

økonomi og politik

Kvartalsskrift udgivet af
Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi

54. årgang · nummer 4 · 1980

Munksgaards Forlag · København 1981

ØKONOMI OG POLITIK

54. årgang nr. 4 - 1980

Indhold

<i>Hans Kristensen:</i> Planlægningsperspektiver i Lavindkomstkommissionens sekretariats arbejde	305
<i>Gitte Haslebo:</i> Kvindepolitiske perspektiver i Lavindkomstkommissionens arbejde	318
<i>Jens Frøslev Christensen:</i> Perspektiver for beskæftigelse og arbejdsløshed i lyset af den erhvervsmæssige og teknologiske udvikling	334
<i>Anders Mathiesen:</i> Velfærdsfordeling eller fordeling af arbejdskraft – Lavindkomstkommissionens analyser af efterkrigstidens uddannelsespolitik i Danmark	353
<i>Finn Valentin:</i> Brud og reproduktion af samfundsmæssige magtforhold	374
Udviklingen i den internationale og den danske økonomi ..	395

Kvartalsskrift

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

FORFATTERNE

Hans Kristensen, sekretariatsleder i Lavindkomstkommissionens sekretariat, mag. scient. soc.

Gitte Haslebo, fuldmægtig i Lavindkomstkommissionen, cand. psyk.

Jens Frøslev Christensen, fuldmægtig i Lavindkomstkommissionen, mag. scient. soc.

Anders Mathiesen, lektor ved Roskilde Universitetscenter, mag. art.

Finn Valentin, lektor ved Institut for kultursociologi, Københavns Universitet, mag. scient. soc.

Den økonomiske oversigt udarbejdes af cand. polit. *Anne-Katrine Pilegaard*, Privatbanken A/S.

Udgivelsen er støttet af Statens samfundsvidenskabelige Forskningsråd.

Eftertryk uden kildeangivelse ikke tilladt.

ØKONOMI OG POLITIK udkommer med et hæfte i hvert kvartal. Årsabonnement 125 kr. incl. moms. Enkelte hæfter 35 kr. incl. moms. Ansvarshavende redaktør: Lektor, lic. phil. PETER BOGASON, tlf. (01) 11 26 26. Selskabets formand: Professor, dr. phil. SVEN HENNINGSEN. Redaktionsudvalg: Professor H. P. CLAUSEN, lektor, cand. polit. JØRGEN ESTRUP, lektor, cand. mag. KNUD LARSEN, professor MOGENS PEDERSEN og lektor, cand. mag. CHRISTIAN THUNE. Redaktion: Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Rosenborggade 15, 1130 København K. Ekspedition og abonnement: Munksgaards Forlag A/S, Nørre Søgade 35, 1370 København K, tlf. (01) 12 70 30. Abonnement kan endvidere tegnes i alle boglader.

Tryk: Anton Nielsens Bogtrykkeri, København.

Udsendt i boghandelen marts 1981.

Planlægningsperspektiver i Lavindkomstkommissionens sekretariats arbejde

Hans Kristensen

Indledning

I denne artikel vil der blive taget udgangspunkt i nogle af de centrale ideer vedrørende den danske centraladministrations planlægningsbestræbelser, som i 1975 fremkom i betænkning 743: Planlægningen i centraladministrationen.¹⁾ Disse ideer vil blive sammenholdt med nogle af de erfaringer, der er indkommet i lavindkomstkommissionens sekretariats arbejde. Specielt vil de fordelingspolitiske aspekter i de offentliggjorte arbejdsnotater blive taget op til diskussion. Artiklen afsluttes med en opsamling af nogle hovedperspektiver for en mere fordelingspolitisk orienteret planlægningsindsats inden for eller i tilknytning til centraladministrationen.

Nogle udviklingstendenser for planlægningen i centraladministrationen

I betænkningen om planlægningen i centraladministrationen gennemgås behovet for en mere omfattende og langsigtet planlægningsindsats inden for centraladministrationen. Betænkningen stiller blandt andet forslag om etableringen af nogle nye »centre« i centraladministrationen med planlægnings- og koordinationsbeføjelser på tværs af den sektororienterede planlægning inden for de enkelte departementer. Som højeste niveau i den foreslåede struktur foreslås et »center for planlægning«. Centret skal være direkte knyttet til regeringen og overordnet samtlige ministeriers departementer. Dette center for planlægning foreslås placeret i tilknytning til statsministeriet. Centrets opgave skal være at koordinere og eventuelt initiere den langsigtede planlægning på alle lavere niveauer i hierarkiet. Under dette center foreslås der oprettet fire »centre på mellemniveau«. De fire centre skal varetage planlægningen vedrørende erhvervspolitik, planlægning af den samlede offentlige udgiftspolitik, den fordelingspolitiske planlægning og endelig den fysiske planlægning. Disse fire centre på mellemniveau er ifølge betænkningens forslag ikke underlagt enkeltministerierne, men er placeret over de ministeriers departementer, som berøres af planlægningen.

Ingen af disse nye planlægningscentre er oprettet som foreslået i betænkning-

1) Planlægningen i centraladministrationen. Betænkning 743. København 1975.

gen. Men den offentlige udgiftspolitik og den fysiske planlægning bliver de facto koordineret af henholdsvis finansministeriet og miljøministeriet. Derimod er hverken det overordnede center, det erhvervspolitiske eller det fordelingspolitiske center blevet etableret. Industriministeriet har etableret et industripolitisk kontaktorgan, som imidlertid endnu ikke har fungeret så længe, at der foreligger et erfaringsgrundlag at vurdere eventuelle perspektiver for det erhvervspolitiske center ud fra. Under arbejdsministeriet blev der i vinteren 1976/77 nedsat en lavindkomstkommission, som har haft til opgave at beskrive og analysere, hvorledes fordelingen af indkomster og øvrige levevilkår har udviklet sig under 1960'ernes højkonjunkturer og 1970'ernes lavkonjunkturer. Endvidere skal kommissionen stille forslag om, hvorledes erhvervs-, arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitikken, boligpolitikken samt socialpolitikken og indkomstoverførslerne kan tilrettelægges, så der fremkommer en mere ligelig fordeling af samfundets produktionsresultat. Denne opgave kan på mange måder sammenlignes med den opgave, det fordelingspolitiske center på mellemniveau ifølge betænkningen om planlægningen i centraladministrationen skal varetage.

At det kun er centrene for henholdsvis den offentlige udgiftspolitik og den fysiske planlægning som endnu er oprettet, omend i en lidt anden form end foreslået i betænkning 743, kan have flere forskellige forklaringer. En kunne være, at det politiske kontroversielle element i netop disse to centre er betydeligt mindre end i de andre to centre på mellemniveau og i det overordnede center for planlægning.

Den fysiske planlægning

Der har igennem både 1960'erne og 1970'erne været udbredt politisk enighed om, at den fysiske planlægning er en nødvendighed for en rimelig både offentlig og privat investeringspolitik i byggemodning og byggeri, anlæg af veje, oprettelse og nedlæggelse af institutioner osv. Enigheden er med 1970'ernes markant udvidede planlægning og intensiverede debat om både den fysiske planlægnings mål og aktuelle midler blevet lidt mindre. Især i forbindelse med regionplanlægningen, men også i forbindelse med den netop påbegyndte kommuneplanlægning, har der vist sig nogle modsætninger, som tidligere var skjult. Modsætningerne er kommet frem i den offentlige debat, som amter og kommuner har initieret. En lang række af græsrodsorganisationer er opstået i løbet af 1970'erne, og de har involveret sig i både forskellige delelementer i den fysiske planlægning og i planlægningen som helhed. Græsrodsorganisationerne har således løftet problemstillinger frem i lyset, som ikke tidligere blev artikuleret. Men de modsætninger, som præger debatten om den fysiske planlægning, er stadig meget lidt truende for planlægningen. Selv de mest markante konfrontationer omkring konkrete enkeltsager, som for eksempel kampene om »Byggeren« på Nørrebro, har kunnet indkapsles til enkeltstående tilfælde, hvor borgere og myndigheder ikke når frem til enighed.

Den fysiske planlægning har også i en ministeriel sammenhæng været med til at afdække konflikten imellem forskellige sektorministeriers planlægning, idet regionplanlægningen kræver en samordnet statslig reaktion i forbindelse med godkendelsen af regionplanerne. Selv om denne tværministerielle koordination ikke er problemfri, er det dog hidtil lykkedes at nå til principiel enighed i forbindelse med regionplangodkendelsen. Derfor er konklusionen, at der alt i alt har været opbakning og accept af, at et »center for fysisk planlægning« de facto er blevet oprettet i miljøministeriet.

Den offentlige udgiftspolitik

Med henblik på planlægningen af det offentliges udgiftspolitik er det politiske krav om både besparelser og bedre koordinering blevet mere udbredt og massivt i løbet af 1970'erne. I første omgang var det Fremskridtspartiet, som – meget unuanceret – fremsatte krav om voldsomme besparelser på de offentlige budgetter. Men senere i 1970'erne har stort set alle de borgerlige partier rejst krav, som år for år bliver mere og mere omfattende. Disse krav har været en meget væsentlig drivkraft bag det de facto etablerede »udgiftspolitiske center på mellemniveau, som er placeret i finansministeriet. At det især er blevet udgiftspolitikken, som er kommet i centrum, kan forklares ud fra både karakteren af de politiske pres, og ud fra den ministerielle struktur som dette pres rettes imod. Debatten om den økonomiske politik har især fokuseret på inflationen og betalingsbalanceunderskuddet. Inflationen frem til 1970'ernes midte og betalingsbalanceunderskuddet siden da. Beskæftigelsesforholdene og fordelingsvirkningerne af den økonomiske politik har i denne sammenhæng fået en betydelig mindre vægt end de to førstnævnte hensyn. Ud over det politiske valg der ligger bag denne prioritering, kan vægtningen også ses som delvist forårsaget af den ministerielle opdeling mellem de økonomiske ministerier, først og fremmest finansministeriet og økonomiministeriet på den ene side, og de ministerier som har »ansvaret« for beskæftigelsesforholdene, først og fremmest arbejds- og industriministeriet på den anden side. Fra de sidstnævnte ministeriers side har det været vanskeligt at få præget prioriteringen i den økonomiske politik således, at resultatet blev en mere balanceret udvikling, hvor beskæftigelseshensynet og betalingsbalancehensynet blev varetaget med samme styrke. Yderligere vanskeligt har det været at få fordelingshensyn varetaget, da intet ministerium har »fordelingspolitik« som sin hovedopgave.

Da det således er lykkedes at gøre betalingsbalancen til nøgleproblemet i den økonomiske politik, er det offentlige udgiftspolitik blevet en særdeles central planlægningsopgave.

De øvrige planlægningsopgaver

Når det overordnede center for planlægning, det erhvervspolitiske og det fordelingspolitiske center på mellemniveau endnu ikke er etablerede, så er en

mulig forklaring en manglende politisk vilje til en mere systematisk planlægning af disse opgaver. En anden forklaring kan være, at disse former for planlægningsarbejde er meget komplekse. Der forudsættes både systematiske beskrivelser af de dele af samfundslivet, som skal planlægges, og nogle antagelser om hvorledes sammenhængene mellem årsager og virkninger er inden for de givne områder. En sådan viden vil uundgåeligt influere på den politiske debat. Især i forbindelse med fordelingspolitikken betyder det, at konsekvenserne af politiske beslutninger (og af manglende beslutninger) kunne komme til at fremgå mere klart i debatten, end de hidtil har gjort. Den manglende hensyntagen til fordelingsvirkningerne ville blive vanskeligere at fastholde.

En mere systematisk planlægning af erhvervs- og fordelingspolitikken i sammenhæng er nødvendig blandt andet på grund af arbejdsløshedens stigning og den deraf følgende ulighed i helt fundamentale levevilkår for stadig større dele af befolkningen. De problemer, samfundet i dag er stillet over for, defineres for snævert i den økonomiske planlægning, der i dag foregår i centraladministrationen. Krisen rammer bredt med konsekvenser for flere sider af levevilkårene, end der i dag omfattes af den statslige planlægning. Krisens bredde og kompleksitet kan blandt andet ses i den lange række af arbejdsnotater, som lavindkomstkommissionens sekretariat har udsendt i de seneste år.

Den fordelingspolitiske orientering i lavindkomstkommissionens sekretariats arbejdsnotater

Inden for de seneste år har lavindkomstkommissionens sekretariats arbejdsnotater²⁾ berørt flere af de helt centrale – både erhvervs- og fordelingspolitiske – problemer, som de to manglende centre på mellemniveau i givet fald skulle arbejde med. I det følgende vil nogle af de i denne sammenhæng relevante erfaringer blive søgt uddraget af arbejdsnotaterne. Hovedvægten vil – i overensstemmelse med kommissionens hovedopgave – blive lagt på den fordelingspolitiske indfaldsvinkel. Kommissionens udformning og arbejde er ikke umiddelbart identisk med det fordelingspolitiske center, som skitseres i betænkning 743. Det betyder, at erfaringerne ikke uden videre kan overføres til denne betænkningens samlede planlægningsstruktur. Men ikke desto mindre er der kommet så væsentlige fordelingspolitisk relevante resultater frem i arbejdsnotaterne, at der er god grund til at sammenholde disse resultater med tankerne i betænkning 743.

De nødvendige spørgsmål, som må besvares i en fordelingspolitisk diskussion, vedrører:

- 2) En ajourført oversigt over lavindkomstkommissionens sekretariats arbejdsnotater findes i Orientering 4, 5 og 6, som kan fås fra sekretariatet.
- 3) Arbejdsnotaterne er udsendt i forfatterens navne af lavindkomstkommissionens sekretariat, og de udtrykker derfor ikke nødvendigvis kommissionens synspunkter på de behandlede emner.

- *hvad* der skal fordeles, og
- mellem *hvem* det skal fordeles,
- samt – ikke mindst – *hvordan* fordelingen skal ske.

