grå eminencer«. Det, som er karakteristisk, er den stigende grad af bredde og af institutionalisering, som har fundet sted i takt med den politiske proces' stigende kompleksitet. Men hvordan skal politisk ekspertise egentlig forstås? En ekspert på det politiske område forudsætter to karakteristika: *For det første* besiddelsen af en vis teoretisk og empirisk viden (sagkundskab) om politiske processer. *For det andet* en specifik placering i det politiske system: det vil sige placeret uden for det egentlige politiske og administrative hierarki i en rådgivende, konsultativ funktion uden egentlige operative opgaver. Begge forudsætninger, altså en vis *sagkundskab* og en vis *uafhængighed*, skal være tilstede. En opfyldelse alene af forudsætning nr. 1 ville gøre en meget stor del af policy-making og policy-implementationens deltagere til eksperter. I denne store gruppe er derimod skellet politiker-administrator og skellet generalist-specialist relevant. På samme måde ville opfyldelsen af forudsætning nr. 2 alene gøre alle rådgivende funktioner til ekspertise. Det ville betyde en alt for stor og upræcis bredde for ekspertbegrebet.

Jeg skal ikke her gå ind i den omfattende debat om expertisens rolle i den politiske proces, som har været ført på to niveauer, *dels* den mere administrativt-empiriske, *dels* den videnskabsteoretiske diskussion om værdinormer og videnskabens placering i den politiske proces, men mere pragmatisk-beskrivende søge at placere den sikkerhedspolitiske ekspertise i det danske politiske system³⁾.

Hvad er da sikkerhedspolitik⁴⁾? Begrebet sikkerhed er fundamentalt – og har altid været fundamentalt i et internationalt system, som grundlæggende er *anarkisk* i karakter. Men begrebet har efter anden verdenskrig fået en

2) Sh. B. Sanakoyev and N. I. Kapchenko, »Socialism: Foreign Policy in Theory and Practice«, Moscow, 1976, p. 14.

3) Se f. eks. Erik Ib Schmidt, »Ekspertens rolle i politik«, Nordisk Administrativt Tidsskrift, 1961. Forholdet mellem videnskabelig expert og den politiske proces behandles bl. a. af J. Habermas og Hans J. Morgenthau. Se også Poul Morpurgo: »The role of outside expertise« i International Social Science Journal, vol. XXIX, no. 1, 1977, p. 46–57. Knud Larsen har i artiklen »Dansk Udenrigspolitik og historie«, Dansk Udenrigspolitisk Arbog 1979, Dansk Udenrigspolitisk Institut, København 1980, p. 152–166 bl. a. behandlet forholdet mellem historisk ekspertise og dansk udenrigspolitik.

4) Begrebet sikkerhedspolitik er behandlet indgående i Nils Andren, »Den totale sikkerhedspolitik«, Stockholm 1971. Se også indledningskapitlet, Ole Nørgaard, Per Carlsen, »Sovjetunionen, Østeuropa og dansk sikkerhedspolitik«, Esbjerg 1981.

særlig status specielt i den vestlige verden – *dels* på grund af krigstidsalliancens FN's spektakulære og normative fremhævelse af international fred og sikkerhed, og *dels* på grund af fremkomsten af en bipolar struktur, som f. eks. gav sig udslag i etableringen i USA af National Security Council i 1947. »Sikkerhedspolitik« blev et af efterkrigstidens nye modeord – som bl. a. på baggrund af den totale krigsførelses erfaringer først og fremmest havde til hensigt at udvide forsvarsbegrebet fra et rent snævert militært – til bredt at omfatte, hvad man kunne udtrykke som den del af uden- og indenrigspolitikken, som har med statens ydre og indre sikkerhed at gøre, det vil sige foranstaltninger, som sigter imod *at* opretholde statens eksistens som enhed i det internationale system, og *at* maksimere handlefriheden inden for selvvalgte rammer og dermed evnen til at modstå ydre pres, trusler etc.

Det er denne på ingen måde uanfægtelige opfattelse af begrebet sikkerhedspolitik⁵⁾ – som primært fokuserer på staten som aktør i relation til andre statsaktører, som danner udgangspunkt for denne redegørelse for sikkerhedspolitisk ekspertise. Det, som i denne sammenhæng forekommer vigtigt, er *ikke* diskussionen sikkerhedspolitik *for hvem* – eller diskussionen af sikkerhedspolitik-begrebets analytiske anvendelighed. Det drejer sig om at søge at fastslå, hvilke organer og organisationer, som operativt på den ene eller anden måde beskæftiger sig med sikkerhedspolitik i en mere snæver forstand og disses anvendelse af expertbistand.

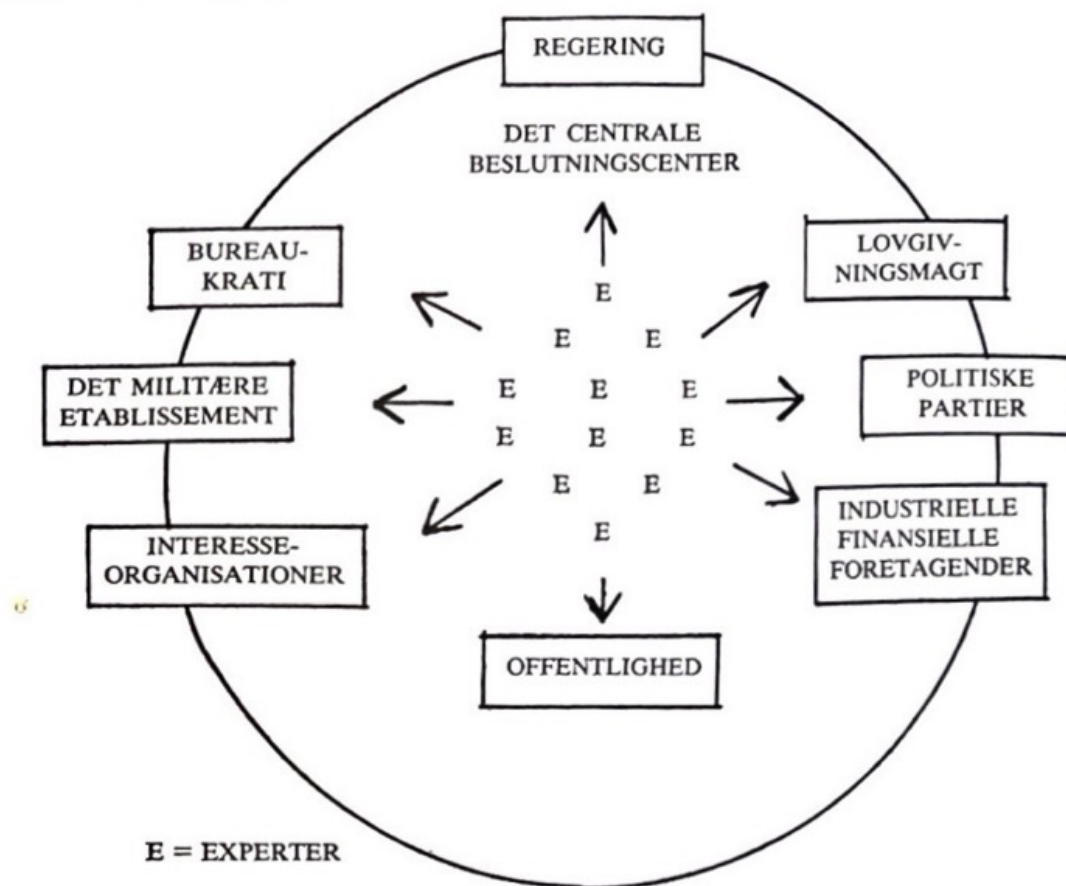
Problemet er i denne sammenhæng, at som sikkerhedspolitikken er defineret, vedrører den en vidtforgrenet del af den politiske proces. Der findes i sagens natur intet ministerium for sikkerhedspolitik – men nok koordinerende og planlæggende interorganisatoriske organer. Der findes ingen sikkerhedspolitisk ansvarlig ud over statslederen/statsledelsen. *Sikkerhedspolitik* i snævrere forstand er kort og godt den politiske proces og struktur, som relateres til økonomiske, militære og politiske foranstaltninger, som opretholdes og gennemføres for at sikre statens eksistens, suverænitet og integritet, herunder muligheden for at afskrække/være forberedt på en væbnet konflikt.

Hvordan fungerer expertisen over for dette komplicerede sikkerhedspolitiske mønster? Her kan tænkes – og der eksisterer rent faktisk – en række forskellige modeller. Udgangspunktet er primært, hvorledes beslutnings-systemet og det administrative apparat er bygget op.

Generelt kan det fastslås, at følgende hovedgrupper, som deltager i den sikkerhedspolitiske proces og som følge deraf måtte have behov for expertbistand, kan udskilles: Det centrale beslutningscenter – regeringen – administrationen – det militære etablissement – lovgivningsmagten – de politiske partier – interesseorganisationerne – industrielle og finansielle foretagender og offentligheden (se figur 1).

5) Se f. eks. Jän Øberg »Myter om vor sikkerhed«, København 1980.

Fig. 1.



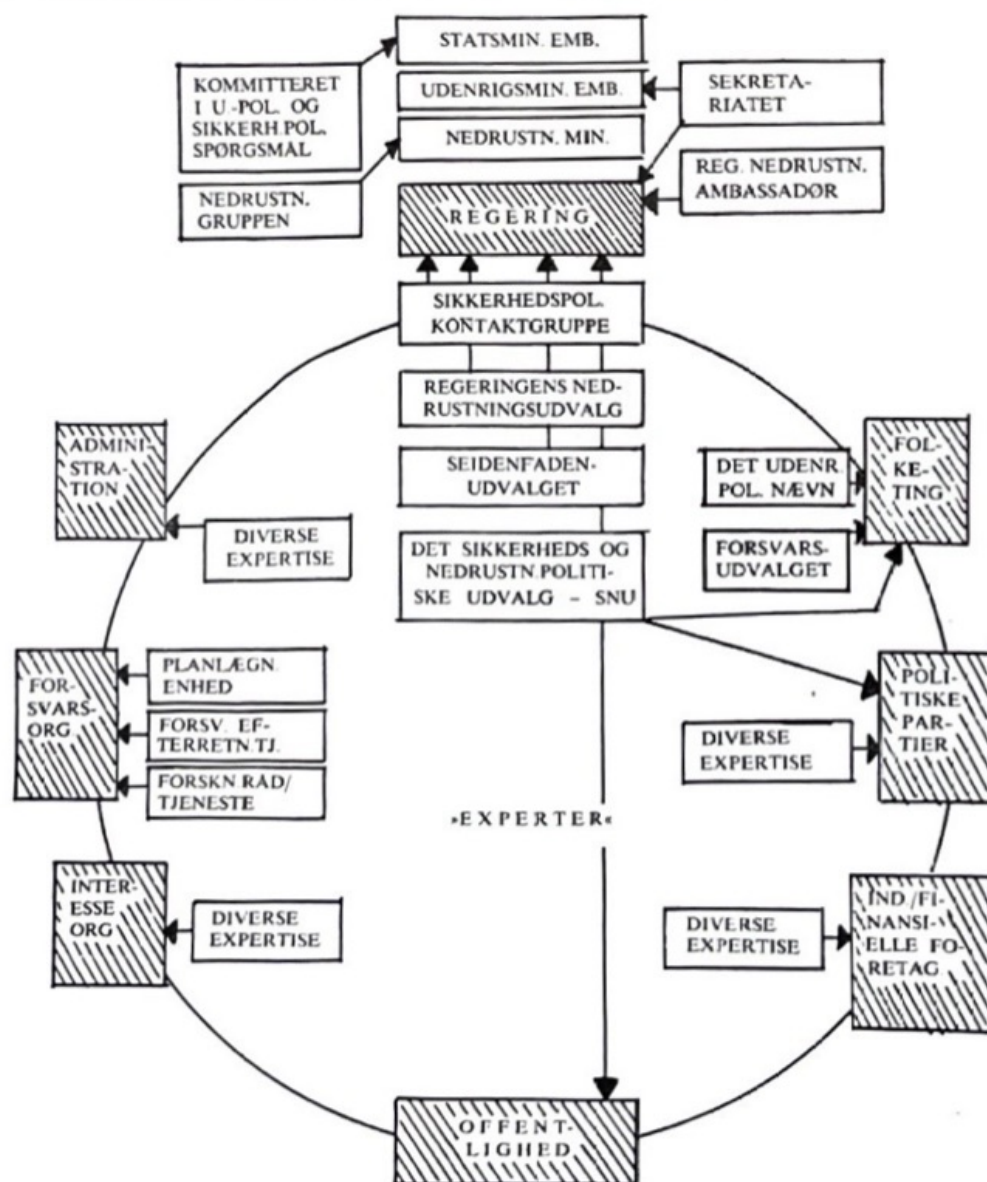
Ser vi på expertisens tilknytning i forholdet expertisegiver – expertisemodtager kan følgende modeller identificeres:

- Uformelle – ikke institutionaliserede rådgivnings- og ekspertisefunktioner. (Uformelle expertredegyrelser, uformelle sammenkomster).
- Institutionaliserede ad hoc expertise-rådgivning. (Kommunikationen institutionaliseret: expertise-expertudsagn indhentes, når behovet er til stede).
- Fastere institutionaliseret ekspertiseformidling af institutionaliserede ekspertorganer. (F.eks. udvalg, grupper, institutioner, enkeltpersoner).
- Permanent institutionaliseret rådgivningsfunktion udøvet af et permanent institutionaliseret organ. På længere sigt kan et sådant organ blive en fastere og fastere del af den politiske eller administrative organisation/enhed, som skal rådgives, således at institutionaliseringen af rådgivningen bliver ensbetydende med en til enheden sammenvokset administrationsenhed. Derved forsvinder det, som strukturelt konstituerer ekspertfunktionen, en markeret uafhængighed af det operationelle og administrative system. Herved ændres expertrollen til en hierarkisk placeret specialist, som inkorporeres i organisationens standardoperationsprocedurer.