Hvad skal fordeles?

Spørgsmålet om, *hvad* der skal fordeles, har i lavindkomstkommissionens sammenhæng været direkte angivet i kommissoriet. Kommissionen skal se på de indkomster, forskellige grupper erhverver sig på arbejdsmarkedet – de primære indkomster – og på forholdene hvorunder disse primære indkomster erhverves. Desuden skal den se på fordelingen af de samlede levevilkår. Ud over beskrivelsen af disse fordelinger skal kommissionen også analysere, hvordan fordelingerne dannes, det vil sige finde frem til nogle af årsagerne bag ulighederne. For at klare denne opgave må der arbejdes ud fra en teori om, hvad der er årsager til den ulige fordeling. Afdækningen af årsagerne har medført, at fordelingsanalyserne er blevet ret vidtrækkende. Mere traditionelle fordelingsanalyser har først og fremmest koncentreret sig om omfordelingen via skattesystemet og de sociale ydelser, blandt andet fordi der på disse områder igennem mange år har været etableret omfordelingssystemer i offentligt regi med en udligning af forskelle mellem forskellige grupper som målsætning. Når væksten lægges på årsagsorienteringen – som det er tilfældet i lavindkomstkommissionens arbejde – så forrykkes opmærksomheden til de sider af samfundsudviklingen og de offentlige politikker, der skaber den primære fordeling af samfundets produktionsresultat. Det vil især sige erhvervs-, arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitikken. Fordelingspolitik i denne forstand har således hovedsigte på de politikker, som er med til at danne den primære fordeling, mens de traditionelle fordelingspolitiske indgreb snarere har karakter af omfordelingspolitik via social- og skattepolitikken.

Betydningen af at udvikle teorierne om årsagssammenhængene og af at beskrive og analysere indkomst- og levevilkårsfordelingen på det primære niveau er blevet mere fremtrædende i og med, at de traditionelle omfordelingssystemer har vist sig ude af stand til at skabe større lighed mellem forskellige grupper i samfundet. Dertil kommer de seneste års stigende politiske vanskelighed med at øge omfordelingen i den mere traditionelle udformning. Det betyder, at lighedspolitik må gå nye veje, hvis den ikke skal støde på fatale politiske forhindringer.

Disse synspunkter kommer markant frem i de arbejdsnotater, som er udarbejdet af forskellige forfattere i samarbejde med kommissionens sekretariat. Det har fra starten af dette arbejde været en helt klar målsætning, både at beskrive fordelingerne, og at kortlægge årsagerne til fordelingerne. Analyserne har vist, at de væsentligste årsager til den ulige fordeling af indkomster og øvrige levevilkår er de forskellige former for og grader af tilknytning til arbejdsmarkedet. De grupper, som enten endnu ikke er kommet ind på ar-

bejdsmarkedet, eller som har trukket sig tilbage fra det, har som regel meget lave indkomster på grund af manglende arbejde. Den største forskel i indkomster og levevilkår er til stede mellem erhvervsaktive og de ikke-erhvervsaktive. Men også inden for gruppen af ikke-erhvervsaktive er der store forskelle. Forklaringen på variationerne i indkomster og levevilkår mellem disse ikke-erhvervsaktive grupper er som regel af en anden art end forklaringerne for de erhvervsaktive. For nogle pensionisters vedkommende er den tidligere placering på arbejdsmarkedet af stor betydning for de forhold, man har efter at have trukket sig ud af arbejdsmarkedet. Det gælder for eksempel grupper med særlige formuer eller pensionsvilkår, som stammer fra deres tidligere job. Men langt de største grupper uden for arbejdsmarkedet er stærkt afhængige af for eksempel folkepension, uddannelsesstøtte etc. Da der her ikke er tale om primære indkomster optjent på arbejdsmarkedet, men om omfordelte indkomster, er det politiske element i indkomstdannelsen langt stærkere end ved de primære indkomster.

På arbejdsmarkedet har erhvervsstrukturens udvikling inden for forskellige erhverv og brancher stor betydning for fordelingen. Dette har ført til en meget stærk vægt på at få kortlagt, hvorledes erhvervsstrukturen har udviklet sig. Forskellige erhverv og brancher kan karakteriseres ud fra markedssituationen, den teknologiske udvikling, beskæftigelsen, lønningerne og arbejdsvilkårene.⁴⁾ Disse forhold er med til at danne et arbejdsstillingshierarki, som har afgørende betydning for både indkomst- og levevilkårfordelingen.

Det karakteristiske ved disse analyser af arbejdsstillingshierarkiets udvikling er, at de ikke er afhængige af, hvilke konkrete personer der på et givet tidspunkt udfylder positionerne. I arbejdsnotaterne er dette blevet udtrykt som »jobpositionssynsvinklen«. Vægten på denne synsvinkel er utraditionel i en fordelingspolitisk sammenhæng, idet en væsentlig del af indkomstoverførslerne netop forudsætter en vurdering af den enkelte persons forhold. Ved at anlægge en jobpositionssynsvinkel forskydes interessen fra den enkelte person til de strukturer, her erhvervs- og arbejdsstillingsstrukturene, som er bestemmende for vilkårene i givne job med hensyn til beskæftigelse, løn, indkomst, arbejdsvilkår, kvalifikationer, indflydelse osv.

Fordelingsanalyser bør imidlertid ikke knyttes ensidigt til arbejdsmarkedet, selv om mange både økonomiske og levevilkårsmæssige problemer har deres udspring i de uligheder, der findes mellem forskellige jobpositioner. Andre sider af tilværelsen spiller også ind på forskellige gruppers levevilkår. Eksempelvis kan nævnes, at boligfordelingen og boligpolitikens udformning, uddannelsespolitikken har klare fordelingsmæssige virkninger. I arbejdsnotaterne er disse andre levevilkår også taget op, og der er ingen tvivl om, at også fordelingen af disse øvrige levevilkår må inddrages i en fordelingspolitisk plan-

4) Se arbejdsnotat 12: Jens Frøslev Christensen: Erhvervsstruktur, teknologi og levevilkår. Lavindkomstkommissionens sekretariat 1980.

lægning. Endvidere må betydningen af de mere traditionelle omfordelingspolitikker, som for eksempel skatte- og socialpolitikken, ikke overses. Fordelingsvirkningerne er ved disse politikker meget direkte rettet mod forskellige befolkningsgruppers forbrugsmuligheder.

Sammenfattes disse overvejelser om, hvad der skal fordeles, er det væsentlige nye i lavindkomstkommisionens sekretariats arbejde, at der sker en vægtforskydning *fra* traditionel omfordelingspolitik, som sigter mod lighed i forbrugsmulighedernes fordeling, *til* fordelingspolitik med sigtet at opnå en større lighed i de primære indkomster og i de øvrige levevilkår forskellige grupper får ud af deres beskæftigelse på arbejdsmarkedet. En sådan vægtforskydning betyder også, at grupper som i dag enten ikke kan komme ind på arbejdsmarkedet eller af forskellige grunde bliver stødt ud fra det, sikres bedre muligheder for at komme ind og blive på arbejdsmarkedet.⁵⁾

Mellem hvem skal der fordeles?

Det andet spørgsmål, som må rejses i forbindelse med fordelingsanalysen, drejer sig om, mellem *hvem* der skal ses på fordelingsproblemer.

I kommissionens arbejde har der fra starten været den begrænsning, at kun de personer, som havde en tilknytning til arbejdsmarkedet, skulle indgå i analyserne. Det har betydet, at for eksempel arbejdsløse og personer, som søger ind på arbejdsmarkedet, skal medtages, men for eksempel uddannelsessøgende og pensionister falder udenfor.

I den beskrivende del af arbejdet, hvor de samlede fordelinger af indkomsterne og andre levevilkår er gjort op, ville denne begrænsning ikke være rimelig, da fordelingerne i så fald kun ville omfatte ca. halvdelen af befolkningen. Af denne grund er forskellige grupper uden for arbejdsmarkedet taget med i flere af opgørelserne. Afgrænsningen har derimod været nyttig i de mere analyserende dele af arbejdet. En afgørende begrundelse for denne indsnævring – som ikke blot viser tilbage til kommissoriets opgavebeskrivelse – er de væsensforskellige mekanismer, som bestemmer indkomst- og velfærdsfordelingen på uden for arbejdsmarkedet. For de studerende og pensionisterne er afhængigheden af det politiske systems afgørelser langt større end for personerne på arbejdsmarkedet. Det er i denne sammenhæng interessant at bemærke, at det i arbejdsnotatet om de politiske ressourcers fordeling⁶⁾ vises, hvorledes indflydelsen på det politiske system først og fremmest er forbeholdt de erhvervsaktive grupper. Grupperne uden for arbejdsmarkedet har en langt mere begrænset indflydelse på det politiske system.

5) Beskæftigelsens udvikling og betydning tages op i Jens Frølev Christensens artikel i dette nummer af tidsskriftet.

6) Arbejdsnotat 14: Finn Valentin: Fordelingen af påvirkningsmuligheder. Lavindkomstkommisionens sekretariat 1980.

Et andet spørgsmål, som vedrører mellem hvem der skal ses på fordelingsproblemerne, drejer sig om fordelingen mellem på den ene side de selvstændige og på den anden side lønmodtagerne. Diskussionerne tilspidises især ved opgørelser af indkomster og formuer.

Helt principielt har det været fremført, at man ikke kan sammenligne selvstændiges og lønmodtageres indkomster og formuer. Men samtidigt er behovet for en sammenligning meget stort, idet en væsentlig del af fordelingsdiskussionerne netop vedrører fordelingen mellem selvstændige og lønmodtagerne. Det »tekniske hovedproblem« er usikkerheden omkring opgørelsen af specielt de selvstændiges indkomster. Hvor mange udgifter – især renteudgifter – bør trækkes fra indkomsterne før, man når frem til indkomster, der kan sammenlignes med lønmodtagernes. Opgørelsen af lønmodtagernes indkomster har ikke voldt de samme problemer, selv om der principielt også her kunne stilles forslag om ændrede fradrag af udgifter forbundet med indkomsterhvervelsen, som for eksempel udgifter til børnepasning. Hvad angår formueopgørelserne er problemet som regel, at en del af de selvstændiges formuer hidrører fra deres erhvervsvirksomhed, en anden del fra deres bolig. Formueopgørelsen for visse grupper af lønmodtagere bliver tilsvarende usikker på grund af pensionsordninger, der ikke opgøres som formuer.⁷⁾

Mens ovenstående diskussion berører forskellen mellem to hovedgrupper i samfundet, de selvstændige og lønmodtagerne, set i sammenhæng med fordelingen af indkomster og lønmodtagerne, set i sammenhæng med fordelingen af indkomster og formuer, så vil en bredere fordelingsanalyse nødvendiggøre en mere finmasket opdeling af befolkningen. I forbindelse med lavindkomstkommissionens arbejde blev det fra starten valgt at opdele befolkningen efter erhverv, arbejdsstilling og køn. Erhverv, fordi den teknologiske udvikling m. m. er markant forskellig mellem forskellige erhverv. Arbejdsstilling, ud fra en antagelse af, at placeringen i jobhierarkiet havde stor betydning for løn, indkomst, arbejdsvilkår osv. Og endelig køn, fordi arbejdsmarkedet er meget forskelligt for mænd og kvinder, og fordi så mange bestræbelser går i retning af en ligestilling mellem kønnene. Denne gruppeopdeling har vist sig frugtbar i den fordelingsanalytiske sammenhæng, og den har også åbnet for nogle politikforslag, som tager sigte på ændringer i erhvervsstrukturer, jobhierarkiet og i det kønsopdelte arbejdsmarked.⁸⁾

Sammenfattes problemerne om, hvem der skal fordeles mellem, så kan der på baggrund af lavindkomstkommissionens sekretariats arbejde peges på, at der for det første må ses på fordelingen mellem de erhvervsaktive og de ikke-

7) En udførlig diskussion af disse problemer findes i Delrapport 1: Udviklingen i den personlige indkomstfordeling for erhvervsaktive 1970-1976. Lavindkomstkommissionen 1979 og i Delrapport 2: Udviklingen i formuefordelingen 1960-1977. Lavindkomstkommissionen 1979.

8) I en række arbejdsnotater beskrives og analyseres grupper karakteriseret ved særligt store andele med lave indkomster. Næsten alle grupper er kvindegrupper. For en grundigere præsentation, se Gitte Haslebos artikel i dette nummer af tidsskriftet.

erhvervsaktive. For det andet på fordelingen mellem selvstændige og lønmodtagere. Og for det tredje på fordelingen mellem grupper opdelt efter erhverv, arbejdsstilling og køn. Sådant en gruppeopdeling er relevant både blandt de selvstændige og blandt lønmodtagerne. Disse opdelinger imødekommer kravene om at åbne for både analyser af fordelingsårsager og for politiske handlingsmuligheder.

Hvordan skal der fordeles?

Det tredje fordelingspolitiske interessante spørgsmål vedrører *hvordan* fordelingen skal ske.

I lavindkomstkommissionens tilfælde er der i kommissoriet lagt vægt på en række konkrete politikker: erhvervs-, arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitikken, samt bolig- og socialpolitikken og indkomstoverførslerne. Der er tillige givet en målsætning for forslagene. Kommissoriet pålægger kommissionen at komme med forslag, som kan føre til en mere ligelig fordeling af samfundets produktionsresultat.

Imidlertid har det vist sig, at »en mere ligelig fordeling« kan forstås på flere forskellige måder. Hovedskillelinien går mellem en opfattelse af lighed, som tager sigte på at nå frem til ens materielle vilkår for alle i samfundet, og en opfattelse som lægger vægten på, at lighed er lige udbytte af ensartet indsats for eksempel lige løn for lige arbejde. Ifølge den sidste opfattelse kan der bevares stor ulighed i de resulterende fordelinger, og alligevel tales om lighed. Bag denne opfattelse ligger en antagelse om, at ulighed er en nødvendighed for at opretholde dynamikken i samfundet. Omvendt ligger der bag argumentet for at føre udviklingen i retning af reel materiel lighed mellem alle samfundets medlemmer, en antagelse om, at kun materiel lighed sikrer, at alle i samfundet kan udfolde sig frit og realisere sig som individer.