Hvad er indholdet i præsentationen af disse oversigtsmæssige, organisatoriske betragtninger?

Det er tanken at benytte følgende fremgangsmåde: Efter denne korte præsentation af generelle træk og af udviklingslinier ved sikkerhedspolitisk ekspertise, af det sikkerhedspolitiske begreb, af ekspertisebegrebet – og endelig af en foreløbig oversigtsmæssig organisatorisk model, følger den egentlige fremstilling. Den består af en oversigt over dansk sikkerhedspolitisk ekspertise præsenteret i en mere statisk organisatorisk form. Herefter følger en gennemgang af en række vigtige udviklingstræk i dette forhold med specifik udskillelse af på den ene side vilkårene fra det internationale system – og på den anden de interne vilkår. Herefter gennemgås kort oprettelsen af SNU – med et tilsvarende forsøg på en intern og extern politisk placering. Afslutningsvis en række korte, konkluderende bemærkninger.

Fig. 2. Oversigt over sikkerhedspolitisk ekspertise tilknyttet det danske beslutningssystem på forskellige tidspunkter efter anden verdenskrig.



Sikkerhedspolitisk ekspertise i den danske udenrigspolitiske proces:

En organisatorisk oversigt

En generel karakteristik af sikkerhedspolitisk ekspertise i Danmark må pege på følgende forhold: bestanden af sikkerhedspolitiske eksperter er – i relation til landets størrelse, økonomiske status og strategiske placering – særdeles begrænset. Også litteraturen om disse forhold er begrænset. En sammenligning med de øvrige nordiske lande vil kvantitativt falde ud til fordel for disse lande, med Danmark i den sidste position. Kun relativt få personer har i Danmark fulgt den internationale sikkerhedspolitiske udvikling og debat.

Ikke desto mindre viser det sig, at sikkerhedspolitisk ekspertise er blevet anvendt ganske meget i den danske politiske proces. Der synes tilmed at være en tendens mod en forøgelse af denne expertiseanvendelse⁶⁾.

I fig. 2 gives en kort oversigt over de strukturelle og organisatoriske forhold på dettes område. Det skal i denne forbindelse påpeges, at sikkerhedspolitisk ekspertise anvendes af alle felterne i figuren. Endvidere, at der er danske eksempler på alle de ovennævnte modeller til expertiseanvendelse.

Nogle bemærkninger til figuren.

Regeringens expertanvendelse

Regeringen har i de senere år haft en række expertorganer på det sikkerhedspolitiske område knyttet til sig.

Regeringens nedrustningsudvalg. Dette udvalg blev nedsat i 1961⁷⁾. Det ophørte at eksistere i 1980, hvor dets opgaver blev overtaget af det nye Sikkerheds- og nedrustningspolitiske udvalg (SNU)⁸⁾. Men er nedrustningspolitik egentlig sikkerhedspolitik? Er der ikke snarere tale om afgørende normative aspekter? Analytisk må store dele af nedrustningspolitikken henregnes til ønsket om at påvirke det internationale system i en bestemt retning. Men de militært-sikkerhedspolitiske aspekter er også indlysende. Det er karakteristisk, at det i nedrustningsudvalgets første beretning hedder, at »den største vanskelighed for nedrustning er de fundamentale politiske problemer og konflikter, der ligger bag rustningskapløbet. Den centrale problemstilling i denne forbindelse er Øst-Vest-konflikten. Nedrustningsbestræbelser må gå hånd i hånd med en politik, hvis mål er løsning af de underliggende problemer.«⁹⁾. Focus var på nedrustning, men det sikkerhedspolitiske aspekt var afgørende. Udval-

6) F. eks. en stigende brug fra relevante administrationsgrene af »model a«, Uformelle, ikke-institutionaliserede rådgivnings- og ekspertisefunktioner f. eks. uformelle sammenkomster etc.).

7) Se Beretning til Udenrigsministeren om nedrustningsudvalgets virksomhed 1. september 1961 til 31. december 1962 og den internationale udvikling m. h. t. nedrustning i 1962, København 1963.

8) Se note 27.

9) Jfr. Beretning omtalt i note 7, p. 7.

get sigtede altså imod sikkerhedspolitisk expertise. Det blev nedsat af regeringen. Kommissoriet var, »med udgangspunkt i nedrustningssagens hidtidige forløb at studere og analysere aktuelle nedrustningsforslag, ligesom udvalget under sit arbejde skal have sin opmærksomhed henledt på de muligheder, der i den til enhver tid foreliggende situation måtte være for, at Danmark fremsætter forslag i forbindelse med nedrustningsbestræbelserne«. Endvidere skal udvalget uden nogen tidsbegrænsning behandle såvel nedrustningsproblemets fundamentale side som aktuelle problemer«. Officielt blev udvalget betegnet som »et permanent organ til rådighed for regeringens overvejelser om nedrustningsproblemer«¹⁰).

Dette peger klart på expertise og rådgivningsfunktioner. Opgaven vedrører grundlæggende, analytiske problemer. Udvalgets medlemskreds peger da også i retning af en specifik expertise: udenrigspolitiske, teknologiske og militære eksperter, men alle knyttet til administrationen. Fra politikerside var oprindeligt kun » eksperter« udpeget, nemlig ministrene Bodil Koch og K. Helveg Petersen på grund af deres specielle interesse for nedrustningsproblemer. Senere blev dette udvidet med en repræsentant fra hver af de i folketinget repræsenterede partier. Udvalget har også inddraget særlig sagkyndig teknologisk expertise i udvalgets arbejde¹¹). Politologiske eksperter er imidlertid ikke direkte blevet inddraget. Udvalget havde imidlertid kontakt til Nedrustningsgruppen ved Københavns Universitets Institut for Samtidshistorie og Statskundskab¹²).

Vigtig er udvalgets permanente karakter, som understreges ved, at hele udvalgets arbejde er blevet overført til SNU.

Særlig rådgiver i nedrustningsspørgsmål

En anden mere direkte, personfikseret nedrustnings»expertise«funktion af klassisk politisk observans blev indført i 1966, hvor regeringen besluttede at oprette en 'nedrustningsambassadørstilling'. Denne »særlige rådgiver for regeringen i nedrustningsspørgsmål« havde til opgave »at følge de igangværende bestræbelser på nedrustningsområdet bl.a. med henblik på, hvilke muligheder der måtte være for regeringen for at tage initiativer til fremme af nedrustningen«¹³. Den første særlige rådgiver blev K. Helveg Petersen, som ved samme lejlighed overtog formandskabet for nedrustningsudvalget.

10) Ibid, p. 9-10.

11) I særlig grad Professor P. L. Ølgaard og Dr. phil. J. Leerhøy, som har leveret en række udredninger til Beretningen.

12) Se Sven Henningsen, »Studiet af nedrustningsproblemer ved København Universitets Institut for Samtidshistorie og Statskundskab«, Beretning, 1964, København 1965, p. 58-65, samt Beretning, 1966, København 1967, p. 49-54, samt B. Heurlin, »Nedrustningspolitik«, København 1971, p. 9-10.

13) Beretning til Udenrigsministeren, 1966, København 1967, p. 8.

Efter 1968, hvor Helveg Petersen blev minister bl.a. for nedrustnings-spørgsmål, ændrede nedrustningsambassadørstillingen karakter. Den blev i stigende grad en operativ specialfunktion, som indgik i ministeriets hierarki. Den oprindeligt tilsigtede expertisefunktion af politisk observans forsvandt.

Regeringsudvalget vedrørende Danmarks sikkerhed: Seidenfaden-udvalget

Dette udvalg er bygget op over en ganske anden model. Der er her tale om løsningen af en større, samlet opgave med tidsbegrænsning. Der er tale om et regeringsudvalg, som til sin rådighed får et udvalg af særlig sagkyndige, det såkaldte Seidenfaden-udvalg¹⁴). I lighed med nedrustningsudvalget er det imidlertid et udvalg, som primært retter sin expertise mod regeringen, men hvis redegørelser også tiltænkes en større offentlighed. Regeringsudvalget skriver således ved offentliggørelsen af det sagkyndige udvalgs redegørelse: »Problemer omkring dansk sikkerhedspolitik«, at »de synspunkter, udvalget fremlægger i redegørelsen, vil på nyttig måde kunne indgå i debatten om dansk sikkerhedspolitik. Vi har derfor ladet den trykke, og overgiver den hermed til folkettingen, samtidig med at den gøres tilgængelig for offentligheden«¹⁵).

Regeringsudvalget var de tre berørte fagministre: Poul Hartling (udenrigsminister), K. Helveg Petersen (nedrustningsminister) og E. Ninn-Hansen (forsvarsminister). Det sagkyndige udvalg bestod foruden formanden af 4 forskere og 8 medlemmer tilknyttet administrationen (statsministeriet, udenrigsministeriet, forsvarsområdet, atomenergikommissionen).

Udvalgets kommissorium var: »Der foretages en samlet undersøgelse og vurdering af Danmarks sikkerhedspolitik under fuld hensyntagen til den stedfundne udvikling og de påregnelige fremtidige internationale forhold og iøvrigt til samtlige relevante udenrigspolitiske forudsætninger. Der foretages herved en analyse af konfliktmuligheder i og uden for Europa, der kan berøre Danmarks sikkerhed«. Dette overordnede mål blev konkretiseret i en række enkeltpunkter¹⁶).

Afgørende var, at regeringsudvalget, som var et rent ministerudvalg, forblev en ren formalitet. Arbejdet blev foretaget i det sagkyndige underudvalg, som var uden politikere. I Seidenfaden-udvalget var der satset på den administrativt afledte og den forskningsmæssige expertise.

Seidenfaden-udvalget ophørte sin virksomhed med afgivelsen af en sikkerhedspolitisk redegørelse, »Problemer omkring dansk sikkerhedspolitik«, 1970.

14) Seidenfaden-Udvalget efter underudvalgets formand, ambassadør, dr. Gunnar Seidenfaden.

15) »Problemer omkring dansk sikkerhedspolitik. En redegørelse fra det sagkyndige udvalg under regeringsudvalget vedrørende Danmarks sikkerhedspolitik«, København 1970, p. upagineret andenside.

16) Jfr. note 15, upagineret førsteside.

Sikkerhedspolitisk kontaktgruppe

Sikkerhedspolitisk kontaktgruppe består af repræsentanter for udenrigsministeriet, forsvarsministeriet, forsvarskommandoen, justitsministeriet og de to efterretningstjenester (Forsvarets og Politiets). Den mødes regelmæssigt med henblik på gensidig orientering. Lederen er statsministeriets kommitterede i udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål¹⁷⁾. Gruppens placering i en ekspert-sammenhæng er måske ikke ganske indlysende. Gruppen indgår i det almindelige administrative apparat og den kan vanskeligt betragtes som ekspertise i den form, begrebet anvendes her. Uafhængigheden mangler. Deltagelse i gruppen er baseret på funktioner i det almindelige administrative hierarki, ikke på personlig ekspertise. Gruppen har primært til opgave at kunne virke koordinerende i en udenrigspolitisk krisesituation. Men uanset den organisatoriske baggrund er det afgørende, at der her løbende holdes kontakt mellem de nævnte instanser om aktuelle problemstillinger på det sikkerhedspolitiske område. Herfra kan således formidles vigtige sikkerhedspolitiske betragtninger til landets øverste myndigheder, d.v.s. regeringens sikkerhedsudvalg (Statsministeren, udenrigsministeren, forsvarsministeren og justitsministeren) og dettes embedsmandsudvalg (departementscheferne samt cheferne for efterretnings-tjenesterne).

Hermed har vi allerede berørt det efterfølgende afsnit om statsministerembedets ekspertbistand på det sikkerhedspolitiske område.

Statsministerembedets sikkerhedspolitiske ekspertise

Statsministeren er selvsagt den overordnede leder og koordinator af sikkerhedspolitikken. Han har permanent ekspertise stillet til rådighed gennem den kommitterede i udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål (før 1981: konsulent i internationale spørgsmål¹⁸⁾). Denne funktion er ikke tiltænkt egentlige operative eller koordinerende opgaver. Der er tale om en institutionaliseret ekspertisefunktion, hvor vægten – med den nuværende indehaver – ligger på sikkerhedspolitisk og strategisk tænkning i relation til fundamentale udviklings-træk i det internationale system og til den videnskabelige sikkerhedspolitiske debat. Denne funktions centrale placering understreges af, at rådgiveren har været medlem af/har deltaget i samtlige væsentlige nationale ekspertorganer på det sikkerhedspolitiske område.

Udenrigsministerembedets sikkerhedspolitiske ekspertise

Indledningsvis skal det fastslås, at Udenrigsministeriet i højere grad end an-

17) Se Nikolaj Petersen, »Forsvaret i den politiske beslutningsproces«, Forsvarsministeriet, 1981, p. 28.

18) Hof- og Statskalenderen 1980, p. 333.

dre administrative organer i praxis for en stor del fungerer som et stort expertorgan på det udenrigspolitiske og det dertil knyttede sikkerhedspolitiske område. Men forholdet er jo indlysende det, at Udenrigsministeriets »experter« primært har operative opgaver samtidig med ekspertisefunktionen. Som ekspertisebegrebet her er defineret, må vi se på de »rene« expertfunktioner.