Denne diskussion er ikke ny. En næsten parallel diskussion fandt sted inden for levevilkårsforskningen i 1970'ernes begyndelse. Problemet var her konstruktionen af de spørgsmål, som skulle vise forskellene i levevilkårene. Skulle man ved udformningen lægge vægt på at kunne vise, i hvilken udstrækning forskellige grupper har fået andel i »det gode liv«. Eller skulle man alternativt se på forskellige gruppers andel af de dårlige forhold i samfundet. Uenigheden om, hvad der var godt og hvad der ikke var det, førte frem til, at vende opmærksomheden mod »det onde liv«. Der viste det sig, at være langt større enighed om at fastlægge, hvad der er uønskværdigt end hvad der er godt.

Overført på lighedsdiskussionen kan det vise sig at være den mest farbare vej, ikke at koncentrere sig om lighed, men om ulighed. Med udgangspunkt i den konstaterede ulighed i en række henseender bliver spørgsmålet da, hvilke former for ulighed, der er klart uacceptable.

De primære årsindkomster er for lønmodtagere et produkt af en timeløn og

et årligt beskæftigelsesomfang. Hvad angår lønnen, så er der på arbejdsmarkedet opbygget både permanente organisationer (DA og LO) og faste procedurer for, hvorledes lønspørgsmålet løses. Der har endvidere igennem de seneste årtier været lagt stor vægt på, at føre solidarisk lønpolitik. Resultaterne heraf har vist sig, som en mindre ulighed mellem faglærte og ikke-faglærte og mellem mænd og kvinder. Det offentliges mulighed for at føre indkomstpolitik har i denne sammenhæng vist sig begrænset. Kun i det omfang det offentlige selv optræder som arbejdsgiver er mulighederne anderledes. I denne rolle har det offentlige ført en lighedsorienteret lønpolitik i den sidste halvdel af 1970'erne. De højeste lønninger har haft en begrænset stigning, mens de lavere lønninger i noget større udstrækning er fulgt med lønudviklingen på den private del af arbejdsmarkedet uden dog helt at kunne holde trit. Selv om det offentliges interene lønpolitik har stor betydning, idet ca. 1/3 af arbejdsstyrken er offentligt ansatte, så er konklusionen at løn- eller indkomstpolitik ikke er særlig effektiv, som en mere generel lighedsorienteret politik. At organisationerne har kunnet forhandle sig frem til en solidarisk lønpolitik, har haft langt større betydning set over tyve års perioden fra 1960 og frem. Når der derfor skal peges på, hvorledes en statslig fordelingspolitik med sigte på den primære fordeling kan udformes, må der ses på andre påvirkningsmuligheder.

Dér kommer især beskæftigelsen ind i billedet. I den sammenhæng er der talrige muligheder for at sætte ind med politiske initiativer, som kan få stor fordelings effekt. I et arbejdsnotat⁹⁾ er det blevet vist, at en fuldstændig udligning i beskæftigelsen vil medføre en reduktion af uligheden i den samlede indkomstfordeling med 40 pct. Initiativerne til en påvirkning af beskæftigelsen ligger inden for rammerne af erhvervs-, arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitikken. Kun gennem nye lighedsfremmende og samordnede politiske initiativer på disse tre områder kan man nærme sig til en situation, hvor alle får mere ensartede materielle muligheder. Tages de enkelte områder ud, og satses der for eksempel ensidigt på skabelse af lighed gennem isolerede indgreb, er det tvivlsomt om der kan skabes større lighed. Uddannelsessystemet er et godt eksempel på dette dilemma. På dette område viser 1960'ernes og 1970'ernes erfaringer, at selv en stærkt forøget indsats ikke fører til, at resultatet nås.¹⁰⁾ Den intensive satsning på en forbedring af uddannelsessystemet og en højnelse af det generelle uddannelsesniveau havde som målsætning at skabe større lighed. Men da erhvervs- og arbejdsstillingsstrukturen i langt mindre omfang var genstand for en bevidst, lighedsorienteret styring i samme periode, blev resultatet, at hovedtrækkene mellem forskellige jobpositioner stort set blev opretholdt med hensyn til ind-

9) Arbejdsnotat 15: Finn Kenneth Hansen: Primærindkomstfordelingen for erhvervsaktive 1977. Lavindkomstkommissionens sekretariat 1980.

10) Se arbejdsnotat 4: Anders Mathiesen: Uddannelsespolitikken, uddannelsesfordelingen og arbejdsmarkedet. Lavindkomstkommissionens sekretariat 1979. Og Anders Mathiesens artikel i dette nummer af tidsskriftet.

komster og øvrige levevilkår. Hvis den primære fordeling af indkomster og levevilkår skal ændres, fordres der med andre ord en tværgående, integreret indsats inden for både erhvervs-, arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitikken.

Alternativet til en sådan indsats over for den primære fordeling er en indsats over for den sekundære fordeling, fordelingen af forbrugsmulighederne. Det har været en eksplicit målsætning for blandt andet skattepolitikken at ændre på de økonomiske vilkår, således at forbrugsmulighederne skulle blive mere lige fordelt end de primære, indtjente indkomster. De opgørelser, der er lavet, peger i retning af, at denne målsætning ikke er blevet realiseret. En væsentlig forklaring er skattesystemets opbygning med mange forskellige og yderst uigennemsigtige muligheder for at nedbringe den skattepligtige indkomst. Disse mange muligheder for at nedbringe indkomsterne har også haft betydning for omfordelingen over socialpolitikken så længe den skattepligtige indkomst blev anvendt som beregningsgrundlag. Socialindkomsten vil – i den udstrækning den kan frigøres fra den skattepligtige indkomst – kunne føre til mindre urimelighed i socialpolitikken og en klarere omfordelingseffekt. En helt afgørende betydning har også boligpolitikken i denne sammenhæng. I et af arbejdsnotaterne¹¹⁾ er vist, at boligpolitikken i perioden fra 1960 til slutningen af 1970'erne i stedet for at virke efter et progressivt princip, hvor de højeste indkomster bærer de største byrder, har vist sig at virke degressivt, således at de lavere indkomster bærer de største byrder. Dette skyldes, at det først og fremmest er de højeste indkomster, der drager fordel af rentefradragsmulighederne, og derigennem nedbringer deres skattebetaling kraftigt.

Omfordelingspolitik er stadig vigtig, men de sidste 15–20 års forsøg på at fremme en mere ligelig fordeling af forbrugsmulighederne gennem omfordeling viser, at den ikke kan nås ad denne vej. Konklusionen på dette er, at det er nødvendigt at tage direkte fat på fordelingen af de primære indkomster og satse på at få denne fordeling udjævnet.

Et fordelingspolitisk center på mellemniveau?

Efter gennemgangen af de tre nøglespørgsmål vedrørende fordelingspolitikken, som alle har været inddraget i lavindkomstkommissionens sekretariats arbejdsnotater, er det værd at vende tilbage til spørgsmålet om et fordelingspolitisk centers eventuelle udformning, opgaver og placering i eller uden for centraladministrationen.

I betænkning 743 forestiller man sig, at der som et første skridt i retning af et sådant center nedsættes et »samordningsorgan på ekspertniveau« med repræsentanter fra socialministeriet, indenrigsministeriet, finansministeriet, ministeriet

11) Arbejdsnotat 10: Jens Bonke og Hans Skifter Andersen: Boligsektorens fordelingsmæssige virkninger. Del II: Subsidier og kapitalgevinster. Lavindkomstkommissionens sekretariat 1980.

for skatter og afgifter og boligministeriet samt Det Økonomiske Sekretariat, Danmarks Statistik og Socialforskningsinstituttet.

Opgaverne for dette organ skulle dels være at udbygge og bearbejde statistik og andre relevante data af fordelingspolitisk interesse, og dels løbende at konsekvensvurdere forskellige ministeriers lovforslag, samt at stille forslag om ændringer i lovgivningen eller planlægningen.

En del af disse opgaver er også lavindkomstkommissionens. Den har ladet fordelingsanalyser gennemføre og skal i sin betænkning stille forslag til ændringer i en række statslige politikker. Opgaven har dog været begrænset til kun at omfatte forskellige grupper på arbejdsmarkedet. Det har vist sig at være en opgave, som i varierende omfang har påkaldt sig opmærksomhed. Størst opmærksomhed har der været, når beskrivelserne og analyserne peger i retning af politiske handlinger. Hvis handlingsperspektivet er vagt og uforpligtende, tages der ikke særligt anstød af, at beskrivelserne og analyserne viser endog meget voldsomme uligheder. Påvisning af ulighed er ikke længere politisk aktiverende. Forklaringen herpå er i nogle situationer en politisk accept af ulighed som nødvendig, i andre at »bortforklare« uligheden med henvisning til definitions- eller måleproblemer. Det har således vist sig vanskeligt at mobilisere den bredere politiske debat med så stor kraft, at samfundets uligheder kræves formindsket. Denne erfaring taler for en tæt sammenkobling mellem et fordelingspolitisk center og de besluttende og udøvende organer, som skal ændre på de politikker, der er med til at skabe fordelingerne.

Lavindkomstkommissionens erfaringer peger imidlertid også i en anden retning. En række af de beskrivelser og analyser, som er fordelingspolitisk relevante, er samtidigt politisk kontroversielle. Det betyder, at en for tæt styring af beslutningerne om hvad der skal analyseres, og hvad der ikke skal, lagt i hænderne på de samme ministerier og organisationer, som i givet fald skal ændre deres praksis, meget let kan føre til vanskeligheder med at få taget de mere kontroversielle emner op. Dette taler for en ret løs tilknytning til de besluttende og udøvende organer.

Et fordelingspolitisk centers opgave vil fortrinsvis rette sig mod ministeriers (og måske organisationers) handlinger. Men et sådant center burde også have mere udadrettet sigte mod den samfundsforskning, der finder sted ved for eksempel universiteterne. I denne sammenhæng burde centret dels indsamle løbende viden fra igangværende projekter, dels være initiativtager til ny forskning, som kan være med til at afdække nye sammenhænge af betydning for fordelingspolitikken. Denne opgave fordrer indsigt i forskningsverdenen – og indflydelse på forskningen. Lavindkomstkommissionens sekretariat har gjort den erfaring med et sådant arbejde, at der kræves både en stor indsats under opstarten af forskningsprojekter og i forbindelse med den afsluttende bearbejdning og præsentation, hvis det skal sikres, at universitetsforskningen kommer til at fremtræde på en måde, så relevansen bliver klar for de mere administra-

tivt og planlægningsorienterede personer fra centraladministrationen og organisationerne.

Hvis hovedsigtet med et fordelingspolitisk center er at opnå bedre viden om både den faktiske fordeling af en række goder og om de mekanismer, der bestemmer godernes fordeling, kan det være relevant at overveje om interesseorganisationerne skal inddrages i centrets arbejde eller ej. Det kunne i givet fald dreje sig om organisationer som repræsenterer forskellige grupper, mellem hvem fordelingen skal ændres. Eller det kunne være organisationer, som varetager den faktiske fordelingspolitik på forskellige niveauer. I lavindkomstkommissionen har arbejdsmarkedets organisationer fra både lønmodtager- og arbejdsgiversiden været involveret. Begrundelsen herfor er den vægt, der har været lagt på arbejdsmarkedets funktionsmåde i kommissionens arbejde. Udvælgelsen af ministerielle repræsentanter til kommissionen har – i nogen udstrækning – været præget af mere traditionelle omfordelingstanker. F. eks. savnes industriministeriet ved diskussionerne af en langsigtet erhvervspolitik. Havde vægten været lagt mere på, hvorledes den samlede offentlige planlægning på lidt længere sigt kunne påvirke fordelingen, så kunne det yderligere have været relevant at inddrage repræsentanter fra for eksempel Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening. De ville især være af betydning ved diskussioner af de regionale fordelingsspørgsmål. Betydningen af interesseorganisationernes viden er især stor ved analysen af indsamlede data. Men organisationernes medvirken kan også være vigtig ved de mere handlingsrettede konklusioner. Risikoen ved en inddragelse ligger især i, at interesseorganisationerne netop er interesseorganisationer. Som sådan kan de være imod, at bestemte emner tages op til analyse eller imod at bestemte konklusioner uddrages af analysen. Afvejningen af disse modstridende hensyn kunne pege i retning af, at beslutninger om iværksættelse og offentliggørelse af undersøgelsesarbejde tages autonomt af et fordelingspolitisk center, men at beskrivelser og analyser diskuteres med de involverede parter. Parterne bør især ikke have vetoret overfor offentliggørelsen af materialer til brug for den offentlige debat.

Sammenfattes dette peger erfaringerne i retning af, at der er behov for etableringen af et fordelingspolitisk center i form af et uafhængigt råd, som dels fremlægger sine resultater til offentlig debat, dels rådgiver regeringen. Endvidere må det konkluderes, at arbejdet i et sådant råd ikke bør styres af de berørte parter, men at parterne skal inddrages i diskussionerne. Erfaringerne viser også, at der er behov for at et sådant råd får permanent sekretariatsbistand i et tilstrækkeligt stort omfang. Endelig er det vigtigt, at der tildeles økonomiske ressourcer, som muliggør iværksættelse af eksterne forsknings- og udredningsprojekter inden for rådets arbejdsfelt. Sidst – men ikke mindst vigtigt – må det understreges, at de forslag til ændrede politikker, som fremsættes af rådet, må sikres behandling af både regeringen og de berørte ministerier.

Kvindepolitiske perspektiver i Lavindkomstkommissionens arbejde

Gitte Haslebo

1. Indledning

I denne artikel vil jeg gøre rede for valget af en række teoretiske indfaldsvinkler med henblik på at klargøre, hvilke konsekvenser disse valg har for en beskrivelse og analyse af kvinders stiling i samfundet i 1970'ernes Danmark.

I den 4-årige periode Lavindkomstkommissionen indtil nu har fungeret er der blevet tegnet et stadigt tydeligere billede af karakteren og omfanget af kvinders lavindkomstproblemer.

I foråret 1977 blev arbejdsprogrammet udformet ud fra en stærk formodning om, at den velstandstsigning, som havde fundet sted i 1960'erne og i begyndelsen af 1970'erne, ikke havde medført en væsentlig formindskelse af den økonomiske og sociale ulighed i samfundet. Da det ifølge kommissoriet er Lavindkomstkommissionens opgave ikke alene at beskrive de eksisterende uligheder, men også at analysere årsagerne hertil, har det været nødvendigt, at de gennemgående baggrundsvariable i beskrivelsen kunne muliggøre en årsagsanalyse. Valget faldt derfor på erhverv, arbejdsstilling og køn. Herved kunne befolkningen inddeles i en lang række grupper med fællestræk, som har at gøre med deres placering på arbejdsmarkedet. Argumentet herfor har først og fremmest været, at i de dele af kommissionens arbejde, hvor individets indtjeningsmuligheder er i centrum, må analysen også tage udgangspunkt i en historisk redegørelse for udviklingen af jobpositionerne inden for de forskellige erhverv og brancher.

Ud over erhverv og arbejdsstilling blev kønsvariablen inddraget ud fra en erkendelse af, at de to køn ikke alene er placeret i vidt forskellige positioner på arbejdsmarkedet, men også i familielivet og i det politiske liv.

I foråret 1977 fik Lavindkomstkommissionen foretaget de første prøvekørsler på fordelingen af de primære indkomster, som blev indtjent på arbejdsmarkedet i 1975. Formålet var at få en foreløbig pejling på, hvilke erhvervsaktive grupper som har de laveste indkomster. Resultatet viste, at kønsforskellene slog meget tydeligt igennem (se tabel 1). For det første viste det sig, at – selv når man så på den heltidsbeskæftigede del af arbejdsstyrken – så var der en overraskende overrepræsentation af personer med lave indkomster blandt den kvindelige del af arbejdsstyrken (33,6 pct. i de nederste tre deciler), mens der var

en underrepræsentation af personer med lave indkomster i den mandlige del af arbejdsstyrken (18.7 pct. i de nederste tre deciler).

For det andet viste der sig at være meget store forskelle mellem de to køn inden for samtlige erhvervs- og arbejdsstillingsgrupper med en betydeligt større andel af personer med lave indkomster blandt kvinderne.

For det tredje viste det sig meget vanskeligt – også ved en mere detaljeret inddeling på erhverv end der er vist i tabel 1 – at finde frem til grupper af erhvervsaktive mænd med en overrepræsentation af personer med lave indkomster. Som det fremgår af tabel 1, drejede det sig kun om husmænd, underordnede funktionærer i detailhandel og ikke-faglærte arbejdere i landbrug og fiskeri. Tilsammen udgjorde disse tre grupper ca. 6 pct. af den heltidsbeskæftigede del af den mandlige arbejdsstyrke, mens de kvindelige erhvervs- og arbejdsstillingsgrupper med en overrepræsentation af personer med lave indkomster udgjorde ca. 40 pct. af den heltidsbeskæftigede del af den kvindelige arbejdsstyrke.

Det skal understreges, at kønsforskellene ville have været endnu mere markante, såfremt hele arbejdsstyrken var medtaget – og ikke kun som her de heltidsbeskæftigede.

Med andre ord viste lavindkomstproblemerne sig som her defineret i overvejende grad at være kvinders problemer.

På grundlag af dette empiriske materiale blev 4 erhvervsaktive grupper udvalgt til særlig analyse i de såkaldte gruppeprojekter. Det drejer sig om selvstændige i landbrug, underordnede funktionærer i detailhandel, ikke-faglærte kvindelige arbejdere i fremstillingsvirksomhed og tjenesteydelser.¹⁾ Af disse grupper består den førstnævnte overvejende af mænd, den næste overvejende af kvinder og de to sidstnævnte kun af kvinder. Med denne udvælgelse er der således taget hensyn til, at lave indkomster i langt højere grad er et problem for kvinder end for mænd.

Denne artikel bygger imidlertid ikke alene på arbejdsnotaterne fra gruppeprojekterne, men også på de øvrige notater, som har tilvejebragt en dokumentation af uligheden mellem kønnene.

Herefter skal jeg kort skitsere det traditionelle kvindesyn, som gemmer sig i store dele af den offentlige debat. I Lavindkomstkommisionens arbejdsnotater har det imidlertid været nødvendigt at tage afstand fra dette kvindesyn for at løse de i kommissoriet beskrevne opgaver.

1) Peter Meerwald Jensen: Lavindkomstproblemer blandt kvindelige industriarbejdere. Arbejdsnotat 6. Lavindkomstkommisionens sekretariat 1979.

Jette Fog: Kvindelige industriarbejderes dagligliv – belyst ved interview. Arbejdsnotat 7. Lavindkomstkommisionens sekretariat 1979.

Randi Markussen: Lavindkomstproblemer blandt underordnede butiksfunktionærer. Arbejdsnotat 11. Lavindkomstkommisionens sekretariat 1980.

Birgitte Liebich: Lavindkomstproblemer blandt kvindelige servicearbejdere. Arbejdsnotat 13. Lavindkomstkommisionens sekretariat 1980.

Gitte Haslebo: Lavindkomstproblemer blandt selvstændige landmænd. Arbejdsnotat 16. Lavindkomstkommisionens sekretariat 1980.

Tabel 1. Procentandelen i de nederste tre deciler i den heltidsbeskæftigede del af arbejdsstyrken opdelt efter arbejdsstilling, erhverv og køn. Primærindkomst 1975

	Kvinder	Mænd
Selvstændige		
Landbrug og fiskeri ialt	–	28.5
Herunder:		
Gårdejere	–	20.8
Husmænd		49.0
Fremstillingsvirksomhed ialt		19.5
Bygge og anlæg		16.3
Handel og omsætning ialt	65.4	17.5
Tjenesteydelser ialt	70.0	19.7
Overordnede funktionærer		
Landbrug og fiskeri ialt	–	10.1
Fremstillingsvirksomhed ialt	–	2.2
Bygge og anlæg	–	1.7
Handel og omsætning ialt	14.2	3.9
Tjenesteydelser ialt	12.9	5.2
Underordnede funktionærer		
Landbrug og fiskeri	–	–
Fremstillingsvirksomhed	21.3	9.0
Bygge og anlæg	27.2	–
Handel og omsætning	26.7	25.4
Herunder:		
Detailhandel	52.0	35.6
Tjenesteydelser	21.0	11.1
Faglærte arbejdere		
Landbrug og fiskeri	–	–
Fremstillingsvirksomhed	–	22.5
Bygge og anlæg	–	27.9
Handel og omsætning	–	7.8
Tjenesteydelser	–	24.3
Ikke-faglærte arbejdere		
Landbrug og fiskeri	–	45.7
Fremstillingsvirksomhed	38.7	21.4
Bygge og anlæg	–	18.3
Handel og omsætning	61.5	14.9
Tjenesteydelser	53.6	14.1
Ialt	33.6	18.7

Kilde: Upubliceret materiale fra Danmarks Statistik til Lavindkomstkommissionen.

2. Det traditionelle kvindesyn

2.1. Kvinder opfattes som ufuldstændige mænd

De offentliggjorte resultater fra Lavindkomstkommissionens sekretariat har til fulde dokumenteret, at kvinder i langt højere grad end mænd ikke alene har lave indkomster, men også dårlige levevilkår. Men herfra og til at slutte, at

kvinder har lavindkomstproblemer, er der et stort skridt – et skridt som tilhænger af det traditionelle kvindesyn ikke vil tage på grund af en overbevisning om, at lavindkomstproblemer kun er »rigtige« problemer, som skal tages alvorligt, såfremt der er tale om lave indkomster for den sunde, fuldtidsarbejdende, organiserede mand i den produktive alder (dvs. hverken for ung eller for gammel). Normen er manden med den faste tilknytning til arbejdsmarkedet og den stabile heltids/helårsarbejdsindsats. Heri ligger implicit en meget snæver opfattelse af, hvem de erhvervsaktive er, hvorved en lang række grupper betragtes som marginale: de unge, de gamle, de syge, de arbejdsløse, de handicappede – og ikke mindst kvinderne. I dette syn fastholdes en opfattelse af, at kvinder har et andet forhold til arbejdsmarkedet og yder en arbejdsindsats af en anden karakter end mændene (hvilket jo delvist er rigtigt), men konklusionen herpå bliver, at kvinders lavindkomstproblemer ikke er helt så alvorlige som mænds – og at de derfor ikke i samme grad gør krav på bekymring og på en politisk indsats for at finde løsninger. Denne konklusion hænger sammen med næste punkt.

2.2. Kvinder opfattes ikke som forsørgere, men som forbrugere

Når erhvervsaktive mænds lave årsindkomst opfattes som et alvorligt problem, hænger det sammen med, at mænd opfattes som eneforsørgere eller hovedforsørgere med det økonomiske ansvar både for sin egen og familiens eksistens. Kvindens indtjening betragtes som et supplement til mandens. Kvindens lave årsindkomst ses kun som et problem, hvis hun er enlig mor, eller hvis hun er gift med en mand, som også har en lav årsindkomst. Den gifte kvindes lave årsindkomst bliver hermed ikke et problem i sig selv, men kun et problem i kraft af mandens lave årsindkomst.

Ifølge denne tankegang har en kvinde med en lav årsindkomst – gift med en mand med en høj årsindkomst – ikke et lavindkomstproblem, fordi hun som varetager af familiens behovstilfredsstillelse alligevel kan have tilstrækkelige økonomiske ressourcer som forbruger.

Med andre ord har mænd »lavindkomstproblemer«, når de har en (for) lille årsindkomst, mens kvinder har »lavindkomstproblemer«, når de har (for) få forbrugsmuligheder.

2.3. Årsagerne til lavindkomstproblemerne søges hos den enkelte person og betragtes dermed som kvindens »egen skyld«

Tendensen til at individualisere årsagerne til lavindkomstproblemer består i at forklaringer søges i fejl og mangler ved den person, som har den lave indkomst. I og med at lavindkomstproblemer i overvejende grad er kvinders problem, får individualiseringstendensen i særlig høj grad indflydelse på fortolkningen af resultaterne om kvinders indkomst og levevilkår. Når kvinder har en lav indkomst, så skyldes det »bare«, at de har en lavere uddannelse, at de

»bare« arbejder mindre, at de »bare« er mere syge, at de »bare« er mere arbejdsløse, at de »bare« får de mindre kvalificerede job, at de »bare« er mindre fagligt og politisk aktive osv. Skylden for den lave indkomst har personen selv – her kvinden. Denne individualisering hænger sammen med myten om det liberale samfund og det enkelte individs frie valg. Ræsonnementet går på, at hvis kvinden vil have en høj indkomst, så kan hun bare tage et krævende job på fuld tid. Hvis hun ikke gør det, har hun dermed bevist, at hun ikke ønsker en høj indkomst – og så er det hendes eget problem og ikke et samfundsproblem. Individualiseringen medfører også, at træk ved kvindelønarbejdet overføres til kvinderne: Nå kvinder i højere grad end mænd har de dårlige, uinspirerende job uden indflydelse, så er det fordi kvinder *er* en dårligere arbejdskraft og fordi de er mindre engageret i deres arbejde. Det er kvinderne der er noget i vejen med, ikke jobbene.

De teoretiske indfaldsvinkler, som kommissoriet har lagt op til, har medført, at det *ikke* er dette traditionelle kvindesyn, som har præget arbejdet. Jeg skal herefter påvise, hvilken kvindepolitisk betydning de teoretiske indfaldsvinkler har for en forståelse af kvindens stilling i samfundet.

3. Kvindepolitisk relevante teoretiske indfaldsvinkler i arbejdet

3.1. Kvinders lønarbejde må ses i lyset af omfanget af det ulønnede arbejde

Ifølge kommissoriet skal Lavindkomstkommissionen beskæftige sig med resultaterne af det indkomstgivende arbejde udført på arbejdsmarkedet enten af selvstændige erhvervsdrivende eller lønmodtagere. Kommissionen skal begrænse sig til at se på fordelingen af indkomst- og levevilkår mellem erhvervsaktive, mens de personer, som varigt har forladt arbejdsmarkedet, holdes udenfor.

En afgrænsning af emnet til de erhvervsaktives indkomstgivende arbejde indebærer en risiko for, at perspektivet i analysen indsnævres til kun at omfatte økonomiske aktiviteter, som registreres og indgår i beregninger af bruttonationalproduktet. Denne risiko er særlig stor, såfremt der kun tegnes et statisk billede af samfundsstrukturen og fordelingen. Det har derfor været vigtigt i analysen at anlægge et historisk perspektiv, som kunne anskueliggøre, at grænserne mellem det indkomstgivende og ikke-indkomstgivende arbejde er samfundsmæssigt og historisk bestemt. Der ligger således ingen naturnødvendighed i de grænser, der i dag kan konstateres mellem opgaver, der varetages som lønarbejde, og opgaver som varetages af kvinder i privatlivet.

En påvisning af disse grænsers historiske baggrund er ikke mindst vigtig for en forståelse af kvindens stilling i samfundet.