Her kan nævnes, at udenrigsministerembedet på det bredere udenrigspolitiske felt, hvor også sikkerhedspolitikken indgår, i en årrække har haft et »expertorgan« til sin rådighed. Det er det såkaldte »sekretariat«, som blev etableret i 1962¹⁹⁾. Funktionen skulle primært være 'policy-and-planning'. Det skulle være et særligt organ med ekspertise bl.a. på det sikkerhedspolitiske område, som uden for den operative, rutineprægede sfære skulle kunne planlægge og analysere.

Sekretariatet nåede næppe nogesinde at opfylde disse krav. Funktionen blev i højere grad ministerens taleproducent. Imidlertid spillede sekretariatet en central rolle i tilblivelsen af Per Hækkerups bog, »Danmarks Udenrigspolitik« fra 1965, som kan betragtes bl.a. som en populariseret »expert« redegørelse for og analyse af Danmarks internationale vilkår, dets muligheder og begrænsninger. De expertiselignende opgaver var dog få. Der blev mere og mere tale om et operativt organ som en del af den ministerielle administration.

I 1969 blev sekretariatet officielt opløst som særligt organ.²⁰⁾

'Nedrustningsministerens' sikkerhedspolitiske ekspertise

Danmark er et af de få lande i verden – ud over eksempelvis England og Sverige, som i flere perioder har haft en særlig nedrustningsminister, d.v.s. en minister, som ud af udenrigsministeriets ressort har fået nedrustningsproblemer som særligt sagsområde. Det gælder K. Helveg Petersen i VKR-regeringen, og det gælder Lise Østergaard i regeringen Anker Jørgensen fra 1977. Dette gælder til en vis grad også Hans Sølvhøj, hvis arbejdsområde ikke var defineret omkring det specifikt nedrustningsmæssige, men var omfattet i formuleringen »med henblik på udenrigspolitiske spørgsmål, navnlig forholdet til FN og NATO«²¹⁾. Kun Helveg Petersen var direkte udnævnt som minister for nedrustningsspørgsmål og blev officielt benævnt »nedrustningsministeren«²²⁾.

De nævnte nedrustningsministre har i særlig grad benyttet sig af expertbi-

19) Udenrigsministeriets kalender 1963, p. 12. Opgaven for sekretariatet er her formuleret som 'Udarbejdelse af redegørelse om udenrigspolitiske spørgsmål til brug for regeringen'. Se også Klaus Kjølse n. fl., »Den danske udenrigstjeneste 1770–1970, I-II. København 1970.

20) Udenrigsministeriets kalender 1969 og 1970. I 1968–69 havde sekretariatet tillige nedrustningsspørgsmål som område.

21) En oversigt over forskellige udenrigspolitisk involverede ministre fra 1945–1970, se B. Heurlin, »Danmarks Udenrigspolitik efter 1945«, København 1971, p. 18–20.

22) Beretning til nedrustningsministeren om nedrustningsudvalgets virksomhed i 1967, København 1968 (samt i de kommende to år, 1969, 1970).

stand. Efter Helveg Petersens tiltræden som nedrustningsminister oprettedes en *arbejdsgruppe vedrørende nedrustningsspørgsmål*, som på et bredt felt – politologisk-analytisk og teknologisk-videnskabeligt – skulle rådgive og bistå ministeren med expertviden, både hvad angår analytisk tænkning, informationsspredning og forskningsinitiativer. Denne nedrustningsgruppe – som var forudset at skulle være på 3 eksperter – kom kun langsomt igang, og da frugterne af arbejdet efterhånden skulle vise sig, blev hele gruppens status ændret fra *expertise-niveauet* til en egentlig operativ sagsbehandlingsfunktion. Dette skete i forbindelse med regeringens – og dermed nedrustningsministerens afgang i 1971²³).

Også den nye »nedrustningsminister« – Lise Østergaard fra 1977–80, var særdeles interesseret i expertbistand. En række uformelle kontakter etableredes – og der knyttedes ad hoc en egentlig expert til ministeren²⁴). Endvidere oprettedes et nedrustningssekretariat – dog fortrinsvis med operative funktioner. Sekretariatet blev oprettet »som udtryk for den vægt, der fra dansk side tillægges nedrustningssagen«²⁵). Nedrustningssekretariatet beskæftiger sig navnlig med nedrustningsspørgsmål, som behandles i FN, udarbejdelse af udredninger vedrørende internationale nedrustningsproblemer samt kontakt med relevante inden-og udenlandske institutioner inden for nedrustningsområdet. Desuden virker nedrustningssekretariatet som sekretariat for regeringens nedrustningsudvalg. Da Lise Østergaard blev udnævnt til kulturminister i 1980, blev nedrustningssekretariatet atter placeret direkte under udenrigsministerens kontrol.

Forsvarsministerembedet har ikke direkte tilknyttet ekspertise i den forstand, som det her er defineret. En række organer varetager planlægningsmæssige og analyserende opgaver, som departementalt eller direkte sorterer under forsvarsministeren. Det drejer sig om *langtidsplanlægningen* – som efter fra 1973 at have været placeret under forsvarsstaben i 1977 placeres under departementet – med en projektledelse og et sekretariat²⁶). Hertil kommer *forsvarets efterretningstjeneste*, *forsvarets forskningsråd* og *forsvarets forskningstjeneste*, som alle er hierarkisk opbyggede og indplacerede institutioner, men som besidder en betydelig sag- og fagkundskab – som i visse sammenhænge kan fungere som egentlig sikkerhedspolitisk ekspertise for forsvarsministerembedet.

Betragter vi nu den øvrige del af det militære etablissement, er der ikke formelt knyttet expertbistand til enkeltenheder. At der i praksis foregår ekspertise-

23) Udenrigsministeriets kalender 1972, p. 10 omtaler arbejdsgruppen vedrørende nedrustningsspørgsmål for sidste gang. Arbejdsgruppen havde til opgave at foretage »gennemgang af materiale... og i værksætte forsknings- og expertundersøgelser med særligt henblik på mere almene problemer knyttet til nedrustningsbestræbelser og konfliktforskning«.

24) Mag. scient., lektor Anders Boserup.

25) Beretning til Udenrigsministeren 1977, København 1978, p. 69.

26) Nikolaj Petersen, op.cit., p. 24 ff.

formidlende virksomhed – bl.a. gennem Officersskolerne for de tre værn, Forsvarsakademiet og Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste skal blot tilføjes for fuldstændighedens skyld.

Den lovgivende magt, folketinget, har to permanente organer med sikkerhedspolitiske aspekter: det udenrigspolitiske nævn og forsvarsudvalget. Medlemmerne er folketingsmedlemmer, og de har – ud over at være deres partis repræsentanter – en kontrollerende og legitimerende funktion (hvad angår det udenrigspolitiske nævn) samt en lovforberedende og lovkontrollerende funktion (hvad angår forsvarsudvalget). Expertfunktionen er ikke dominerende.

De politiske partier anvender sikkerhedspolitisk ekspertise til rådgivning for partiernes folketingsgrupper, forsvarsudvalg, partiledelse og vælgerorganisationer. I langt de fleste tilfælde er der formodentlig tale om uformelle tilknytninger eller rene ad hoc arrangementer.

Dette forhold gælder også sikkerhedspolitiske *interesseorganisationer* som f.eks. »Værn Danmark«, Atlantsammenslutningen, Nej til Atomvåben, Samarbejdskomiteen for Fred og Sikkerhed, Kvinder for Fred.

Måske endnu mindre gennemsigtig er den sikkerhedspolitiske ekspertise, som anvendes af finansielle organisationer (banker, finansieringsselskaber) og af industrielle og forretningsmæssige foretagender. At ekspertise anvendes i en række tilfælde er sandsynlig. Antagelig er den efterspurgte ekspertise primært vedrørende sikkerhedsproblemer i fremmede områder, hovedsagelig ikke-europæiske. Her vil udenlandske eksperter i vidt omfang komme på tale.

Expertise i Danmark: Offentlighedens placering

Men hvad findes der rent faktisk af ekspertise i Danmark på det sikkerhedspolitiske område? For *en* ting er, at eksperter anvendes til rådgivning – intern, fortrolig, eventuel personlig – af enkeltenheder i den politiske proces – *en anden*, at det output, som offentliggøres gennem expertudredninger og redegørelser rent faktisk kommer til at virke som »ekspertise« beregnet for offentligheden.

Her skal kun gives en skematisk oversigt over den ekspertise, som via sin virksomhed – publikationer, seminarer, offentlige høringer eller debatter eller anden anvendelse af medierne (aviser, tidsskrifter, pjecer, radio, TV) – får karakter af en ekspertise, som er rettet imod offentligheden:

- *forskningen* (statslig) (universiteterne, universitetscentrene, De højere læreanstalter, Forsvarsakademiet, officersskolerne for værnene; institutioner tilknyttet forskning og formidling af forskning: Dansk udenrigspolitisk institut, Den nordiske samarbejdskomité for international politik, incl. konflikt- og fredsforskning.
- *forskningen* (den private) og policy-formidlingen, Det danske freds- og konfliktforskningsinstitut (1964–72), Dansk konfliktforskningsgruppe (1964–ca. 1970), Det udenrigspolitiske selskab, Sikkerhedspolitisk studiegruppe.

Hvad angår formidlingen af expertisen til offentligheden, skal der – ud over offentliggørelse af bøger, afhandlinger, beretninger, betænkninger, redegørelser, artikler ved forskellige institutioner – peges herudover på følgende organer, som i særlig grad publicerer materiale, som er omfattet af sikkerhedspolitisk expertise: Mellemløst samvirke, FN-forbundet, Forsvarskommandoen, Udenrigsministeriet, NATO-informationskontoret, Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste.

Afslutningsvis skal en ny sikkerhedsexpertisekonstruktion *Det sikkerheds- og nedrustningspolitiske udvalg* omtales. Med etableringen af SNU pr. 1. januar 1981 er der oprettet et sikkerhedspolitisk ekspertorgan – som dels er et udtryk for en vis kontinuitet på dette område – og dels en introduktion af en ny model. Kontinuiteten ligger i forbindelsen til nedrustningsudvalget, hvis opgaver SNU skal videreføre. Ligesom nedrustningsudvalget skal SNU offentliggøre en årlig beretning. Kravet til SNU om, at »have opmærksomheden henvendt på de muligheder, der måtte være for, at Danmark fremsætter forslag i forbindelse med internationale afspændings- og nedrustningsbestræbelser« er næsten identisk med nedrustningsudvalgets opgaver på dette felt²⁷⁾. SNU er ligeledes et permanent udvalg. SNU har politikerdeltagelse.

Den afgørende forskel er dels sammenkoblingen af nedrustningspolitikken og sikkerhedspolitikken i et organ – og dels den organisatoriske opbygning. Organisatorisk er modellen det økonomiske råd. Udvalget nedsættes af regeringen, men er ikke underlagt regeringen eller dens myndigheder. Udvalget ledes af et formandskab, som også har ansvar for beretning, udtalelser og redegørelser. Udvalgets medlemmer skal udnævnes ud fra hensynet til en alsidig repræsentation af politisk og faglig sagkundskab.

Med SNU er der etableret et selvstændigt, permanent expertiseorgan ledet af tre administratorer (experter) og tre forskere, som løbende skal følge og vurdere udviklingen, men ikke specifikt i forhold til regering og folketing. Opgaven er således også »at stimulere forskning og bidrage til informationsvirksomhed ... for at styrke grundlaget for meningsdannelse og offentlig debat«²⁸⁾.

På disse områder er skabt en række nye træk i den centrale expertise på det sikkerhedspolitiske område i det danske politiske system.

Udviklingen

Efter denne organisatorisk orienterede gennemgang skal det kort forsøges at pege på nogle grove udviklingslinier i forbindelse med anvendelse af sikkerhedspolitisk expertise i de mere eksekutive dele af den danske sikkerhedspolitik.

27) Kommissariatet for det sikkerheds- og nedrustningspolitiske udvalg er gengivet i appendix.

28) Se note 27)

Indledningsvis må det påpeges, at tre områder er centrale: 1. Det internationale system. 2. Det politiske system i Danmark. 3. Det bureaukratiske system. Dette kan – hvis man fokuserer på hvert enkelt område, betyde tre forklaringsmåder: en international politik system forklaring, en national politisk-system-forklaring, og endelig en »bureaucratic-politics«-forklaring. Utvivlsomt vil en indgående beskæftigelse med problematikken kunne give materiale til en interessant tolkning à la Allison's model 3: bureaukratianalysetilgangen²⁹⁾. Det vil ikke blive forsøgt her. Det internationale og det danske politiske system vil være udgangspunktet for en grov skitse af udviklingen i anvendelsen af sikkerhedspolitisk ekspertise.

En central antagelse er, at to forhold skal være til stede i forbindelse med større ændringer i primært eksekutivmagts anvendelse af sikkerhedspolitisk ekspertise: 1. større ændringer i det internationale system, som kalder på reaktioner. 2. problemer i det interne politiske system, som skal løses: dels på det parlamentariske, dels på det ekstraparlamentariske område.

Jeg vil forsøgsvis tage udgangspunkt i tre tidssnit: begyndelsen af 1960'erne, slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1980'erne.

Ved 1960'ernes begyndelse var den internationale situation spændt. Det manifesteredes i supermagtstopmødet i Wien 1961, Berlinkrisen og genoptagelsen af kernevåbenforsøgssprængningerne samme år; Cubakrisen i 1962. Den globale strategi var præget af afskrækkelseskonceptet, som forudsatte arms control-foranstaltninger, den regionale strategi af bl.a. konventionel oprustning og styrkelse af NATO's integrerede struktur (f.eks. enhedskommandoen). Det er karakteristisk, at man i Zorin-McCloy erklæringen i 1961 for første gang så fælles supermagtserklæring om nedrustning.

Det internationale system pegede i retning af arms control og nedrustning som international norm bl.a. som et middel til at mindske spændingen. For spændingen, krigstruslen var reel. Intet under, at Danmark i 1961 nedsatte et permanent nedrustningsudvalg. Samme år var pjecen »Hvis krigen kommer« til rådighed for alle husstande. Intet under, at planlægnings- og analysefunktioner fik mere opmærksomhed, og at konfliktanalyser og internationale analyser fik – omend på forskelligt niveau – en institutionaliseringsgrad, som betød opbygning af en ekspertise, som kunne anvendes i det politiske system.

Ved 1960'ernes begyndelse var den interne politiske situation problematisk. De radikale havde i regeringssamarbejde med socialdemokratiet nødtvungent måtte acceptere etableringen af fælleskommandoen i 1961. Et sovjetnegativt, antimilitaristisk, nedrustningsorienteret parti, Socialistisk Folkeparti, var første gang kommet i Folketinget i 1960 med lige så mange mandater som de radikale. De radikale kunne miste grebet om et af sine vigtigste mærkesager: nedrustning. Også socialdemokratiet følte sig truet: en åbning mod afspænding,

29) Graham T. Allison, »Essence of Decision«, Boston, Mass., 1971.

nedrustning, konfliktløsning var nødvendig i en periode med høj spænding. Og ikke mindst: tværpolitisk orienterede »græsrodsbevægelser« var på vej ind som en politisk faktor. Atomvåbenproblematikken, forsvarsproblematikken var for alvor ved at blive politiseret. Set fra regeringens standpunkt var en af løsningerne på disse problemer en mobilisering af expertise.

Institutionalisering af expertise på bredere, tværgående samfundsmæssige områder er ny. Den hænger sammen med samfundets stigende kompleksitet – og brydningerne mellem liberalistiske, konservativt-nationalistiske, socialistisk regulerende og teknokratisk-bureaukratiske udgangspunkter. Problemer skulle løses. Expertise kunne vise vejene, eller nogle af dem. Måske kunne den afpolitiserer sider af problemerne. Og ikke mindst: måske kunne anvendelse af expertise virke legitimerende og fungere som et styringsinstrument af debatten.

På et afgørende område var expertisen for alvor kommet ind i den danske politiske proces i disse år: det økonomiske. I 1962 nedsattes det økonomiske råd – med et regeringsuafhængigt bredt udvalg styret af et vismandskollegium, formandsskabet. Denne institution er senere bevet forbillede for SNU. En radikal drøm gik i opfyldelse – men denne expertiseorganisation opfangede også en række øvrige forskelligartede interesser i det danske samfund. Det samme var tilfældet på det sikkerhedspolitiske område: etableringen af nedrustningsudvalget.

Ved 1960'ernes slutning var den internationale situation i en afspændingsfase. Bortset fra to vigtige konfliktområder, som vedrørte de to supermagters forhold til deres allierede/tidligere allierede: USSR's forhold til Tjekkoslovakiet (interventionen i 1968) og til Kina (grænsekrigen i 1969) på den ene side og USA's forhold til Vietnam – og Sydøstasien på den anden side. Arms control-aftaler blev forhandlet i stor målestok – også med vigtige resultater, f.eks. Ikke-spredningstraktaten i 1968. SALT-forhandlinger havde længe været på tale – ikke mindst som følge af en stigende grad af strategisk paritet mellem supermagterne – og de kom i gang i 1969. På det europæiske område var vigtige afspændingsforhandlinger indledt.

Men var spændingen mellem supermagterne i aftagende – var de interne modsætninger ikke til at skjule. Frankrig meldte sig ud af det integrerede samarbejde i NATO i 1966, Vietnamkrigen førte til stigende modsætninger mellem USA og dets allierede. NATO-traktaten åbnede muligheder for udtrædelse i 1969. U-landsproblematikken blev stærkt påtrængende.

Intet under, at den danske regering følte et behov for på en markant måde at sammenfatte disse nye tendenser på expertplan. Forberedelserne var gjort ved Hækkerups »Danmarks Udenrigspolitik« og de udenrigsministerielle udgivelser »Dansk sikkerhedspolitik 1948–66« og »Udviklingen inden for NATO, 1966–68«. Et bredt, uafhængigt expertudvalg måtte nu være nødvendigt for at kunne udstikke Danmarks muligheder og begrænsninger i disse nye udviklingstræk.

Ved 1960'ernes slutning var den interne udvikling i Danmark særdeles atypisk. Et relativt snævert samarbejde mellem det regerende socialdemokrati og anti-NATO og anti-militær-partiet, Socialistisk Folkeparti, som af modstanderne benævnte »Det røde kabinet«, fra 1966–68, havde bl.a. medført, at de radikale i stigende grad var blevet optaget af et samarbejde med de borgerlige partier. Dette var en realitet ved etableringen af VKR-regeringen i januar 1968. En måde i dette nye politiske system at sluge kamelen – sikkerhedspolitisk samarbejde mellem de på dette punkt stærkt antagonistiske partier – radikale og konservative – var at søge afpolitiserings via et markant, tungtvejende expertudvalg. Med et sådant udvalg kunne tilmed vises en åbning i forhold til de tværpolitiske bevægelser og organisationer, som i stigende grad var kritiske over for Danmarks centrale allierede, USA. Som kommissoriet var lagt op, var sigtet åbnende. Et politisk kontroversielt problem var blevet lagt i eksperternes hænder. For en tid kunne der argumenteres for en vis afpolitiserings.

1970'ernes store spektakulære problemer blev ikke af sikkerhedspolitisk art. Den komplekse gensidige afhængighed blev derimod voldsomt demonstreret gennem integrationsproblemerne (Danmarks optagelse i EF), gennem energi-problematikken (oliekrisen fra 1973), den internationale, økonomiske krise, det teknologiske samarbejde mellem Øst og Vest – markeret spektakulært gennem sammenkoblingen i rummet af et sovjetisk og et amerikansk rumskib i 1975, gennem den stigende internationalisering af ressource- og miljøproblematikken. De sikkerhedspolitiske fremtrædelsesformer var mere beherskede – i det ydre overdøvet af den øvrige problematik. Det er interessant at bemærke, at på det udenrigspolitiske område var det primært EF-problemer – og økonomiske problemer, som dominerede: et stort expertudvalg nedsat af regeringen til overvejelser af EF-problematikken blev nedsat, men kunne ikke få tilslutning fra folketingets bevillingsmagt.

Men situationen ændredes i 1980'erne.

Ved 1980'ernes begyndelse var den internationale situation præget af stigende spænding: Øget oprustning – ikke mindst hos supermagterne, invasionen i Afghanistan – og den vestlige boykot, uro i Mellemamerika, lokale krige, som truede med at blive globaliseret. Alt i alt: en øget konfrontationspolitik mellem USA og USSR, som truede med at kuldaste de resultater, som var en følge af 1970'ernes detentepolitik. Arms control-politikken var på retur – eksempelvis ved den ikke-ratificerede SALT II traktat. USA lagde i stigende grad pres på sine allierede for at gennemføre militær oprustning. Intet under, at den danske regering har følt behovet for en sagkyndig behandling af denne nye udvikling med stigende spænding i det internationale system. Med alvorlige tegn på en længere varig spændingsperiode, en mulig tilbagevenden til den kolde krigs fremtrædelsesformer – måtte et permanent organ af eksperter til stadighed behandling af Danmarks rolle og funktion i denne udvikling – og af mulighederne for at ændre situationen i en afspændende retning være på sin plads. SNU blev en realitet.

Ved 1980'ernes begyndelse var den interne politiske situation på det sikkerhedspolitiske område problematisk. Igennem 1970'erne havde sikkerhedspolitikken kun i særdeles begrænset omfang været politiseret. Ud over de radikales forsøg på med mellemrum at få etableret freds- og konfliktforskningsorganer var den offentlige debat så at sige kemisk rensset for forsvarsproblemer, kernevåbenproblemer og mere brede sikkerhedspolitiske overvejelser. Offentligheden og partierne var kun i ringe grad forberedt på en fornyet debat om kernevåbnene – som kunne fremkomme i forbindelse med TNF-beslutningen i december 1979. Dette skal ses i forbindelse med udløbet af forsvarsforliget i 1981. Parlamentarisk var socialdemokratiet – efter det effektive, men hurtigt overståede forsøg på at bryde »højrefløjen« gennem SV-regeringen – blevet afhængig af de små forligspartier – med to sikkerhedspolitiske yderfløje: de radikale og centrumdemokraterne. Med den uundgåelige politisering af sikkerhedspolitikken stod regeringen over for det vanskelige valg mellem pres fra venstrefløjen i socialdemokratiet og de radikale: *om* at generelle besparelser på statsbudgettet også måtte ramme militæret – i hvert tilfælde må de militære udgifter under ingen omstændigheder stige – *om* at lægge vægt på arms control i stedet for atommodernisering i NATO, *om* at Danmark konkret bør medvirke til at reducere krigsfaren. På den anden side presset fra højrefløjen, som ønsker et troværdigt forsvar i en krise og spændingsperiode, og som understreger loyaliteten over for NATO og specifikt USA. Hertil kom, at den offentlige debat i løbet af forbavsende kort tid blev stærkt præget af sikkerhedspolitik. En række tværpolitiske organisationer så dagens lys – eller blev genoplivet. Der var behov for – fra regeringens side – hvis muligt at »sagliggøre« sikkerhedspolitikken og at manifestere, at sikkerhedsproblematikken i sin totalitet blev taget seriøst.

Om et forsøg på en afpolitisering var der næppe tale – men snarere en legitimering af den høje politiseringsgrad, som ikke kunne forudses at falde i en overskuelig tid – og et forsøg på – om muligt – at regulere participationen i disse særdeles vigtige problemer.

Da de radikale den 28. februar 1980 fremkom med et forslag om folketingsbeslutning om nedsættelse af et sagkyndigt og uafhængigt udvalg til at undersøge og vurdere problemerne omkring dansk sikkerhedspolitik, kunne den socialdemokratiske ordfører fremføre, at det er »mig kun en glæde at kunne erklære støtte til det radikale forslag«³⁰). Regeringen valgte imidlertid – i stedet for det »mere begrænsede og ufuldstændige« radikale forslag – at nedsætte et omfattende, permanent, bredt, men centraliseret fungerende udvalg, SNU, med det økonomiske råd som model³¹).

30) Forhandlingerne i folketingsåret 1978–80, nr. 78, sp. 6021, 28. februar 1980.

31) Ibid., udtalelse af udenrigsminister Kjeld Olesen.

Konklusioner

De anførte betragtninger over udviklingsforløbet skal betragtes som antagelser, som hviler på et helhedsbillede, og som ikke er induktioner ud fra dybtgående detailstudier. De skal først og fremmest tjene til at påpege dobbeltheden i sikkerhedspolitiske problemstillinger: de ydre og de indre vilkår og krav. Der er her ikke gjort noget forsøg på at afveje disse i forhold til hinanden. Det er dog min grundopfattelse, at det internationale system sætter afgørende vilkår for Danmark – ikke blot for regeringen, men også for de mere eller mindre antagonistiske dele af det danske politiske system. Den internationale politik kan »internaliseres« til et internt politisk spil: men spillets operations- og udvidelsesområde er dog begrænset af den udenrigspolitiske virkelighed.

Det må dog antages, at de konkrete *tidspunkter* og de bureaukratiske *udformninger* af expertiseanvendelsen og institutionaliseringen af denne for sikkerhedspolitikens vedkommende primært er brikker i et *internt* politisk spil på det parlamentariske plan, det bureaukratiske plan og på offentlighedsplanet i forbindelse med de tværpolitiske bevægelser og organisationer.

Et entydigt formål med anvendelse af expertise på de forskellige niveauer i det politiske system kan ikke gives: ud over et generelt informations- og sagkundskabsbehov. At expertise-anvendelse tillige har en styrings- og legitimeringsfunktion er indlysende.

Appendix

Det sikkerheds- og nedrustningspolitiske udvalg

Der nedsættes pr. 1. januar 1981 et sikkerheds- og nedrustningspolitisk udvalg, hvis medlemmer udnævnes af regeringen ud fra hensynet til en alsidig repræsentation af politisk og faglig sagkundskab på de sikkerheds- og nedrustningspolitiske områder. Udvalget handler på eget ansvar og er i sin virksomhed ikke underlagt regeringen eller dens myndigheder.

Til at lede udvalget udpeger regeringen et formandskab og en formand.

Udvalget

- a) skal løbende følge den internationale udvikling med henblik på at vurdere Danmarks sikkerhedspolitiske situation og problemer omkring dansk sikkerhedspolitik i en bred politisk og økonomisk sammenhæng;
- b) skal have opmærksomheden henvendt på de muligheder der måtte være for, at Danmark fremsætter forslag i forbindelse med internationale afspændings- og nedrustningsbestræbelser;
- c) skal hvert år offentliggøre en beretning;
- d) skal stimulere forskning og bidrage til informationsvirksomhed omkring sikkerheds- og nedrustningspolitiske spørgsmål for herigennem at styrke grundlaget for meningsdannelse og offentlig debat;
- e) skal tage sager op og iværksætte analyser efter anmodning fra regeringen samt på initiativ af udvalget eller dets formandskab.

Udvalgets årlige beretning samt dets udtalelser og redegørelser i øvrigt udarbejdes af udvalgets formandskab og på dettes ansvar efter stedfunden drøftelse i udvalget på grundlag af formandskabets oplæg.