Den traditionelle snævre økonomiske opfattelse af, hvad der skal forstås ved produktion, arbejde og økonomisk aktivitet, er med til at usynliggøre en stor del af den virkelighed, som er kvinders. Som eksempel fra et andet himmelstrøg end vores kan nævnes, at økonomiske eksperter hidtil har beregnet sig

frem til, at kun 5 pct. af kvinderne i Afrika »arbejder«. Den seneste forskning har heroverfor påvist, at 70 pct. af al madproduktion i Afrika faktisk udføres af kvinder.²⁾ Men da denne enorme arbejdsindsats i vareproduktionen ikke finder sted under samme vilkår som mændenes, er den usynliggjort. Snævre økonomiske beskrivelser – som eksempelvis beregninger af bruttonationalproduktet – er utilstrækkelige som grundlag for en beskrivelse af de samlede økonomisk relevante aktiviteter i et samfund. Sådanne beskrivelser bliver særlig mangelfulde, hvad angår en indsigt i kvinders vilkår, og er med til at bekræfte opfattelsen af kvinden som den ufuldstændige mand.

I de industrialiserede lande har usynliggørelsen af kvinders arbejdsindsats en anden karakter. Det går igen fra land til land, at kvinder udfører et omfattende ulønnet arbejde i form af husarbejde, pasning af og omsorg for mænd, børn, syge og gamle. Dette arbejde, som ikke er indkomstgivende, opfattes heller ikke som økonomisk relevant og registreres ikke i officielle statistikker. På grundlag af tidsforbrugsundersøgelser er der imidlertid foretaget beregninger af, hvor stor en andel af bruttonationalproduktet kvindernes hus- og omsorgsarbejde ville udgøre, hvis kvindernes arbejdsindsats blev tillagt en værdi svarende til den gennemsnitlige løn for en arbejder. Resultatet er ca. 30 pct. afhængig af land og tidspunkt.³⁾ Når dette resultat trækkes frem, er det kun for at understrege, hvor omfattende kvindernes usynlige arbejdsindsats er. Det er ikke min hensigt at antyde, at kvinder skulle have en form for husmorløn for dette arbejde. Den ulige fordeling af lønarbejdet mellem mænd og kvinder kan kun ændres i sammenhæng med en anden fordeling af det ikke-indkomstgivende hus- og omsorgsarbejde. Det er givet, at kvindernes stigende erhvervsfrekvens i høj grad har været med til at synliggøre omfanget af det ulønnede hus- og omsorgsarbejde.

I arbejdsnotaterne om særligt udvalgte lavindkomstgrupper har det været et centralt formål at belyse sammenhængen mellem de to køns arbejdsindsats i arbejdslivet og i familielivet.

Som nævnt viste de fleste lavindkomstgrupper sig simpelt hen at være kvindegrupper. Det er imidlertid vigtigt at understrege, at det er lige så nødvendigt at inddrage sammenhængene mellem arbejdsliv og familieliv i en belysning af mænds erhvervsaktivitet. Her kan det undre, at der ikke findes forskningsprojekter, som konkret har undersøgt betydningen af kvindernes gratis hus- og omsorgsarbejde for mændenes indkomstindtjening og karrieremuligheder.

3.2. *En kobling mellem brancheanalyser og levevilkår*

I Lavindkomstkommissionens arbejde er der taget udgangspunkt i de struktu-

2) Berit As. Kvinnekårenes forvaring er velferdens undergang. Sociologisk Forskning, 1. 1980, s. 21-26.

3) Lars Ingelstam: Arbetets värde och tidens bruk – En framtidsstudie. Stockholm. Liber Förlag, 1980.

relle træk og ændringer på arbejdsmarkedet inden for de forskellige erhverv. Den økonomiske og teknologiske udvikling igennem de seneste årtier har skabt de jobpositioner, som findes på arbejdsmarkedet i dag. I arbejdsnotaterne fra gruppeprojekterne er der således foretaget en historisk redegørelse for udviklingen i de pågældende erhvervsområder, det vil sige landbrug, fremstillingsvirksomhed, detailhandel og tjenesteydelser. De kvalitative træk ved jobpositionerne i form af arbejdets art og indhold, kvalifikationskrav, belastningsformer, ansættelses- og aflønningsformer og indflydelsesmuligheder må først beskrives – og kan beskrives – uafhængigt af, hvilke personer der er placeret i jobpositionerne.

Når kvindelige arbejdere i industrien næsten udelukkende har job, som indebærer monotont, nedslidende tempoarbejde, så skyldes det først og fremmest, at der overhovedet findes job af denne karakter. Eksistensen af disse job må derfor først forklares ud fra den økonomiske og teknologiske udvikling i den pågældende branche.⁴⁾ Dernæst må de mekanismer i samfundet beskrives, som skaber en ulige fordeling af kønnene på job af forskellig karakter. Analysen bevæger sig således fra branchen over jobpositionerne til de levevilkår, som bliver resultatet for de kvindegrupper, som har jobbene. I lavindkomstkommissionens arbejdsnotater er der lagt særlig vægt på at beskrive fordelingen af de levevilkår, som er af betydning for indkomstindtjeningen, det vil sige arbejdsvilkår, helbred, uddannelse, familiesituationen og politiske ressourcer.

Med denne strukturelle indfaldsvinkel i analysen bliver det muligt at belyse, hvorledes de branchespecifikke forhold og jobpositionens karakter afstikker rammerne om kvindens tilværelse i arbejdslivet og griber ind i resten af dagliglivet.

Denne strukturelle indfaldsvinkel til en levevilkårsbeskrivelse er naturligvis relevant for både mænd og kvinder, men er af særlig betydning for forståelsen af kvinders tilværelse netop på grund af den mere udbredte tilbøjelighed til at individualisere kvinders lavindkomstproblemer og øvrige dårlige levevilkår, jævnfør det ovenfor skitserede kvindesyn.

3.3. Fra ligestilling til lighed

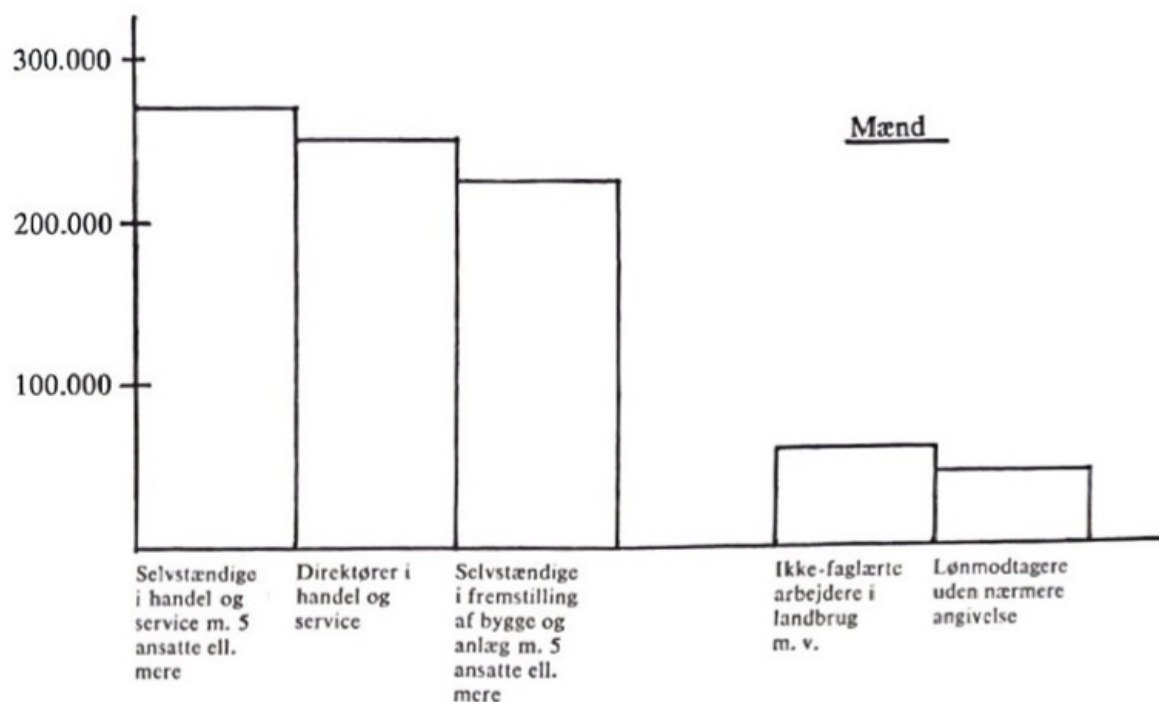
Er målsætningen fra en kvindepolitisk synsvinkel ligestilling eller lighed? Denne problemstilling skal diskuteres med udgangspunkt i de seneste indkomstresultater. De første prøvekørsler på primærindkomsten fra 1975 er blevet fulgt op af en grundig belysning af primærindkomstfordelingen for erhvervsaktive i 1977.⁵⁾

I figur 1 vises primærindkomsten for de erhvervs- og arbejdsstillingsgrupper,

4) Jens Frølev Christensen: Erhvervsstruktur, teknologi og levevilkår. Del 1. Arbejdsnotat 12. Lavindkomstkommissionens sekretariat 1980.

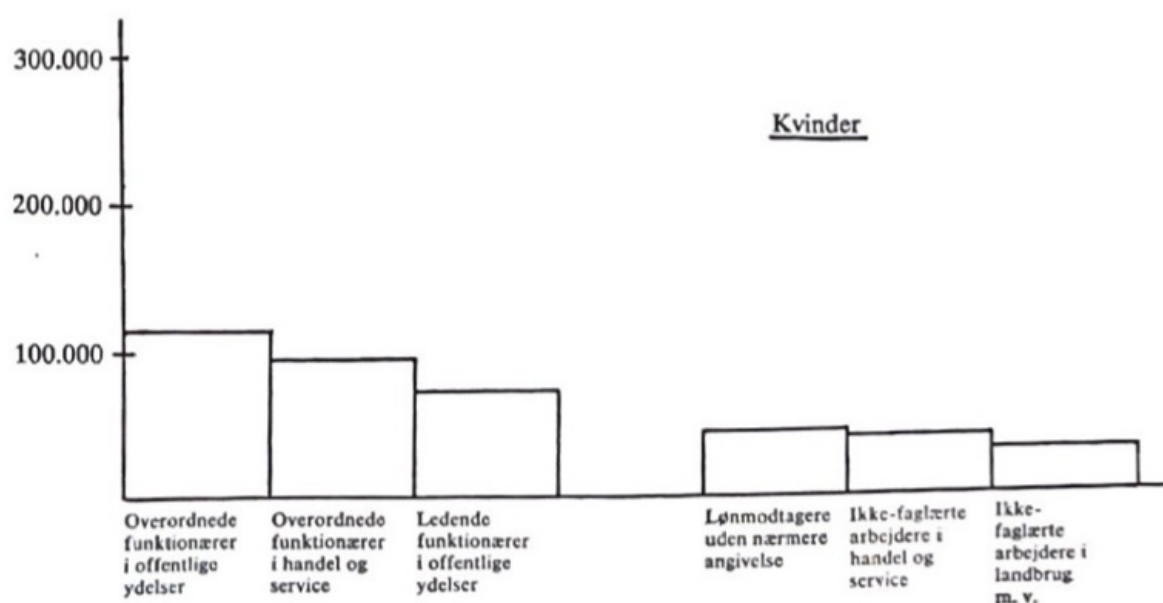
5) Finn Kenneth Hansen: Primærindkomstfordelingen for erhvervsaktive 1977. Arbejdsnotat 15. Lavindkomstkommissionens sekretariat. 1980.

Figur 1. Gennemsnitlig primærindkomst for udvalgte mandlige erhvervs- og arbejdsstillingsgrupper med de højeste og laveste primærindkomster i 1977



Kilde: Arbejdsnota 15, tabel II.3.

Figur 2. Gennemsnitlig primærindkomst for udvalgte kvindelige erhvervs- og arbejdsstillingsgrupper med de højeste og de laveste primærindkomster i 1977



Kilde: Arbejdsnotat 15, tabel II.3.

som blandt mændene har henholdsvis de højeste og laveste primærindkomster i 1977. I figur 2 bringes de tilsvarende oplysninger for de kvindelige erhvervs- og arbejdsstillingsgrupper.

I 1977 havde de mandlige »topgrupper«, som vist i figuren, 270.700 kr., 246.700 kr. og 225.900 kr., mens de mandlige »bundgrupper« havde 62.700 kr. og 44.600 kr.

Heroverfor havde den kvindelige »topgruppe« 115.100 kr., mens »bundgruppen« havde 31.800 kr.

Disse resultater peger for det første klart på, at uligheden mellem erhvervsaktive mænd er betydeligt større end uligheden mellem erhvervsaktive kvinder. En ligestilling mellem mænd og kvinder med hensyn til indkomstfordeling ville således betyde, at uligheden mellem kvinder ville blive større, hvilket ikke kan være i overensstemmelse med lavindkomstkommissionens kommissorium, hvori målet er defineret som en fremmelse af en mere ligelig fordeling af produktionsresultatet.

En ligestilling mellem mænd og kvinder i indkomstmæssig henseende kunne også konkretiseres på grundlag af en sammenligning af de to køns primærindkomster inden for *samme* erhvervs- og arbejdsstillingsgruppe. En ligestilling af denne art ville imidlertid blot betyde, at den fundamentale indkomstulighed, som findes mellem de forskellige arbejdsstillingsgrupper ville blive reproduceret i lige så høj grad blandt kvinderne som blandt mændene. Disse overvejelser peger på det forhold, at indkomstuligheden mellem de to køn må forstås som et underordnet problem i forhold til indkomstuligheden mellem arbejdsstillingsgrupperne og må betragtes som en konsekvens af de to køns forskellige placering i den samfundsmæssige arbejdsdeling.

Som dokumentation for dette synspunkt⁶⁾ kan nævnes, at flertallet af de kvindelige lønmodtagere er placeret i underordnede jobpositioner. I de seneste årtier er der sket en polarisering af jobstrukturen – en udvikling, som imidlertid har haft forskellige konsekvenser for de to køn. På trods af den store stigning i kvindernes erhvervsfrekvens fra 1960 til i dag er der næsten ingen ændringer sket med hensyn til kvindernes placering i jobhierarkiet: I 1960 var 6 pct. at finde i overordnede jobpositioner. I 1978 var det tilsvarende tal kun 9 pct. For mændene er der derimod sket store ændringer med en klar forskydning over på de overordnede positioner.

En ligestilling af de to køn med hensyn til placering i jobhierarkiet ville medføre en mindre ulighed med hensyn til indkomst, men ville ikke afskaffe den fundamentale ulighed, som ligger i selve eksistensen af et jobhierarki med få personer i meningsfulde, personligt udviklende, indflydelsesrige og vellønnede job og de mange i de monotone, nedslidende og dårligt aflønnede job.

Med andre ord er et ligestillingsperspektiv på lavindkomstproblemer alt for snævert – uanset på hvilket niveau sammenligningen foretages. En ligestilling

6) Jf. Jens Førslev Christensen, op. cit.

af de ikke-faglærte kvindelige industriarbejdere med de mandlige ville være en sølle gevinst, da også mandlige industriarbejdere har et helbredsødelæggende arbejde med usikre ansættelsesvilkår og lave indkomster. Dette betyder naturligvis ikke, at det er uden betydning at dokumentere, at kvindelige lønmodtagergrupper rent faktisk er dårligere stillet end mandlige lønmodtagere inden for samme erhverv og arbejdsstilling, men en ligestilling mellem dårligt stillede skaber ikke større lighed i samfundet som helhed. Med andre ord er ligestilling et alt for beskedent mål.

Kvindens levevilkår skal derfor ikke sammenlignes med lige dårligt stillede mænds levevilkår, men holdes op mod visionerne om et menneskeværdigt liv og et samfund uden fundamentale uligheder.

3.4. *Kvinden som forsørger*

Ifølge kommissoriet skal hovedvægten i beskrivelsen og analysen lægges på indtjeningen af de primære indkomster på arbejdsmarkedet. Indtjeningssynsvinklen har en meget store kvindepolitisk betydning, fordi kvinden herved bliver betragtet som et selvstændigt individ, hvis indtjeningsmuligheder og muligheder for at forsørge sig selv må beskrives for sig selv og med udgangspunkt i placeringen på arbejdsmarkedet, men uafhængigt af placeringen i familiestrukturen.

Ud fra denne synsvinkel er det – i en lavindkomstsammenhæng – meget vigtigt at få belyst, hvilke konsekvenser kvindernes øgede erhvervsfrekvens har haft for deres økonomiske uafhængighed.

I 1978 var 75 pct. af de 25–59-årige kvinder erhvervsaktive mod 95 pct. af de 25–59-årige mænd. For kvindernes vedkommende er der alene fra 1972 til 1978 tale om en stigning på 11 pct. point for den nævnte aldersgruppe, mens billedet er uændret for mændenes vedkommende.⁷⁾

Erhvervsfrekvensen er størst for kvinder i alderen 25–34 år (83 pct.) det vil sige i den alder, hvor de fleste får børn. Børn afholder således ikke længere automatisk kvinder fra at være erhvervsaktive.

Sammenligninger af de forskellige aldersgrupper af kvinder viser, at erhvervsfrekvensen for hver ny generation er lidt højere end for den forrige. Der er således sket nogle radikale ændringer i kvindernes samfundsmæssige placering – nogle ændringer som ser ud til at være stabile. På trods af krisen og kvindernes langt større arbejdsløshed har der stadig været en stigning i antallet af beskæftigede kvinder, hvilket også er et resultat af, at kvinder i mindre grad forlader arbejdsmarkedet.

Kvinder må betragtes som forsørgere på lige fod med mænd – og kvinders lavindkomstproblemer må vurderes på samme grundlag som mænds.

Kvindernes indtræden – og forbliven – på arbejdsmarkedet betyder imidlertid ikke, at et af de allervigtigste mål i et kvindepolitisk perspektiv, nemlig den

7) Levevilkår i Danmark. Statistisk oversigt. Danmarks Statistik. 1980.

økonomiske uafhængighed er opnået. I nedenstående tabel sammenlignes primærindkomsten i 1977 for erhvervsaktive kvinder og mænd opdelt på arbejdsstilling.

Tabel 2. Primærindkomst i 1977 for erhvervsaktive kvinder og mænd opdelt på arbejdsstilling

	Primærindkomst		Kvinders indkomst i pct. af mænds	Antal personer	
	Mænd	Kvinder		Mænd	Kvinder
	– Kroner –		Pct.	– Antal –	
Selvstændige	88.800	36.700	41	257.771	43.709
Medhjælpende hustru	–	24.900		–	85.309
Direktører	230.100	–		7.888	(335)
Overordnede funktionærer	140.000	106.400	76	111.994	16.800
Ledende funktionærer	103.700	71.500	69	168.945	128.064
Funktionærer i øvrigt	82.800	55.100	67	163.788	286.272
Faglærte arbejdere	74.400	42.900	58	280.929	19.507
Ikke-faglærte arbejdere	68.100	42.900	63	311.366	173.345
Lønmodtagere u.n.a.	44.600	40.300	90	104.897	259.525
Alle erhvervsaktive	84.000	48.600	58	1.407.523	1.012.866

Anm. Gennemsnitlig primærindkomst for mænd og kvinder: 69.194 kr.

Kilde: Finn Kenneth Hansen. Primærindkomstfordelingen for erhvervsaktive 1977. Arbejdsnotat 15. Lavindkomstkommissionens sekretariat. 1980.

Som det fremgår, var kvindernes primærindkomst på årsbasis kun på 58 pct. af mændenes i 1977. For samtlige arbejdsstillingsgrupper ligger kvindernes primærindkomst betydeligt under mændenes. Det er også værd at bemærke, at kun de overordnede kvindelige funktionærer har en primærindkomst, som overstiger gennemsnittet for samtlige erhvervsaktive mænd. For alle andre arbejdsstillingsgrupper gælder det, at kvindernes primærindkomst ligger langt lavere end gennemsnittet for samtlige erhvervsaktive mænd.

Der er således langt fra tale om ligestilling mellem de to køn – selv inden for samme arbejdsstillingsgruppe. Men i endnu mindre grad er der tale om lighed imellem arbejdsstillingsgrupperne med hensyn til indkomst.

En væsentlig del af forklaringen på den manglende ligestilling mellem de to køn med hensyn til indkomst skal søges i de to køns forskellige placering på arbejdsmarkedet. Som det også fremgår af tabellen, udgør den eneste kvindegruppe med en primærindkomst på over gennemsnittet for mænd: de overordnede kvindelige funktionærer – kun en lille del af den kvindelige arbejdsstyrke – nemlig 16.800 ud af 1.012.866. Størstedelen af de erhvervsaktive kvinder er placeret i bunden af jobhierarkiet i dårlige job med lav løn.

Hertil kommer, at mange kvinder har et mindre beskæftigelsesomfang end mænd. I næste tabel er alle deltidsbeskæftigede imidlertid skilt fra for at undersøge indkomstforskellene mellem de to køn for de personer, som er helårs- og heltidsbeskæftigede.

Primærindkomsten for alle kvinder med dette beskæftigelsesomfang udgør nu 72 pct. af primærindkomsten for alle mænds, det vil sige en del mere, selv om der stadig er tale om betydelige kønsforskelle. Mindst forskel er der for de overordnede funktionærer, hvor kvindernes primærindkomst udgjorde 86 pct. af mændenes, men denne gruppe er som nævnt lille. Den største gruppe af helårs- og heltidsbeskæftigede kvinder er de underordnede funktionærer, hvis primærindkomst udgjorde 80 pct. af primærindkomsten for den tilsvarende gruppe mænd og som havde en primærindkomst betydeligt under gennemsnittet for alle erhvervsaktive mænd.

Tabel 3. Primærindkomst for helårs-heltidsbeskæftigede kvindelige og mandlige lønmodtagere opdelt på arbejdsstilling. 1977

	Primærindkomst		Kvinders indkomst i pct. af mænds	Antal personer	
	Mænd	Kvinder		Mænd	Kvinder
	- Kroner -		Pct.	- Antal -	
Direktører	246.400	-		6.910	-
Overordnede funktionærer	149.800	128.500	86	98.250	10.930
Ledende funktionærer	112.300	88.300	79	141.000	72.210
Funktionærer i øvrigt	89.200	71.800	80	135.940	129.490
Faglærte arbejdere	88.600	57.700	65	105.430	4.810
Ikke-faglærte arbejdere	82.900	60.500	73	107.730	23.700
Lønmodtagere u.n.a.	76.000	63.800	84	19.540	42.760
Alle helårs/heltidsbeskæftigede lønmodtagere	105.300	75.900	72	617.750	284.300
Mænd og kvinder	95.992			902.050	

Anm.: Helårs/heltidsbeskæftigede omfatter personer med en årsbeskæftigelse på 48 uger med mindst 30 timer om ugen.

I arbejdsnotaterne fra Lavindkomstkommissionens sekretariat er det blevet påvist, at når der ses på store grupper af underordnede funktionærer og arbejdere er der ikke tale om samme løn. Lønforskellen er således en af forklaringerne på indkomstforskellene mellem mænd og kvinder. For de helårs/heltidsbeskæftigede er kvindernes lavere årsindkomst endvidere betinget af større arbejdsløshed, større sygefravær, mindre overarbejde etc.

En redegørelse for forklaringerne på indkomstforskellene kan findes i de offentliggjorte arbejdsnotater.

I denne sammenhæng er det centralt at slå fast, at når kvinder betragtes som forsørgere på lige fod med mænd, således som det er tilfældet, når der anlægges en indtjeningssynsvinkel, så er der – på trods af kvindernes stigende erhvervsfrekvens – langt fra tale om, at kvinder har opnået samme grad af økonomisk uafhængighed som mænd.

Flertallet af de gifte kvinder er således stadig økonomisk afhængige af deres mænd, for hvem de udfører et omfattende stykke gratis arbejde. Og netop omfanget af dette gratis arbejde – sammenholdt med kvindernes lave løn – tvinger kvinderne til at acceptere de deltidsjob, som i stigende grad oprettes. Disse mekanismer som er med til at fastlåse kvinder i denne økonomiske afhængighed belyses konkret for de nævnte kvindelige lavindkomstgrupper i de offentliggjorte arbejdsnotater fra gruppeprojekterne.

3.5. Kvalitative beskrivelser af den manglende ligestilling

Den manglende ligestilling mellem mænd og kvinder kan beskrives kvantitativt eller kvalitativt. I de offentliggjorte arbejdsnotater er der lagt vægt på ikke alene den kvantitative, men også den kvalitative side. Talsmæssige oplysninger om mænds og kvinders erhvervsfrekvenser, løn og indkomst, arbejdstid og antal timers husarbejde, organisationsprocenter osv. dokumenterer på enkel vis, i hvilken udstrækning de to køns vilkår er forskellige. Den ulighed, som fanges op på denne måde, bliver de sider ved tilværelsen som kan registreres, og som bliver registreret og som kan omsættes i tal.

Der er imidlertid sider ved tilværelsen, som det ikke er så nemt at fange ind på denne måde. Dokumentation af kvindernes lavere løn er vigtig i en lavindkomstsammenhæng, men lige så væsentlig er det at kende til de kvaliteter, som karakteriserer det arbejde, som kvinder udfører i samfundet.

I arbejdsnotaterne beskrives de forskellige dimensioner i det kønsopdelte arbejdsmarked. Det centrale er her kønsopdelingen med hensyn til arbejdets art.

I familien har det traditionelt været kvindernes opgave at stå for indkøb, madlavning, servering, opvask, rengøring, vask, oprydning, pasning og seksuel tilfredsstillelse af mænd, samt pasning og omsorg for syge og gamle. I det omfang disse reproduktionsfunktioner er blevet samfundsmæssige opgaver, er de blevet overdraget til kvinder som lønarbejde. De store kvindegrupper på arbejdsmarkedet findes da også her, hvor der er størst lighed med det typiske usynlige og ulønnede kvindearbejde i familien.

Som et andet eksempel på forskellen mellem kvantitative og kvalitative beskrivelser kan nævnes de to køns beskæftigelsesomfang. En rent kvantitativ beskrivelse af for eksempel deltidsarbejdets udbredelse i forskellige kvindegrupper er vigtig, men klart utilstrækkelig. Oplysninger om hvor mange kvinder, som har hvor mange timers lønarbejde om ugen giver nogle overfladeoplysninger, som må suppleres med en viden om deltidsarbejdets karakter og indgriben i kvindernes dagligdag. Deltidsarbejde vil for mange betyde en hår-

dere udbytning af arbejdskraften, en mere usikker beskæftigelsessituation, mindre indflydelse på arbejdssituationen, større ansvar for hus- og omsorgsarbejdet, økonomisk afhængighed af manden osv. Dette er nogle kvalitative træk ved deltidsarbejdet, som tilsammen danner det livsmønster, som bliver den deltidsarbejdende kvindes, og som det er vigtigt at få med.

Især i arbejdsnotaterne om kvindelige lønmodtagergrupper med lave indkomster er der gjort særlig meget ud af at beskrive de kvalitative træk ved kvindearbejdet med henblik på at tegne et samlet billede af disse kvindegrupper dagligdag.

3.6. Inddragelse af det subjektive perspektiv

Hovedvægten i de offentliggjorte arbejdsnotater er lagt på at fremskaffe »hårde« data om samfundsudviklingen for at nå frem til en konkret historisk analyse af de mekanismer, som har skabt de materielle og sociale rammer, som i dag eksisterer for bestemte befolkningsgrupper.