I øvrigt træffer udvalget selv i fornødent omfang beslutning om sin forretningsorden.

København, den 14. oktober 1980.

Dokumentation:

Ulykkers samfundsmæssige omkostninger

Jes Søgaard*)

At sygdom og ulykker påfører det danske samfund store omkostninger er almindeligt kendt. Af denne erkendelse følger også den store interesse for forskellige forebyggende tiltag. På trods heraf er vor viden i mange henseender forbavsende ringe, og der forestår et stort arbejde med at tilvejebringe et egnet datagrundlag, der kan lægges til grund for nærmere overvejelser og beslutninger.

Formålet med det følgende er det beskedne at tilvejebringe et skøn over, hvor store omkostninger ulykker påfører samfundet. Kun personskader er inddraget, og herunder kun ressourceomkostninger. Omkostninger i form af smerte, angst, vansiring m. v., der kunne henføres til samfundsmæssige omkostninger og velfærdstab, er ikke inddraget. Ressourceomkostningerne er opdelt i 3 bestanddele: (1) tabt produktion ved dødsfald, (2) tabt produktion ved uarbejdsdygtighed, og (3) omkostninger ved behandling. For disse tre grupper har det i vidt omfang været muligt at opsplitte omkostningerne på ulykkeskategorier og køn.

Beregningernes forudsætninger

De antagelser, der er lagt til grund for beregningerne, fremgår af tabel 1.

Tabel 1. Beregningsforudsætninger

1. Produktionsværdier	ca. 100000 kr./år/erhvervsaktiv
2. Erhvervssfrekvenser	beskæftigelsesundersøgelsen af 25. oktober 1978
3. Overlevelsessandsynlighed	dødelighedstavler for årene 1977/78 1.049
4. Diskonteringsfaktor	
a. realrente	7 pct. p. a.
b. produktivitetsstigning	2 pct. p. a.
5. Uarbejdsdygtighedsperiode	75 dage pr. indlagt person
6. Omkostninger ved sundhedssektorens ydelser: (1979 priser)	
a. sengedag	1263 kr.
b. ambulatorieydelse	631.5 kr.
c. skadestueydelse	380 kr.
d. ydelse fra praktiserende læge	190 kr.

*) Kandidatstipendiat, cand.rer.soc., Institut for Samfundsvidenskab, Laboratoriet for Samfundsmedicinsk og Sundhedsøkonomisk Forskning, Odense Universitet.

Den gns. produktionsværdi pr. erhvervsaktiv er for 1979 ud fra en faktorindkomstbetragtning skønnet til ca. 90.000 kr. Hertil kommer imidlertid hjemme- og fritidsproduktionen, der er søgt inddraget i to trin, nemlig ved en skønnet værdi svarende til 10.000 kr. (der sandsynligvis er alt for lav) og ved en korrektion af den kvindelige erhvervsfrekvens. Erhvervsfrekvenserne er baseret på beskæftigelsesundersøgelsen fra 1978, men er for kvinder beregnet som et gennemsnit af de kvindelige og mandlige erhvervsfrekvenser for derved at undgå en overvurdering af mænds produktionsværdi i forhold til kvinders grundet den manglende hensyntagen til husmoderens ydelser.

Overlevelsessandsynlighederne beror på dødelighedstavler for 1977/78.

Der er ikke noget objektivt mål for den samfundsmæssige realrente som udtryk for borgerens vurdering af fremtidigt forbrug i forhold til aktuelt forbrug. I litteraturen og forskellige offentlige undersøgelser anvendes realrenter fra 4 til 10 pct., hvorfor jeg har valgt at anvende et gennemsnit på 7 pct. Samme usikkerhed knytter sig til antagelser om udvikling i arbejdsproduktivitet, hvorfor jeg også her vælger en gns.værdi af de størrelser, man hyppigt støder på, d.v.s. 2 pct. Diskonteringsfaktoren bliver da $(1.07/1.02)^{1.049}$.

Da jeg ikke er i besiddelse af materiale vedr. gennemsnitlige uarbejdsdygtighedsperioder for forskellige ulykkestyper, har jeg anvendt samme forudsætning som Finn Kamper Jørgensen i hans analyse af trafikulykkernes samfundsmæssige omkostninger, d.v.s. en antagelse om 75 dage som uarbejdsdygtighedsperiode for en skadespatient, der er indlagt på hospital. Desuden antages, at ambulatorie-, skadestue- og lægebehandling hver medfører en gns. uarbejdsdygtighedsperiode på 1 dag.

Hvad angår omkostningerne ved sundhedssektorens ydelser er anvendt tal fra Odense Sygehus' regnskabsopgørelse for 1979. Der tages forbehold for, hvor præcist disse afdækker de egentlige ressourceomkostninger. Lægebehandling er skønsmæssigt sat til $\frac{1}{2}$ af »omkostningen« ved skadestuebehandling.

Invaliditetsomkostningerne er beregnet på grundlag af et udtræk af Sikringsstyrelsens pensionstilkendelser med baggrund i ulykkesforvoldt skade. Data er opdelt på alder, køn og pensionskategori. I beregningerne antages, at tilkendt invalidepension betyder, at vedkommende ikke senere genvinder sin erhvervsdygtighed. Omkostningsmæssigt er tildeling af højeste pension derfor behandlet analogt med dødsfaldsomkostninger, mellem pension $\frac{2}{3}$ og laveste pension $\frac{1}{2}$ heraf.

Omkostningsanalysens resultater

I tabel 2 er foretaget en præsentation af den del af omkostningerne, der lader sig opsplitte på ulykkeskategorier efter den internationale E klassifikation. Disse udgør knap 80 pct. af de samlede omkostninger. De øvrige omkostninger svarende til godt 20 pct. af de samlede omkostninger fremgår af tabel 3.

Tabel 2 viser de »opsplittelige« omkostninger opdelt på ulykkeskategori, køn og omkostningskategori, idet omkostningskategorierne omfatter: (1) nutidsværdien af tabt produktion ved dødsfald, (2) værdien af den tabte produktion ved uarbejdsdygtighed og (3) omkostningerne ved sengedagsforbruget.

Tabel 2

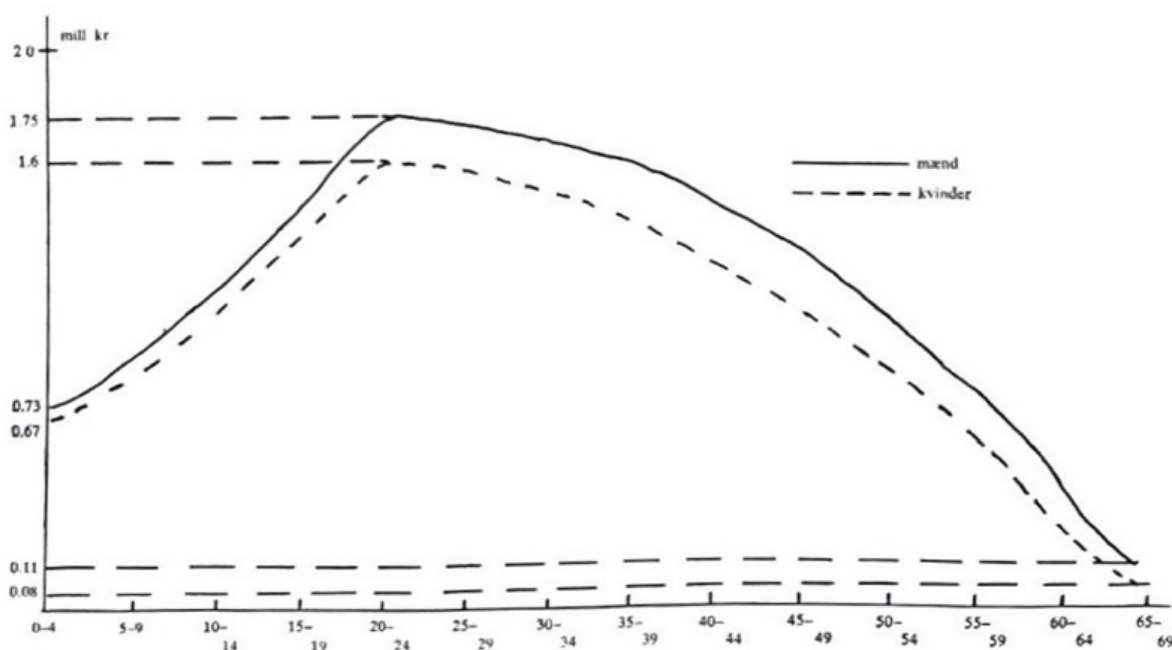
Ulykkeskategori	Totale omkostninger opsplittet på ulykkeskategorier				Nutidsværdi af tabt produktion ved dødsfald							
	Total mill. (1)	rel. pct. (2)	Mænd mill. (3)	rel. pct. (4)	Kvinder mill. (5)	rel. pct. (6)	Total mill. (7)	rel. pct. (8)	Mænd mill. (9)	rel. pct. (10)	Kvinder mill. (11)	rel. pct. (12)
1. Motorkøretøjsulykker	1079.5	32.2	786.6	37.2	293.0	23.7	722.8	57.2	543.3	54.4	177.5	68.1
2. Andre trafikulykker	179.0	5.3	139.9	6.6	39.1	3.2	106.5	8.4	99.4	9.9	7.1	2.7
3. Forgiftningsulykker	194.0	5.8	133.4	6.3	60.5	4.9	125.2	9.9	96.5	9.6	28.7	11.0
4. Faldulykker	1084.6	32.3	460.8	21.8	621.8	50.3	84.1	6.7	67.1	6.7	17.0	6.5
5. Ulykker forårsaget af ild	54.4	1.6	44.1	2.1	10.4	0.8	43.5	3.4	36.0	3.5	8.0	3.1
6. Ulykker forårsaget af naturkræfter	31.0	0.9	22.9	1.1	8.0	0.7	18.5	1.5	15.2	1.5	3.2	1.2
7. Senfølge af ulykke	125.5	3.7	71.3	3.4	54.1	4.4	13.0	1.0	12.6	1.3	1.3	0.1
8. Andre ulykkestilfælde	604.8	18.0	455.9	21.6	148.9	12.0	150.0	11.9	131.0	13.1	19.0	7.3
Total	3350.8	99.8	2114.9	100.1	1235.8	100.0	1263.6	100.0	1001.1	100.0	260.8	100.0

Tabt produktion ved uarbejdsdygtighed				Omkostninger ved sengedagsforbrug								
(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)	(21)	(22)	(23)	(24)	
1. Motorkøretøjsulykker	164.5	16.2	111.0	17.4	53.5	14.1	192.2	18.0	130.2	27.5	62.0	10.4
2. Andre trafikulykker	36.0	3.5	21.2	3.3	14.8	3.9	36.5	3.4	19.3	4.1	17.2	2.9
3. Forgiftningsulykker	51.1	5.0	28.6	4.5	22.5	5.9	17.6	1.6	8.3	1.7	9.3	1.6
4. Faldulykker	392.6	38.6	206.8	32.4	185.8	49.0	605.9	56.6	186.9	39.4	419.1	70.3
5. Ulykker forårsaget af ild	5.0	0.5	3.9	0.6	1.1	0.3	6.0	0.6	4.7	1.0	1.3	0.2
6. Ulykker forårsaget af naturkræfter	7.9	0.8	5.1	0.8	2.8	0.7	4.6	0.4	2.6	0.6	2.0	0.3
7. Senfølge af ulykke	56.3	5.5	34.1	5.3	22.2	5.9	56.2	5.2	24.6	5.2	31.6	5.3
8. Andre ulykkestilfælde	304.0	29.9	227.6	35.7	76.4	20.2	151.0	14.1	97.4	20.5	53.5	9.0
Total	1017.4	100.0	638.3	100.0	379.1	100.0	1070.0	99.9	474.0	100.0	596.0	100.0

Disse omkostninger udgør ca. 3.3 mia. kr. (1979), hvoraf motorkøretøjs- og faldulykker hver udgør ca 1/3. En anden væsentlig kategori er »andre« ulykkestilfælde, der formentlig omfatter en del arbejdsulykker. Af kolonne 3 ses, at omkring 2/3 af omkostningerne falder på mændene og 1/3 på kvinderne (kol. 5). Man registrerer en forskel i strukturen for mænd og kvinder, idet faldulykker spiller en væsentlig større rolle blandt kvinder end blandt mænd, hvor motorkøretøjsulykker er den dominerende faktor.

Kolonnerne 7-12 meddeler nutidsværdierne af den tabte produktion som følge af dødsfald. Baggrunden for disse beregninger er illustreret i figur 1, der viser nutidsværdien af den fremtidige produktion, der mistes som følge af et dødsfald indtrådt ved varierende alder.

Nutidsværdi af fremtidig produktion



Omkostningerne ved dødsfald udgør ca. 1.25 mia. eller ca. 30 pct. af de samlede omkostninger incl. den del, der ikke kan fordeles på ulykkeskategorier. Trafikulykkerne er helt dominerende i denne omkostningskategori, hvilket hænger sammen med relativt mange trafikdødsfald blandt de 15-24 årige. Dødsfaldsomkostningerne ses at spille en væsentlig større rolle for mænd end for kvinder.

Produktionstabt ved uarbejdsdygtighed er opgjort i kolonnerne 13-18. I denne kategori er det fald- og »andre« ulykker, der er de dominerende kategorier for såvel mænd som kvinder. Sammenlignet med den foregående omkostningskategori spiller trafikforårsagede ulykker her en mere tilbagetrukket rolle.

Endelig er omkostninger ved sengedagsforbrug rapporteret i kolonnerne 19-24. Her finder vi samlede omkostninger på omkring 1 mia. I modsætning til de to tidligere omtalte omkostningskategorier er det her kvinderne, der »vejer tungest«, idet man især bemærker sig en meget stor andel forårsaget af faldulykker. Af de opgjorte 420 mill. kr. skyldes ca. 330 mill. kr. faldulykker for kvinder over 65 år, d.v.s. godt 1/3 af de samlede sengedagsforbrugsomkostninger skyldes ældre kvinders faldulykker.

Udover de 3.3 mia. kr. der er redegjort for i tabel 2, er der yderligere en række omkost-

ninger, der ikke kan henføres til bestemte ulykkeskategorier. Samlet udgør de godt 20 pct. af de totale omkostninger. Den mistede produktion på grund af invaliditet og kortvarig arbejdsudygtighed ses i tabel 3 at udgøre 312 hhv. 266 mill. kr., d.v.s. ca. 13.5 pct. af de samlede ulykkesomkostninger. Desuden er præsenteret en opgørelse af forbrug af skadestue, ambulatorium og praktiserende læge. Udgifterne til disse tre kategorier udgør til sammen godt 8 pct. af de totale omkostninger.

Tabel 3. Øvrige omkostningsgrupper

	mill. kr.	Relativt	Andel af samlede omkostninger
1. invaliditet	312.6	33.9	7.3
2. skadestueforbrug	190.0	20.6	4.4
3. ambulatorieforbrug	53.6	5.8	1.3
4. forbrug af praktiserende læge	99.8	10.8	2.3
5. produktionstab (2-4)	266.4	28.9	6.2
Ialt	922.4	100.0	21,5

Sammenfatning

De samlede omkostninger, der forårsages af ulykker, er opgjort til 4.3 mia. kr. Trafik- og faldulykker er de dominerende kategorier, idet det for vejtrafikulykkerne især drejer sig om yngre 15-24 årige mænd.

Alene den tabte produktionsværdi for denne kategori udgør 360 mill. kr på årsbasis. Faldulykkerne er især udprægede for ældre kvinder idet den dominerende omkostningskategori her er de ældre kvinders sengedagsforbrug.

Størrelsen af de foretagne omkostningsbestemmelser antyder, at der på mange områder vil kunne være gevinster at hente, for så vidt der kan iværksættes en hensigtsmæssig forebyggelse.

Referencer

Kamper-Jørgensen, Finn, 1972, Trafikulykkernes samfundsmæssige omkostninger 1967, 1968 og 1969, København.

Datamateriale for sengedagsforbrug og indlæggelseshyppigheder er tilvejebragt af Sundhedsstyrelsen på grundlag af Landspatientregistret.

Datamateriale for dødsfald er tilvejebragt af Dansk Institut for Klinisk Epidemiologi.

Desuden er indhentet oplysninger fra Ulykkes Analyse Centrene i Århus amtskommune og fra Ulykkes Analyse Gruppen, Odense Sygehus.

Anmeldelse

Betænkning nr. 925, Redegørelse fra udvalget om virksomhedsbeskatning, København 1981.

Virksomhedsbeskatning

I juni måned 1981 udsendtes en »Redegørelse fra udvalget om virksomhedsbeskatning«, der oprindeligt i maj 1978 nedsattes af skatte- og afgiftsministeren. Udvalgets redegørelse beskæftiger sig først og fremmest med spørgsmålet om en særlig virksomhedsbeskatning på selvstændige erhvervsdrivende, hvorefter disse beskattes med en sats (f. eks. 40 pct.) af den del af den skattepligtige indkomst, som forbliver indestående i virksomheden, medens den del af indkomsten, der af ejeren tages ud af virksomheden, skal beskattes efter de sædvanlige regler for beskatning af personlig indkomst. Derudover har udvalget overvejet, om man som alternativ til en sådan virksomhedsbeskatningsordning hensigtsmæssigt kunne indføre en ny og enkel selskabsform, som i modsætning til aktie- og anpartsselskaber ikke bygger på begrænset hæftelse. Udvalget har endvidere søgt at vurdere, hvilke ændringer i selskabs- og aktionærbeskatningen som vil være ønskelige for at sikre en ensartet beskatning af overskud i personlige firmaer og i aktie- og anpartsselskaber. Endelig har man overvejet en ordning, hvorefter underskud i erhvervs virksomhed ikke skal kunne modregnes i den erhvervsdrivendes eventuelle andre indtægter, herunder lønindtægt.

Af begrænsningshensyn skal denne anmeldelse i hovedsagen behandle betænkningens gennemgang af en virksomhedsbeskatningsordning.

I sig selv er betænkningen udtryk for en yderst mærkværdig fremgangsmåde ved det skattemæssige udredningsarbejde. Det er nemlig ikke længere siden end november 1977, at indkomstskatteudvalget i »Afsluttende redegørelse fra indkomstskatteudvalget¹⁾ behandlede spørgsmålet om en særlig

virksomhedsbeskatning. Den gang nåede man til ret utvetydige konklusioner: Hvis formålet er at styrke investeringerne i de berørte virksomheder, vil det være mere nærliggende at anvende andre midler: Investeringstilskud, forbedrede afskrivningsregler etc. På erhvervsområder, hvor selskabsdannelse i dag ikke er mulig – først og fremmest i landbruget – peges der på muligheden for lovændring, som giver adgang til drift i en eller anden selskabsform. Der fremføres også meget store vanskeligheder, som indførelsen af en virksomhedsbeskatning er forbundet med, og sammenfattende konkluderes det (p. 19): »På baggrund af det anførte om de betydelige problemer, en virksomhedsbeskatning frembyder, finder udvalget i hvert fald, at det må være mest hensigtsmæssigt at søge at nå de mål, der tilstræbes med ordningen, ad andre veje.«

Men dette klare råd fra det af skatte- og afgiftsministeren nedsatte indkomstskatteudvalg har altså ikke forhindret, at man har bedt om et nyt råd fra det nævnte udvalg om virksomhedsbeskatning. Nu formuleres det hele imidlertid i betænkningen så snedigt, at der alene skal foretages en »teknisk vurdering« af den skitserede virksomhedsbeskatning. Det hedder endog (p. 9), at udvalget ikke skal »afgive indstilling om, hvorvidt en eventuel ordning bør søges gennemført eller ej.«

Dette er nu faktisk temmelig uforståeligt. For i kommissoriet til indkomstskatteudvalget hed det, at udvalget skulle »undersøge mulighederne« for at gennemføre en virksomhedsbeskatning, medens det i virksomhedsbeskatningsudvalgets kommissorium hedder, at udvalget skal »overveje en ændret beskatning« etc. Det er meget svært at forstå, hvorfor den ene formulering åbner mulighed for afgivelse af en udvalgsindstilling, hvorimod den anden kun sigter på en såkaldt teknisk vurdering. Det hele bliver endnu mere ufatteligt derved, at virksomhedsbeskatningsudvalget, når det skal »overveje« hensigtsmæssigheden af en alternativ, ny og enkel selskabsform, nok er i stand til at komme med en egentlig indstilling, nemlig at en sådan skitseret ordning (kaldet: Det Tredie Selskab (TS)) er uantagelig (p. 124).

1) Betænkning nr. 824, København, november 1977.

Helt forvirret og rystet bliver læseren, hvis han endeligt konfererer de citerede betragtninger med udvalgets såkaldt sammenfattende vurdering (p. 13), hvori det om ordningen hedder, at det »kan betegnes som rimeligt forsvarligt at søge denne gennemført«. Jamen, er det da ikke en indstilling?

Det er pokkers til måde at lave skattebetænkning på. For i virkeligheden synes der jo at være tale om, at man politisk ønsker en virksomhedsbeskatningsordning gennemført på grundlag af ekspertundersøgelser. Når eksperterne så ikke kommer frem til det ønskede resultat, nedsætter man nogle andre eksperter til at undersøge det samme. Til de eksperter, der kan befrygtes at ville tage selvstændigt stilling, siger man så – i og for sig uden nogen hjemmel i kommissoriet – at de bare skal tage stilling til noget helt snævert teknisk. Når de så lydigt har gjort det, foreligger der en »ekspertredogørelse«, der kan bruges til gennemførelse af det, som det hele tiden har været hensigten at gennemføre. Humbug? Prostitution? Bondefangeri? Eller et andet slemt ord?

Men på den måde er det altså lykkedes at nå frem til en art anbefaling af en virksomhedsbeskatning. En sådan beskatningsordning nødvendiggør bl. a., at man opdeler de berørte virksomheders aktiver og passiver i en privat og en forretningsmæssig del, og ikke mindst renteudgifterne skal opdeles tilsvarende. Når man iøvrigt erindrer, hvor mange skatteredegørelser der har været yderst negative over for dette, og dertil gennemtænker den principielle umulighed deri, så kan man nok blive imponeret over, hvordan sagen helt enkelt klares ved at henvise til de principper, der lå bag lovforslaget af 4. december 1979 om private renteudgifter (en formodningsregel, hvorefter alle renteudgifter er private, medmindre skatteyderen kan bevise det modsatte). Når udvalget i den forbindelse anfører, at der ikke bør ske nogen »overvurdering af de herhenhørende vanskeligheder« (p. 155) må man nok tage sig til hovedet i betragtning af, at også skatteekspernerne i Skattedepartementet da ellers klart har karakteriseret den slags sondringer som umulige. Men nu er det måske repræsentanterne for Erhvervenes Skattesekretariat og for Industrirådet i udvalget, der har bragt dem på andre tanker? Når det så umiddelbart derefter anføres, at det ville betyde en lettelse for ordningen, hvis der samtidig »blev gennemført sådanne ændringer med hensyn til den skattemæssige be-

handling af renteudgifter, at virkningen af fradrag for private renteudgifter blev nogenlunde den samme som virkningen af et selskabs renteudgifter«, og der bl. a. henvises til den såkaldte renteskatteordning, så er manipulationen da nærmest blotlagt af udvalget selv.

Yderligere giver udvalget op over for at belyse, hvilke økonomiske virkninger en virksomhedsbeskatningsordning vil have ud fra den geniale begrundelse, at dette er uden betydning »for en teknisk vurdering af mulighederne for at praktisere den skitserede ordning« (p. 157). Man har i så henseende ikke engang søgt at kvantificere de belastninger af skatteadministrationen, som der må forventes at blive tale om. Derimod er der (p. 148 f) plads til en økonomisk forvrøvlet betragtning om, at en øget virksomhedsopsparing som følge af virksomhedsskatten kan føre til nødvendigheden af højere skatteprocenter.

Det må eksempelvis også undre, at det i udvalgskommissoriet hedder: »Trækker ejeren kapital, der tidligere er indskudt i virksomheden, ud af denne, skal det udtrukne beløb . . ikke medregnes ved opgørelsen af den erhvervsdrivendes personlige skattepligtige indkomst« – medens udvalget herefter foreslår, at man i sådanne tilfælde skal anvende en såkaldt prioriteringsregel (p. 67), hvorefter hævde beløb altid anses som hævvet af overskud – sålænge der i virksomheden foreligger overskudsbeløb – således at der altså netop sker beskatning hos ejeren, selv om han hæver af indskudt kapital. Her kan man altså reelt slet ikke følge sit eget kommissorium, hvilket igen viser den stillede opgaves umulighed.

Heller ikke med hensyn til den ønskede ligestilling mellem selskaber og personlige firmaer når man til et egentligt resultat, eftersom man ved virksomhedsbeskatningsordningen undgår den dobbeltbeskatningsvirkning, der fremdeles – på trods af den eksisterende godtgørelsesordning – findes på selskabsområdet, hvilket i givet fald kunne antages at føre til selskabsafvikling ud fra et ønske om at komme ind under virksomhedsbeskatningen.

Der kan nævnes adskillige andre væsentlige kritikpunkter mod den foreliggende redogørelse fra virksomhedsbeskatningsudvalget. Der er ikke tale om en betænkning, som giver regering og folketing et rimeligt godt beslutningsgrundlag, når det skal bedømmes, om en sådan skattemæssig reform bør gennemføres.

Steen Leth Jeppesen
Danmarks Forvaltningshøjskole

Anmeldelse

Torben Beck Jørgensen: Når staten skal spare, 1981. Udgivet af forlaget Nyt fra Samfundsvidenskaberne med støtte fra Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd.

Hvad skal det nytte? Det er et af de spørgsmål, mange læsere vil stille efter at have læst TBJ's undersøgelse af vanskelighederne ved at beslutte og gennemføre besparelser i den offentlige sektor. De læsere, som er ansat i den statslige administration og som mener, at der ihvert fald ikke skal spares eller effektiviseres på deres eget område, kan dog lægge bogen fra sig med en vis fortrøstning. TBJ dokumenterer med både interviews og skriftligt materiale, at den enkelte myndighed aldrig vil drømme om selv at foreslå besparelser, og at det som regel lykkes myndighederne at afværge udefra kommende krav om besparelser. I tillæg får denne kategori af læsere anvist en række metoder, som tidligere er anvendt med succes til at undgå besparelser. Andre, som endnu har en naiv (?) tro på, at det er muligt at foretage omprioriteringer og at effektivisere den offentlige forvaltning, kan derimod ikke hente meget støtte i denne undersøgelse.

TBJ konkluderer bl. a., at politikerne ofte synes at have et noget modsigelsesfyldt forhold til besparelserne. Styringssignalerne til administrationen er uklare og tvetydige, ustabile over tid og sendt af ambivalente politikere. Man kan endog opfatte politikerens sparerunder som et ritual, der mere har til hensigt at vise vælgerne, at »man gør noget ved det« end at fungere som styringssignaler til administrationen. Heller ikke fra ministeren kommer der klare signaler. Han/hun ønsker snarere at stå frit over for eventuel senere kritik af de besluttede besparelser.