Forklaringerne på hvorfor der eksisterer et hierarki af jobpositioner med få overordnede job og mange underordnede må søges i udviklingen på arbejdsmarkedet og den samlede magtfordeling i samfundet. For kvinderne, som fortrinsvis henvises til de underordnede job, kommer jobbenes karakter til at lægge nogle snærende bånd omkring kvinders udfoldelsesmuligheder. De materielle og sociale rammer, som er beskrevet ud fra en strukturel indfaldsvinkel, kan således beskrives som nogle barrierer, som under visse omstændigheder kan overskrides, men under andre omstændigheder ikke. For de kvindelige lavindkomstgrupper bliver disse rammer om tilværelsen i særlig høj grad netop til barrierer, som udelukker dem fra at få del i de goder, som er til rådighed for de mere privilegerede. Men kvinder kan forholde sig forskelligt til de betingelser, de er underlagt: de udvikler forskellige tilværelsesstrategier. Ved tilværelsesstrategi forstås individets måde at overskue og forholde sig samlet til verden på. En forståelse for tilværelsesstrategier og deres sammenhæng med bestemte livsvilkår kan kun opnås, hvis også det subjektive perspektiv inddrages.

I redegørelsen for de kvindelige industriarbejderes lavindkomstproblemer er formålet med arbejdsnotat 6 at beskrive de materielle og sociale rammer omkring kvindernes tilværelse, mens arbejdsnotat 7 beskriver, dels hvilken forståelse kvinderne selv har af de betingelser, som de er underlagt, dels hvilke tilværelsesstrategier de har udviklet for eksempel varierende fra apati og resignation til faglig og politisk aktivitet.

Barrierer kan lamme – og barrierer kan provokere til overskridelse. Under hvilke omstændigheder det ene eller det andet sker, ved vi alt for lidt om. En forskning, der standser ved beskrivelsen af barriererne, bliver let til ren og skær eledinghedsforskning, mens inddragelsen af det subjektive perspektiv kan føre frem til en skitsering af nogle handlemuligheder, som kan føre ud af den konstaterede elendighed.

3.7. Videnskabelig tolkning af subjektive udsagn

Empiriske resultater er kun gyldige eller sande i den udstrækning, de forstås inden for en relevant referenceramme. Subjektive udsagn bruges i samfundsvidenskabelig forskning, både til at sige noget om de objektive vilkår personen er underlagt og om den personlige forståelse heraf. I begge tilfælde gælder det, at tolkningen af et udsagn bliver uvidenskabelig, hvis det betragtes isoleret. Således kan en kvindes handling eller holdning hverken beskrives, forstås eller forklares i sig selv, men må tolkes som led i en samlet tilværelsesstrategi, som igen må ses som udviklet på baggrund af nogle bestemte livsbetingelser. Hvad der menes hermed kan illustreres med et eksempel taget fra en nylig udkomne publikation fra Socialforskningsinstituttet.⁸⁾

I denne handler et af kapitlerne om gifte kvinders indstilling til småbørnsfamiliers livsform med hensyn til forældrenes erhvervsdeltagelse og børnenes pasning. Nedenstående tabel bringes med gifte kvinders svar i henholdsvis 1970 og 1975 fra nævnte publikation:

Tabel 4. Gifte kvinders indstilling til hvilken familie, der har indrettet sig bedst, mens børnene er små. Særskilt opgjort for 1970 og 1975. Procent

	Familietype Beskrivelse af familien			1970*	1975**
	Manden	Kvinden	Børnene		
Jensen	heldagsjob	hjemmegående	hjemme hos moderen	31	25
Larsen	heldagsjob	hjemmegående	halvdagsbørnehave	22	7
Olsen	halvdagsjob	halvdagsjob	halvdagsbørnehave	15	27
Sørensen	heldagsjob	halvdagsjob	halvdagsbørnehave	31	38
Petersen	heldagsjob	heldagsjob	heldagsbørnehave	1	2
Hansen	hjemmegående	heldagsjob	hjemme hos faderen	0	1
I alt				100	100
Antal interviewede kvinder				1.759	1.840

* Gifte kvinder i alderen 15-34 år.

** Gifte kvinder i alderen 18-34 år.

Kilde: Ole Bertelsen, op. cit., s. 129.

Denne tabel har fået meget stor presseomtale efter offentliggørelsen af publikationen – både i den venstreorienterede del af pressen og i den borgerlige. Når netop denne tabel slår så kraftigt igennem, skyldes det, dels dens relevans i forhold til diskussionen om kvindernes deltidsarbejde, dels de vide tolkningsmuligheder, som resultaterne og den tilhørende tekst lægger op til. For eksempel har partiet Venstre taget resultaterne til sig som nu indgår som en vigtig del af begrundelserne for partiets forslag om fri adgang til deltidsarbejde på

8) Ole Bertelsen. Den unge familie i 1970'erne. Publikation 99. Socialforskningsinstituttet. 1980, s. 129.

hele arbejdsmarkedet: »se selv, kun 3 pct. af kvinderne ønsker heltidsjob.«

Når subjektive udsagn fortolkes på denne helt isolerede måde, og uden at de sættes i relation til de livsbetingelser, kvinderne er underlagt, bliver der tale om en uvidenskabelig tolkning, som er usolidarisk med de kvinder, det drejer sig om. For det første er det værd at bide mærke i, at tallene stammer fra 1975, hvor de alvorlige konsekvenser af krisen for kvindernes beskæftigelse endnu ikke er slået klart igennem. I betragtning af de store holdningsændringer, der er sket fra 1970 til 1975, er det sandsynligt, at billedet ville have set anderledes ud i 1980. Når disse udsagn betragtes som lige så gyldige i dag, foretages der en generalisering ud over tid og sted, som kan være rigtig, men som lige så godt kan være forkert.

For det andet tolkes de nævnte udsagn ikke på baggrund af de livsbetingelser, disse kvinder har været underlagt og ud fra en indsigt i, hvilke erfaringer de har opnået hermed.

Den viste tabel bringer os ikke nærmere en viden om, hvad kvinderne finder ideelt for småbørnsfamilier, fordi valgmulighederne ikke er sat i relation til de materielle og sociale rammer, som gælder for kvinder eller som *kunne* gælde for kvinder.

Hvad ville kvinderne svare om det ideelle mønster, *hvis* kvinders arbejde var mere meningsfyldt og mindre nedslidende? *Hvis* kvinders årsindkomst var højere? *Hvis* der var daginstitutionspladser til alle børn? *Hvis* daginstitutionerne var gratis og fungerede bedre? *Hvis* arbejds- og ansvarsfordelingen med ægtefællen var lige? *Hvis* fædre havde samme ansvar for og samme tætte følelsesmæssige kontakt til deres børn som mødre? osv.

Det ved vi ikke noget om. Men det er denne type viden, vi har brug for, *hvis* kvinders *ønsker* skal inddrages i en diskussion om deltidsarbejde og om arbejdets fordeling på længere sigt. Forskning og udredningsarbejde om dårligt stillede kvindegruppers levevilkår tegner kun et korrekt billede af virkeligheden i den udstrækning kvindernes udsagn om holdninger og handlinger forstås på baggrund af en viden om de objektive livsbetingelser, de er underlagt.

Det er ud fra disse overvejelser, at der i Lavindkomstkommissionens arbejdsnotater, tages udgangspunkt i en redegørelse for de materielle og sociale rammer om forskellige kvindegruppers tilværelse.

4. Afslutning

I denne artikel er der først foretaget en kort beskrivelse af det traditionelle kvindesyn, som er fremherskende i den offentlige debat om samfundsproblemer og kvindespørgsmål. Dernæst er der gjort rede for hvorledes de centrale teoretiske indfaldsvinkler i analyserne i arbejdsnotaterne fra Lavindkomstkommissionens sekretariat kommer til at danne et klart alternativ til det traditionelle kvindesyn.

Perspektiver for beskæftigelse og arbejdsløshed i lyset af den erhvervsmæssige og teknologiske udvikling

Jens Frøslev Christensen

Indledning

Da initiativet blev taget til nedsættelse af lavindkomstkommissionen, var der stadig udbredt tillid til, at den høje økonomiske vækst og den fulde beskæftigelse ville kunne fastholdes på længere sigt. I den periode Lavindkomstkommissionen har fungeret, er den økonomiske vækst imidlertid næsten ophørt, og den fulde beskæftigelse er blevet afløst af massearbejdsløshed.

Arbejdsløsheden har i løbet af en kort årrække radikalt skærpet en ulige fordeling af beskæftigelsen. I sig selv er arbejdsløshed et betydeligt socialt problem, og de der rammes, er i stor udstrækning de svagest stillede på arbejdsmarkedet: de unge, kvinderne, de ældre, de dårligst uddannede specielt blandt arbejdergrupperne. Det er desuden netop i høj grad de lavestlønnede grupper.

Samtidig med at arbejdsløsheden har antaget masseomfang, er reallønnen faldet for de fleste grupper af lønmodtagere – også de lavtlønnede. Store dele af lønmodtagerne oplever imidlertid en større nedgang i de reale årsindkomster, end hvad der svarer til nedgangen i reallønnen (pr. time), fordi de i kortere eller længere perioder er arbejdsløse og dermed oplever et indkomstbortfald. Som illustration af problemets omfang, kan det nævnes, at 53 pct. af ikke-faglærte mænd og 61 pct. af ikke-faglærte kvinder inden for fremstillings- og bygge- og anlægsvirksomhed var berørt af arbejdsløshed i 1977. For alle mandlige og kvindelige lønmodtagere var det henholdsvis 25 og 18 pct.¹⁾

Det betyder, at bestræbelserne på – bl. a. gennem solidarisk lønpolitik – at udligne lønningerne, ikke nødvendigvis giver sig udslag i en udjævning af indkomstulighederne. For specielt de svagest stillede grupper betyder arbejdsløsheden således en skærpelse af allerede eksisterende lavindkomstproblemer herunder usikkerheden i beskæftigelsen. I denne sammenhæng må tilvejebringelse af fuld beskæftigelse og en mere ligelig fordeling af beskæftigelsesomfanget udgøre centrale elementer i en fordelingspolitisk strategi.

Denne artikel skal nærmere omhandle de fremtidige perspektiver for beskæf-

1) Jf. Finn Kenneth Hansen: Primærindkomstfordelingen for erhvervsaktive 1977. Arbejdsnotat 15, Lavindkomstkommissionens sekretariat 1980.

tigelse og arbejdsløshed. De generelle udsigter for det kommende årti eller to vil blive skitseret på baggrund af forskellige indfaldsvinkler:

1. De nuværende tendenser i arbejdsløshedsudviklingen.
2. Sammenhængen mellem udviklingen i arbejdsstyrken og tendenserne i beskæftigelsesudviklingen (privat og offentlig sektor).
3. Beskæftigelsesperspektiverne inden for de forskellige erhvervsområder.
4. Konsekvenserne af den hjemlige økonomiske politik.
5. Perspektiverne for den teknologiske udvikling.

Der vil blive lagt vægt på, såvel at give mere konkrete bud på udviklingsperspektiverne, som på mere analytisk at diskutere økonomisk-strukturelle, politiske og teknologiske aspekter af den beskæftigelsesmæssige krise. Endelig vil der i sammenfatningen kort blive skitseret nogle alternative politiske handlingsperspektiver i forhold til arbejdsløsheden og fordelingen af beskæftigelsen.

Perspektiver på arbejdsløshed og beskæftigelse i 1980'erne

Udviklingstendenser for arbejdsløshed, arbejdsstyrke og beskæftigelse

Fra 1973 til 1978 steg arbejdsløsheden med 169.000 svarende til gennemsnitligt 34.000 pr. år.²⁾ I 1979 faldt arbejdsløsheden for første gang siden 1973, nemlig med 29.000, men det skyldes primært, at 48.000 personer i løbet af året gik på efterløn og dermed forlod arbejdsstyrken.³⁾ Uden efterlønsordningen ville arbejdsløsheden også være steget i 1979. I 1980 er arbejdsløsheden igen steget kraftigt. Ifølge CRAM-arbejdsløshedsstatistikken var antallet af fuldtidsledige i september opgjort til 181.000, hvilket er godt og vel 45.000 flere end i september 1979; og det endda på trods af, at omkring 20.000 personer i denne periode gik på efterløn.

Den gennemsnitlige ledighed for hele 1980 vil antagelig komme til at ligge på omkring 180.000, hvilket er 20.000 mere end gennemsnittet for 1979. Fortsætter denne stigningstakt, vil arbejdsløsheden i 1985 ligge på op imod 300.000.⁴⁾

Det er naturligvis problematisk alene at fremskrive de nuværende tendenser i arbejdsløsheden. Alternativt kan man prøve at vurdere sammenhængen mellem udviklingen i arbejdsstyrken og i beskæftigelsen.

Fra 1979 til 1985 vil der – ifølge Budgetdepartementets skøn – være en årlig tilgang til arbejdsstyrken på omkring 27.000 personer. Der må i de kommende år med sikkerhed regnes med en betydeligt nedsat stigningstakt i den offentlige sektors beskæftigelsesudvikling. Vokser den offentlige sektor i

2) Jf. Statistiske Efterretninger A 39 1980.

3) Jf. Arbejdsdirektoratets årsberetning 1979, 1980.

4) Frem til 1985 vil væksten i arbejdsstyrken fortsætte nogenlunde som i 1970'erne, jf. Budgetredegørelse 1980. Finansministeriet, Budgetdepartementet 1980.

1980'erne med 15.000 om året (mod omkring 25.000 p. a. i 1970'erne), og falder beskæftigelsen i den private sektor med 12.000 p. a. (svarende til faldet i perioden 1972-1979), vil arbejdsløsheden allerede i 1985 klart overstige de 300.000. Fra 1979 til 1990 vil arbejdsstyrken »kun« vokse med ca. 21.000 om året. Regner vi med de samme vækst- og tilbagegangstendenser i henholdsvis den offentlige og private sektor som før, vil arbejdsløsheden nå op på 360.000 i 1990.

Dette skøn er baseret på rimeligt realistiske vurderinger af den fremtidige tilgang til arbejdsstyrken (Budgetdepartementets), på en vurdering af, at beskæftigelsesudviklingen i de private erhverv fortsætter som vi »har været vant til« fra 1972 til 1979,⁵⁾ samt på en forholdsvis optimistisk vurdering af beskæftigelsesudviklingen i den offentlige sektor⁶⁾ (stiger beskæftigelsesudviklingen her kun med 10.000 p. a., vil arbejdsløsheden – på eller uændrede forudsætninger – i 1990 andrage over 390.000).