Besparelserprocessen i administrationen betegner TBJ som et »sorteper-spil«. De hensyn, som vejer tungest, er at få minimeret besparelsernes effekt og smerte, og de besparelser, som ikke kan afværges, søges placeret der, hvor der er mindst mulig modstand. Det vil ofte være ensbetydende med,

at man søger at undgå forandringer. Denne besparelserproces giver ganske vist betydelige driftsøkonomiske problemer, fordi besparelserne især rammer løse driftsudgifter og planlagte nye aktiviteter, som udskydes. Men disse problemer er størst for de producerende institutioner, fordi de ikke har mulighed for at sende »Sorteper« videre. Departementerne kan derimod beskytte sig selv og fordele besparelserne gennem procentvise nedskæringer på institutionerne. Resultatet er udgiftsbeslutninger uden klarhed over de samlede konsekvenser, hvor også beslutningernes substans hænger dårligt sammen og med stor sandsynlighed for en skæv og utilsigtet prioritering.

Til brug for undersøgelsen af administrationens adfærd opstiller TBJ en teoretisk model for, hvorledes beslutninger om besparelser træffes. Modellen består af 3 faser (den incrementalistiske, managementfasen og den strategiske fase), som forudsættes at følge tidsmæssigt efter hinanden og som kendetegnes ved stigende ressourceknaphed. TBJ forsøger ikke at gennemføre en egentlig test af modellen. På grundlag af interviews med budgetmedarbejdere i 9 ministerier og 5 institutioner når han frem til, at der er en vis overensstemmelse mellem virkeligheden og modellen, men at der ikke er tale om at faserne afløser hinanden som forudsat. Det er snarere således, at de overlapper hinanden tidsmæssigt.

I stedet for at videreudvikle dette perspektiv forlader TBJ modellen og skitserer det, han kalder administrationens »normale besparelserproces«. Den svarer i det store og hele til den incrementalistiske adfærd, som tidligere er beskrevet af adskillige forskere. De indhentede interviewdata anvendes til at dokumentere normalprocessens fordele og ulemper for de forskellige involverede aktører. Afslutningsvis fremlægges et detaljeret materiale om Civilforsvaret, hvor en strategisk præget besparelserproces gav anledning til mange problemer og ret begrænsede besparelser set i forhold til indsatsen. Eksemplet bekræfter således den incrementalistiske beslutningsproces' dominans.

Denne beskrivelse med dens mange facetter og citater rummer næppe meget nyt for

politologer og ansatte i den offentlige forvaltning. Men dem, der har været i tvivl, kan muligvis finde belæg i denne bog for, at også den danske beslutningsproces i folketinget, regeringen og centraladministrationen er overvejende incrementalistisk, præget af de mange, små flertals metode og har en iboende tendens til vækst. Den svarer således ganske godt til Lindblom's, Wildavsky's og Riker's teoretiske modeller.

Spørgsmålet er bare om beskrivelsen er dækkende og om TBJ's konklusioner er holdbare? Inden for de seneste 4-5 år er det faktisk lykkedes at foretage ret betydelige strategisk prægede omprioriteringer på f. ex. undervisningsministeriets område (fra universitetsuddannelserne til erhvervsuddannelserne). På det kommunale daginstitutionsområde har der indtil for kort tid siden været lange ventelister til vuggestuer og børnehaver. Arbejdsløsheden blandt kvinder, det faldende fødselstal og ikke mindst forhøjelserne af forældrebetalingen har medført, at en række kommuner nu er ved at træffe beslutning om at nedlægge halvtomme institutioner. Man kan være dybt uenig med disse beslutninger, men man kan vel næppe kalde dem incrementalistiske? En række tilsvarende eksempler kunne nævnes.

TBJ's resultater kan muligvis forklares ved, at han i høj grad bygger på interviews med et begrænset antal budgetmedarbejdere i departementer og statsinstitutioner. Deres opfattelse af begivenhederne vil vel ofte være domineret af arbejdet med de mange små beslutninger, og de kan alle berette om talrige sager, hvor den »rationelle« beslutning blev forhindret af enten politikere eller interne intriger. Men selv om denne opfattelse kan være rigtig på microniveau, forhindrer det ikke, at der samtidig sker overord-

nede prioriteringer på macroniveau. TBJ peger jo iøvrigt også selv på, at den incrementalistiske beslutningsproces eksisterer side om side med den management-orienterede og den strategiske beslutningsproces. Derfor kan man beklage, at TBJ ikke har lagt mere vægt på at undersøge, fx under hvilke betingelser det er muligt at få mere strategisk betonedede overvejelser til at slå igennem i beslutninger, eller hvorledes virkningerne af de offentlige besparelser slår igennem overfor borgerne på længere sigt. Det ville have givet bogen et mere operativt indhold i tillæg til det beskrivende.

Bogen er en revideret udgave af TBJ's licentiatafhandling til det erhvervsøkonomiske fakultet ved Handelshøjskolen i København. Forfatteren er cand. merc. og ansat som seniorstipendiat ved Institut for Organisation og Arbejdssociologi på Handelshøjskolen. På den baggrund kan det undre, at undersøgelsen udelukkende bygger på politologiske teoridannelser frem for at inddrage økonomiske eller bredere organisationsteoretiske perspektiver. TBJ kalder selv undersøgelsen for »eksplorativ«. Undersøgelsens værdi ligger da også først og fremmest i, at der nu er indsamlet et betydeligt dokumentationsmateriale, og at der er taget et første skridt i retning af at få opbygget en mere systematisk viden om, hvordan offentlige myndigheder reagerer på signaler om stramning af de økonomiske vilkår.

Bogen er iøvrigt skrevet på et nogenlunde let forståeligt sprog, som er mindre belastet af fremmedord og snørklede formuleringer, end man almindeligvis møder i afhandlinger fra de højere læreanstalter. Det gør den tilgængelig også for læsere, som ikke har lært at jonglere med politologernes begreber.

Nina Lindholm
fuldmægtig i administrations-
departementet

Anmeldelse

Palle Mikkelsen: »Likviditetspolitikken i amtskommunerne«, AKF, København 1981.

Amtskommunernes og kommunernes forskningsinstitut AKF har i august 1981 udgivet publikationer »Likviditetspolitikken i amtskommunerne«. Publikationen indeholder en redegørelse af udviklingen i amtskommunernes likviditet og låntagning i perioden fra 1974 til 1980 fordelt på de enkelte amtskommuner.

Formålet med publikationen har været at få et billede af spredningen i den finansielle stilling, der måtte have udviklet sig i de enkelte amtskommuner for herigennem bl. a. at få indtryk af udviklingstendenser over tiden og dermed få belyst eventuelle forskelligheder med hensyn til den politik vedrørende likvide aktiver og låntagning, som amtskommunerne har ført.

De likvide aktiver er i bogen afgrænset til amtskommunernes kontante kassebeholdning, bankindestående samt obligationer. I publikationen er der peget på, at der er en mulighed for at ændre forholdet mellem likvide aktiver og øvrige finansielle aktiver. Forfatterne fremhæver, at fordelingen har været ret stabil fra år til år for gruppen af amtskommuner, men at der derimod har været udsving for den enkelte amtskommune. På denne baggrund er der ikke foretaget yderligere analyser af forskydninger mellem aktiver.

Analysen er udelukkende baseret på saldoopgørelser ved årets udgang. Der bliver derfor ikke taget hensyn til mulige forskydninger i betalingsmønstret og for opskrivninger/nedskrivninger af bl. a. obligationsbeholdninger, der i det amtskommunale regnskabssystem opgøres til kursværdi. En stigning i obligationsrenten vil således f. eks. medføre et kursfald for de af amtskommunerne erhvervede obligationer, hvorved likviditeten påvirkes i negativ retning. Tilsvarende vil en ændring i betalinger til og fra staten øve indflydelse på opgørelser af likviditeten.

Der opstilles bl. a. følgende hypoteser for amtskommunernes eventuelle likviditetspolitik:

1. Likviditetsreserven fastsættes til en bestemt beløbsmæssig størrelse.
2. De likvide aktiver skal udgøre en nogenlunde fast andel af den generelle aktivitet.
3. De likvide aktiver skal begrænses mest muligt.
4. Likviditetsopbygningen skal tjene den funktion at tilvejebringe en spredning over tiden af den økonomiske belastning, der følger af gennemførelsen af større enkeltprojekter, især anlægsopgaver.
5. Likviditeten skal alene betragtes som en residual, der tjener til at imødegå den usikkerhed, som måtte opstå omkring budgetlægningen og budgetforløbet over året.
6. Amtskommunen opsamler likvid aktiver med henblik på at lade afkastet udgøre en voksende andel af de samlede indtægter over tiden.

Med henblik på en vurdering af disse hypoteser gennemføres i bogen sammenligninger over amtskommunernes udvikling i likvide aktiver i perioden fra 1974 til 1980. Særlig for året 1980 gælder det, at beløbene er baseret på de foreløbige indberetninger til Danmarks Statistik. Analysen viser i øvrigt, at den amtskommunale likviditet er steget i perioden fra 1974 til 1979 for derefter at blive reduceret fra 1979 til 1980.

De foreløbige oplysninger til Danmarks Statistik for 1980 har desværre været fejlbehæftet særlig i enkelte amtskommuner. Likviditeten er i alt blevet undervurderet med ca. 300 mio. kr., heraf alene 200 mio. kr. i Fyns amtskommune og dette har givet anledning til visse misforståelser i den offentlige debat.

Et helt andet – og mere relevant – spørgsmål er om det valgte likviditetsbegreb (for skydninger i kassebeholdninger, indestående i banker og sparekasser samt obligationsbeholdning m. v.) er egnet til belysning af de opstillede hypoteser.

Det er formentlig mere nærliggende at lave sådanne undersøgelser på amtskommunernes overskud/underskud på drifts-, anlægs- og udlånsbudgetterne. Herved belyses den reelle påvirkning af samfundsøkonomi-

en og herved opnås bedre muligheder for at undersøge om amtskommunerne ved budgetlægningen har søgt at udjævne forskelle i finansieringsbehovet som følge af udsving i anlægsaktiviteter og indtægtsmuligheder, for bl. a. at fastholde en nogenlunde konstant udskrivningsprocent over tiden.

Den i bogen anførte nære sammenhæng mellem over-/underskuddet på drifts-, an-

lægs- og udlånsbudgettet og forskydninger i likvide aktiver holder efter mit skøn ikke.

Dette er bl. a. illustreret i nedenstående oversigt over udviklingen i amtskommunernes drifts-, anlægs- og udlånsbudgetter i perioden 1977 til 1980 samt forskydninger i likvide aktiver, der dels er opgjort for Århus amtskommune og for samtlige amtskommuner.

Udvikling i drifts- anlægs- og udlånsbudget samt likvide aktiver 1977-1980.

Århus amtskommune

	1977	1978	1979	1980
overskud på drifts-, anlægs- og udlånsbudget	÷ 47	÷ 25	÷ 18	÷ 23
overskud på drifts-, anlægs- og udlånsregnskab	3	53	÷ 65	÷ 67
forøgelse af likvide aktiver	53	32	15	÷ 109

Samtlige amtskommuner

	1977	1978	1979	1980
overskud på drifts-, anlægs- og udlånsbudget	÷ 293	÷ 253	÷ 477	÷ 616
overskud på drifts-, anlægs- og udlånsregnskab	271	166	÷ 411	÷ 388
forøgelse af likvide aktiver	189	235	120	÷ 688

De betydelige forskelle kan ikke undgå at påvirke resultaterne af de foretagne analyser.

Dette har særlig betydning i forbindelse med indførelse af nye styringsinstrumenter. I 1979 henstillede regeringen således til kommunerne og amtskommunerne at likviditetsforbruget i 1980 skulle holdes inden for en samlet ramme af 1 mia. kr. for den kommunale sektor som helhed. Formålet med denne henstilling har naturligvis været at sikre, at kommunerne ikke finansierede udgifter ved at trække på likviditeten. Det mål, der er anvendt ved budgetlægningen, har derfor været det budgetterede underskud på drifts-, anlægs- og udlånsbudgettet.

I publikationen anføres det: »Det kan konkluderes, at likviditets- og gældssituationen eller udviklingen heri for amtskommunerne under ét bliver et stadig mere uegnet gennemsnit for tilrettelæggelsen af den politik, der i væsentlig grad vil komme til at influere på hver enkelt amtskommunes stilling. Dertil er de enkelte amtskommuners stilling alt for forskellig«.

Denne konklusion kan synes mindre begrundet, fordi de henstillinger, regeringen

udstikker til amtskommunerne er rammer for den samlede amtskommunale sektor og derfor ikke kan omsættes til en ramme for den enkelte amtskommune. Der er derfor god mulighed for, at de enkelte amtskommuner kan afvige fra de generelle udmeldinger. Der er tilmed i regeringens henstillinger taget hensyn til, at nogle amtskommuner vil afvige stærkt fra gennemsnittet. Det er jfr. ovenfor, min opfattelse, at vurderinger af underskuddet på drifts-, anlægs- og udlånsbudgettet er det mest relevante mål for aktivitetspåvirkningen af samfundsøkonomien.

Bogen afsluttes i øvrigt med en sammenfatning uden nogen egentlig konklusion på de opstillede hypoteser. Det fremgår, at der er flere formål med de likvide beholdninger og at det på grundlag af analyserne ikke er muligt at se, hvilke der har haft størst betydning.

Det konstateres endvidere, at der er store og voksende forskelle mellem amtskommunerne. Denne konstatering bygger alene på de foreløbige tal for 1980 og kan ikke underbygges af tallene fra perioden 1974 til 1979.

Otto Larsen
Afdelingschef i Amtsrådsforeningen

Anmeldelse

Jens Erik Steenstrup og Kristian Madsen-Østerbye: Sundhedssektoren ressourcer og produktion siden 1965 AKF, København 1980.

Kristian Madsen-Østerbye (redaktør)
Sundhedspolitik?

Indlæg på den sundhedspolitiske konference på Den kommunale Højskole, december 1980. AKF, København 1981.

Amtskommunernes og Kommunernes Forskningsinstitut, AKF, har igangsat et udviklingsarbejde omkring sundhedssektorens styring og økonomi. De to bøger, der anmeldes her, skal derfor betragtes som nogle af de første resultater fra dette projekt. De efterfølgende bemærkninger vil dels være et kort resumé, dels en kritisk diskussion af nogle af de behandlede emner.

Sundhedssektoren – ressourcer og produktion siden 1965 består af ialt 69 tekst- og tabsider samt et tabelappendix på 65 sider. Hermed fremgår også, at bogens hovedsigte er et forsøg på at samle og ordne en stor del af det forhåndenværende statistiske materiale, der findes på feltet, for ad denne vej at bidrage til et forbedret kendskab til sundhedssektorens omfang, struktur og udvikling. Det anføres, at det statistiske materiale er søgt struktureret således, at ikke blot ressource- og produktionsudvikling belyses, men at det samtidigt er gjort på en sådan måde, at udvalgte styringsmæssige og sundhedspolitiske problemer kan belyses ud fra det således organiserede materiale. Den kapitmæssige opbygning er traditionel: Ressourceforbruget, kap. 2, sundhedssektorens produktion, kap. 3 og det største, samt udviklingslinier, kap. 4.

Betragtet som en samling af kommenterede tabeller over udviklingen i sundhedssektoren i en næsten 15-årig periode er bogen af stor praktisk værdi, omend stort set de samme oplysninger har været offentliggjort andre steder, fx. i betænkningen fra sundhedsprioriteringsudvalget, betænkning no. 809. Fremstillingsmæssigt er der valgt at benytte tabeller, kurver og 'lagkager', hvorved det lykkes at undgå den dræbende

form, der ville have været en konsekvens af udelukkende at benytte tabeller. Der er dog en række mere principielle problemer med bogen. Grundproblemet er, at der ikke er foretaget noget klart valg mellem en ren deskriptiv eller en mere analytisk fremgangsmåde. Det anføres ganske vist i forordet, at der peges på analyser og overvejelser, som talmaterialet kan give anledning til, ligesom det nævnes, at undersøgelsen hverken i valg af analysemetode eller af de sundhedspolitiske problemstillinger er udtømmende. Det ville have været ønskeligt, at der var blevet valgt en ren deskriptiv fremstilling, hvor kommentarerne udelukkende var af uddybende og forklarende karakter, og ikke den blandingsform der er valgt, nemlig beskrivelse kombineret med afprøvning af diverse løsningshypoteser, hvis baggrund der ikke redegøres nærmere for, og hvis 'afprøvning' på det foreliggende datamateriale ofte er mere end tvivlsom. Der formuleres også hypoteser, hvorom det summarisk anføres, at de næppe kan testes. Set i lyset af udenlandske undersøgelser af såkaldt udbudsinduceret efterspørgsel ('stærkasseprincippet') forekommer følgende kategoriske udsagn p. 64 ganske umotiveret: 'sikkert helt umuligt at teste den fra forskellig side fremsatte hypotese, at væksten i speciallægeydelser i et vist omfang er en følge af væksten i antallet af speciallæger og af sygehuslægers mulighed for at drive speciallægepraksis som bibeskæftigelse', ligesom hypotesen er et godt eksempel på en hypotese, der blot trækkes ud af den blå luft. Skal der foretages analyser, selv enkle, eller udformes hypoteser, er det nødvendigt med en overordnet forståelsesramme/teori, der kan virke vejledende ved opstillingen af hypoteser. En sådan teori eller forståelsesramme findes ikke, og derfor er ethvert forsøg på årsagsforklaring næsten dømt til at mislykkes på forhånd, og gør det stort set også de steder, hvor det forsøges.

Med udgivelsen af '*Sundhedssektoren...*' var det AKF's og forfatterens håb, at der kunne opnås et væsentligt forbedret grundlag for diskussionen om forhold i sundhedssektoren. Der er ingen tvivl om, at det faktuelle grundlag er blevet bedre, men om

diskussionen af denne årsag foregår på et højere niveau er en anden sag, bl.a. fordi der fortsat er frit slag for mere eller mindre løse fortolkninger af de foreliggende oplysninger, eller noget der tangerer det misvisende, fx. når den ene af forfatterne i TV giver udtryk for, at undersøgelsen giver belæg for at antage, at sundhedssektoren ikke er effektiv nok. Det næste projekt i AKF's projekt må derfor anbefales at blive et mere systematisk forsøg på analyse af udviklingen i sundhedssektoren – de nødvendige datamæssige forudsætninger er nu blevet tilvejebragt. Set ud fra et omtale- og debat synspunkt må bogen vurderes som en succes – desværre bliver analyseprojekter ikke omtalt og diskuteret på tilsvarende vis, bl.a. fordi der så skal tages forbehold, metodiske problemer fremhæves m. m., noget der ikke er plads til 1–2 minutters spots i radio eller tv, eller i de fleste dagblade, men det gør ikke et analyseprojekt mindre påkrævet.

Et af de primære formål med *Sundhedspolitik? – indlæg på den sundhedspolitiske konference på den Kommunale Højskole* angives at være et ønske om at bidrage til debatten om sundhedspolitikken ved at samle en række repræsentanter enten fra parterne i sundhedssektoren (politikere, læger og sygeplejersker) eller udenfor stående parter (universitetsøkonomer og forskere fra AKF) til en konference med sundhedspolitik som tema. Bogen indeholder i redigeret form de fleste af konferencens foredrag, men mange af indlæggene bærer alligevel præg af foredragsformen. Dette kommer bl. a. til udtryk i ikke altid forståelige referencer til andre taleres bemærkninger. Dette gælder i særdeleshed indlægget fra formanden for de praktiserende læger, Svend Nielsen. Redaktøren kunne med sindsro have udeladt de første 3½ side af dette bidrag.

Det er altid vanskeligt at redigere og udgive indlæg fra konferencer, hvor der er stor forskel på deltagernes baggrund, hvorved indlæggene kommer til at variere utroligt meget i kvalitet – og nærværende bogen ingen undtagelse. Det har alligevel interesse at udgive et sådant bind af enkle grund, at man herved får et ganske godt indblik i argumentations- og forståelsesniveauet blandt politikere, fagforeningsrepræsentanter, læger og forskere – og der er store forskelle! Med hensyn til redigeringen af bogen gælder, at artiklerne er ordnet tematisk: Hovedproblemstillinger i sundhedssektoren, Hvem styrer udviklingen i sundhedssektoren! Løsninger på problemerne i sundhedssektoren, indlæg fra en paneldiskussion omkring 'Sundhedssektoren år 2000'. Bogens sidste indlæg er amtslæge Vagn

Christensens 'Sundhed år 2000'.

Amtsrådsmedlem Svend Jørgensen benytter i sit indlæg 'styrer politikerne udviklingen i sundhedssektoren' den velkendte anekdote om amtsborgmesteren, som i en diskussion om styringsredskaberne i sundhedssektoren sagde, hvad nytter det at skifte rattet ud så længe forruden er blændet, for at illustrere politikernes styringsproblem. Det får være, at dette er situationen set ud fra en politikers synspunkt, men læseren skuffes, hvis han tror, at forruden vaskes af i Jens Erik Steenstrups indlæg om Sundhedssektoren – mange mål, få effektive midler, eller at styretøjets nærmere konstruktion belyses i Kristian Madsen-Østerbyes indlæg om Sundhedssektorens struktur, organisation og styring. Begge disse indlæg støtter sig i høj grad til forfatterens fælles bog om 'Sundhedssektoren...'. Ved såvel læsningen af de to indlæg som nævnte bog føler man en stigende irritation over den megen talen om 'styring', 'styringssystem', styringssystemets effektivitet, eller 'realistisk styring af udviklingen', uden at disse begreber noget steds defineres, end-sige gøres til genstand for nogen egentlig analyse. I bogen om Sundhedssektoren gennemføres der som nævnt ikke egentlige analyser, men dette skulle dog ikke hindre, at man havde forsøgt sig med en begrebsafgrænsning, lige fra hvad der skal styres over styringsmidler/metoder til implementering af disse. Bl. a. anfører de to forfattere (p. 16, Sundhedssektoren), at man med udgangspunkt i beskrivelsen og analysen af væksten i sundhedssektoren kan afdække forhold af styringsmæssig karakter, som meget vel vil kunne tænkes overført til den offentlige sektor som helhed. Hvordan man kan gøre sig håb om at finde frem til sådanne styringsmæssige problemer uden en nærmere diskussion af styring er lidt af en gåde – og som nævnt er der ikke megen løsningshjælp at hente i de to indlæg i bogen om Sundhedspolitik. Set i lyset af, at 'styring' nok er det centrale stikord, hvis man enten vil forklare sundhedssektorens hidtidige vækst eller nyorientere den fremtidige udvikling, må det beklages, at dette forhold ikke diskuteres seriøst.

Der siges mere om styring i Anders Ølgaards og Steen Leth Jeppesens respektive indlæg end der tilsammen siges om emnet i 'Sundhedssektoren...' og de to nævnte indlæg. Anders Ølgaards udgangspunkt er det for økonomer velkendte: Den offentlige sektor er som bekendt ikke underkastet nogen markeds mekanisme. Dermed er en række tendenser henimod efficient ressourceanvendelse samtidig fraværende – uden at der er gjort forsøg på at finde alternative

eller andre institutionelle former, der kan give incitamenter til efficient ressourceanvendelse. Der har desværre været en tendens til automatisk at 'lukke af', når markedsmechanisme, priser m. m. bringes på bane, selv når hovedpointen ikke er at argumentere for sådanne systemer, men for at give mulighed for sammenligning, når og hvis eksplicitte alternativer diskuteres. Dr. med. Per Buch Andreasens indlæg om Ressourceforbrug og privatisering af sundhedsvæsenet er et typisk eksempel på en sådan tilsyneladende ureflekteret rygmarvsreaktion. Således ser han sig i stand til på mindre end $\frac{3}{4}$ side at komme frem til en konklusion gående ud på, at der ikke findes videnskabelige holdepunkter for, at en privatisering, hvad det så end er, af sundhedsvæsenet medfører en forbedret ressourcestyring, ligesom han i samme åndedrag også ser sig i stand til at konkludere, at en privatisering af sundhedsvæsenet ikke vil højne den brede befolknings sundhedstilstand. Ganske imponerende, selv når man accepterer, at der som følge af fremlæggelsesformen ikke indgår dokumentation end-sige argumentation. Den resterende del af Per Buch Andreasens indlæg er stort set en forkortet gennemgang af Socialdemokratiets sundhedspolitiske program.

Set i lyset af, at der ofte er overdrevne, selv blandt økonomer, forestillinger om, hvad afskaffelse af gratisprincippet ville medføre, kan sådanne rygmarvsreaktioner i et vist omfang forstås. Det er på den ene side rigtigt, at gebyrer/afgifter vil reducere den efterspurgte mængde af sundhedsydelser, og dermed ressourcekravene, men det er samtidig velkendt fra efterhånden utallige efterspørgselsstudier, at efterspørgslen er ret uelastisk, hvilket naturligvis er af interesse ud fra et provenusynspunkt. Denne form for afvejet diskussion forekommer

desværre endnu ikke i Danmark. Tværtimod er der eksempler på antagelser om, at såkaldte jævnt overflødige konsultationer (således som lægen ser dem), ville forsvinde, hvis en afgift indføres (praktiserende læge Jørgen Winters indlæg om Ændring af gratisprincippet). Almindelige økonomiske efterspørgselsovervejelser tilsiger, at dette ikke nødvendigvis behøver at blive tilfældet. På den anden side fældes der ofte for kategoriske domme vedrørende afgifter. Et eksempel herpå findes i Steenstrup's og Madsen-Østerbyes bog. De ser sig i stand til på grundlag af en konstatering af, at almen lægehjælp i 1978 udgjorde 7,7 % af driftsudgifterne mod 10,6 % i 1965 at konkludere, at indførelse af en afgift på besøg hos de alment praktiserende læger over undersøgelsesperioden ville have haft stadig mindre- provenu- og besparelsesmæssige virkninger for de samlede sundhedsudgifter og øvet indflydelse på en stadig mindre del af det samlede ressourceforbrug i sundhedssektoren. Det er naturligvis umuligt at konkludere så kategorisk på det foreliggende grundlag uden nærmere analyse af efterspørgselselasticitet, afledede virkninger i form af et muligt fald i henvisninger til hospitaler, ambulatorier, speciallæger m. v.

På trods af de kritiske bemærkninger skal det understreges, at offentliggørelsen af de to bøger utvivlsomt har bidraget til en konstruktiv debat. Det næste skridt må nu være, at der tages hul på egentlige analyser, fx. i form af analyser af mulige årsager til den konstaterede vækst eller veldokumenterede analyser af hyppigt forekommentede forslag, fx. indførelse af afgifter. Kombinationen af sådanne analyser og mere beskrivende studier som 'Sundhedssektoren...' ville da være et væsentligt bidrag til en forbedring af beslutningsgrundlaget i den offentlige sektor.

Kjeld Møller-Pedersen
Institut for Samfundsvidenskab,
Odense Universitet