Perspektiverne for de forskellige erhvervsområder

Snarere end blot for at vurdere perspektiverne på baggrund af de hidtidige tendenser (som det ovenfor er gjort med hensyn til beskæftigelsesudviklingen i den private sektor under ét), er det nødvendigt så nøgternt som muligt at vurdere de overskuelige perspektiver inden for de enkelte erhvervsområder. Dette er et ambitiøst foretagende, som naturligvis ligger uden for rammerne af denne artikel. Det følgende prætenderer ikke at udgøre mere nøjagtige skøn over beskæftigelsesudviklingen i de enkelte hovederhverv for 1980'erne, da der ikke foreligger grundige og gennearbejdede fremtidsstudier af erhvervenes beskæftigelsesudsigter. I stedet skal vi i det følgende i skitseform fremhæve nogle centrale forhold, der med ret stor sandsynlighed vil komme til at virke ind på beskæftigelsen i de enkelte hovederhverv. De mere konkrete skøn over beskæftigelsesudviklingen frem til 1990 er baseret på dels disse forhold, dels mere generelle forudsætninger om, at den økonomiske vækst fortsat vil forblive på et relativt lavt niveau, og at den nuværende generelle økonomiske politik ikke vil undergå radikale ændringer.⁷⁾ Der er således tale om grove skøn, der må tages med mange forbehold.

1. Med den omfattende krise, der i de seneste år, har været under opsejling inden for landbruget, er der ikke megen optimisme at hente her. Blot tilbagegangstendensen fra 1970'erne (jf. tabel 1) fortsætter, vil der i 1990 være 30.000 færre arbejdspladser i landbrugserhvervet.

5) Havde vi i stedet taget udviklingstakten fra 1973 til 1979 som grundlag, ville arbejdsløsheds-perspektiverne for 1980'erne tegne sig endnu værre.

6) Hertil kommer den forudsætning, at der ikke ændres på arbejdstidens længde eller udbuddet af arbejdskraft (som det skete med efterlønsordningen).

7) Hertil kommer samme forudsætning som nævnt i note 6.

Tabel 1. Antal beskæftigede¹⁾ fordelt på erhvervsgrupper i 1978 og den årlige absolutte ændring i beskæftigelsen i perioden 1972-1978

	1978	1972-1978 ændring p.a.
Landbrug, fiskeri m. v.	164.000	÷ 3.000
Fremstillingsvirksomhed	564.000	÷ 8.000
Privat servicevirksomhed	130.000	÷ 1.000
Distributionserhverv ²⁾	600.000	+ 5.000
Bygge- og anlægssektor	194.000	(÷ 333)
Offentlige sektor	698.000	+ 27.000
I alt ³⁾	2.350.000	+ 19.000

¹⁾ Omfattende selvstændige og lønmodtagere, men ikke medhjælpende hustruer.

²⁾ Inkl. erhvervsrettede liberale erhverv.

³⁾ Excl. råstofudvinding og offentlige værker, hvis beskæftigelsesmæssige rolle er meget lille. Endvidere excl. uoplyste erhverv.

Kilde: Materiale fra Danmarks Statistiks Beskæftigelsesundersøgelser, efterår 1972 og 1978.

2. Inden for fremstillingsvirksomhed har vi i 1970'erne oplevet et betydeligt fald i beskæftigelsen (specielt efter 1973) som en følge af, at produktivitetsstigningstakten har ligget et par procent højere end væksten i produktionen. Dette forhold tegner ikke til at ville ændre sig i 1980'erne – uanset om væksten vil blive lidt større eller mindre – og konsekvensen heraf vil være, at omkring 100.000 arbejdspladser vil gå tabt frem til 1990.⁸⁾

3. Inden for de private serviceerhverv har der i 1970'erne været en vis tilbagegang i beskæftigelsen. I modsætning til hvad der ofte fremføres, har der vist sig en tendens til, at forbrugerne bruger en stigende andel af deres indkomster på »varer« i stedet for »serviceydelser«. ⁹⁾ Populært sagt bruger forbrugerne penge på fjernsyn og hi-fi anlæg i stedet for biografer og koncerter, og husholdningsmaskiner i stedet for hushjælp. Der er ikke i øjeblikket meget, der tyder på, at denne tendens vil vende, og fortsætter udviklingen som i 1970'erne, vil der være 10.000 færre i arbejde i 1990.

4. Distributionssektoren er en samlebetegnelse for en række forskellige erhverv: engros- og detailhandel, pengeinstitutter m. v. og transportvirksomhed. Hvis man dertil lægger de erhvervsrettede liberale erhverv, var der i 1978 beskæftiget lidt flere her end i fremstillingssektoren. Under ét har disse erhverv oplevet en ret betydelig vækst i arbejdspladser i 1970'erne, en vækst, der næsten udelukkende har knyttet sig til engroshandel, pengeinstitutter m. v. og liberale erhverv. Sammen med den offentlige sektor og mere generelt kontorområdet (jf. senere), er det imidlertid inden for distributionssektoren, at man med størst sikkerhed kan forvente en betydelig automatiseringsudvikling. Den

8) Jf. Jens Frøslev Christensen: Erhvervsstruktur, teknologi og levevilkår. Del I. Arbejdsnotat 12, Lavindkomstkommissionens sekretariat. 1980.

9) Jf. J. Gershunny: After Industrial Society. London, Macmillan 1978.

EDB-udvikling, som man hidtil har oplevet i disse erhverv, kan kun betragtes som en første fase i mere vidtgående automatiseringsplaner, som allerede i dag er teknisk mulige bl. a. i kraft af udviklingen inden for mikroelektronik, elektronisk tekstbehandling og telekommunikation. I en række lande er beskæftigelsen på disse områder i de senere år begyndt at stagnere eller falde.¹⁰⁾ I det mindste må man regne med en betydeligt nedsat stigningstakt i beskæftigelsen i 1980'erne. Hvis stigningstakten godt og vel halveres i forhold til perioden 1972-78, vil der i 1990 være 20.000 flere beskæftigede i denne sektor.

5. Stor usikkerhed tegner der sig omkring udviklingen i bygge- og anlægssektoren. Ved indgangen til 1980'erne har denne sektor lidt et nyt svært tilbageslag; boligbyggeriet er gået kraftigt tilbage, byfornyelseslovgivningen er ikke kommet igennem, og besparelseshensyn har betydet en udskydelse af offentlige anlægsprojekter. Selv om det offentlige har store umiddelbare påvirkningsmuligheder over for aktivitetsniveauet i bygge- og anlægssektoren, synes de senere års politiske vilje til initiativer på området ikke at give forhåbninger om en ekspansion i beskæftigelsen. Hvis blot beskæftigelsesniveauet fra de senere år skal fastholdes uændret frem til 1980, vil det kræve ikke ubetydelige offentlige initiativer (ikke mindst på baggrund af den nuværende akutte krise).

6. Den offentlige sektors beskæftigelsesudvikling vil i 1980'erne være under pres fra to sider: På den ene side vil den lange række af besparelser og udsigt til yderligere besparelser og nedskæringer i de kommende år betyde en klart faldende stigningstakt i beskæftigelsen i forhold til udviklingen i de seneste par årtier. På den anden side består en væsentlig del af offentligt ansattes funktioner i administrative og kontormæssige rutiner (i lighed med dele af distributionssektoren), som den ny teknologi vil give store muligheder for at rationalisere. Specielt i en periode med stærkt politisk pres for besparelser, vil den ny teknologi i højere grad blive brugt til at rationalisere eksisterende funktioner snarere end at udvide dem eller skabe nye. Forestiller vi os – forholdsvis optimistisk – at stigningstakten bliver på 15.000 pr. år, vil beskæftigelsen i den offentlige sektor således stige med 150.000 frem til 1990.

Summeres de her nævnte perspektiver for beskæftigelsesudviklingen i de enkelte erhverv op, vil beskæftigelsen vokse med 30.000. Da arbejdsstyrken imidlertid kan forventes at vokse med hele 210.000, vil konsekvensen være, at arbejdsløsheden stiger med 180.000 – en fordobling i forhold til i dag – hvilket vil sige 360.000 arbejdsløse i 1990.

Til illustration af nogle af de usikkerhedsmomenter (udover de generelt politiske og konjunkturbetonede), der er forbundet med et sådant skøn, kan nævnes den fremtidige udvikling i »energisektoren« og på »kontorområdet«: Hvad vil energipolitikken betyde for beskæftigelsen i specielt dele af frem-

10) Jf. fx. The Impact of Microelectronics on Employment in Western Europe in the 1980's. ETUI (European Trade Union Institute), Bruxelles 1979.

stillings- og bygge- og anlægssektoren? Og hvad vil elektronisk tekstbehandling og telekommunikation betyde for beskæftigelsen blandt kontorfunktionærer¹¹⁾ Dette også nævnt som påmindelse om, at man ikke på forhånd kan være meget optimistisk vedrørende beskæftigelsesperspektiverne inden for »energi-sektoren«, så længe der er så stor uklarhed omkring energipolitikken (bl. a. på olie- og naturgasområdet og med hensyn til vedvarende energi, bygningsisolering m. v.); og videre kan man ikke på én gang være optimistisk med hensyn til energiområdet og samtidig »overse«, at der på et særdeles beskæftigelses-tungt område er en mulig faretruende udvikling under opsejling.

Den økonomiske politik og beskæftigelsesperspektiverne

De ovennævnte forskellige indfaldsvinkler til vurdering af den fremtidige udvikling i arbejdsløshed og beskæftigelse, må desuden ses på baggrund af en række mere generelle baggrundsfaktorer: Tendenserne i de internationale konjunkturer og den hjemlige økonomiske politik.¹²⁾

Intet i de internationale konjunkturer tyder på, at et generelt opsving er forestående – hverken på kort eller mellemlang sigt. Tværtimod udviser de fleste internationale »barometre« dyb pessimisme.

Den hjemlige økonomiske politik sigter primært mod at begrænse betalingsbalanceunderskuddet og inflationen ved hjælp af en generelt restriktiv politik med begrænsning af den hjemlige efterspørgsel, primært gennem indkomstpolitik og besparelser i den offentlige sektor. Herigennem sker der en »udsultning« af produktion og investeringer på hjemmemarkedet. Selv om der i de senere år er etableret generelle lempelser og støtteordninger for erhvervslivet, betyder begrænsningen i hjemmemarkedsefterspørgslen, at incitamentet til investeringerne også begrænses.

Forhåbningerne har da også explicit rettet sig mod eksportudviklingen. Der knytter sig imidlertid en række betydelige problemer til en sådan strategi:

Meget tyder på, at det er af afgørende betydning for en stabil eksportudvikling, at der er et stærkt »udviklingsbagland« på hjemmemarkedet. På hjemmemarkedet grundlægges ofte de positioner, som derpå kan videreudvikles på eksportmarkederne. Baggrunden herfor er, at de informations- og produktionsmæssige udvekslinger og strømme mellem virksomhederne indbyrdes og mellem virksomheder, forbrugere og den offentlige sektor, lettest opbygges på de nære markeder, og det vil oftest sige hjemmemarkedet.

Udviklingen af nogle af Danmarks traditionsrige nøglesektorer, kunne næppe have fundet sted uden gunstige betingelser på hjemmemarkedet. Det gælder

11) I Danmark var der i 1978 280.000 underordnede kontorfunktionærer (heraf 80 pct. kvinder). Vesttyske undersøgelser tyder på, at 25–30 pct. af sådanne job – herhjemme svarende til 70–80.000 personer – vil kunne overflødigsgøres som følge af denne ny teknologi. Se videre Jens Frøsløv Christensen, op. cit.

12) Her skal primært omtales, hvordan den økonomiske politik virker ind på efterspørgslen og de strukturelle problemer og herigennem på beskæftigelsen (og betalingsbalancen).

det landbrugs-industrielle kompleks, reder-skibsværftkomplekset (med tilhørende underleverandørbrancher) og bygge- og anlægskomplekset (med tilhørende byggevareindustrier). Desuden kan nævnes den lange række af virksomheder, der siden 1960'erne er vokset op i kølvandet på den offentlige sektors vækst og til dels i ly af offentlig garanteret afsætning. En lang række af dansk erhvervslivs stærkeste eksportpositioner knytter sig netop til disse områder.

Hvor bygge- og anlægskomplekset efter 1974 har oplevet en mere eller mindre permanent stagnation og krise, der i høj grad er betinget af en politisk bestemt nedgang i byggeriet og det høje renteniveau, var krisen i 70'erne inden for reder-skibsværftkomplekset i højere grad internationalt bestemt. Fra slutningen af 70'erne har dele af landbruget været ramt af den såkaldte »renteklemme« og er kommet ud i betydelige vanskeligheder. Det samme kan vise sig at blive tilfældet for de virksomheder, der i vid udstrækning har været afhængig af offentlig efterspørgsel og investeringer – som en effekt af offentlige besparelser.

Mange virksomheder vil naturligt nok i stigende grad søge ud på eksportmarkederne (det har f. eks. vist sig på byggevareområdet). På lidt længere sigt kan der imidlertid ske det, at de informations- og produktionsmæssige koblinger til hjemmemarkedet rives over, produktion og produktudvikling retter sig i stigende grad mod eksportmarkederne (hvor indfølingen med markedsudviklingen er svagere), og eksporten bliver i stigende grad baseret på underleverancer og komponenter til udlandet. Dette vil gøre den eksportorienterede del af erhvervslivet særdeles sårbar og svagere funderet. Samtidig betyder »udsultningen« af hjemmemarkedet en alvorlig risiko for, at importkonkurrencen vil blive svækket, og hjemlig produktion blive erstattet af import. Bliver dette tilfældet, bliver de strukturproblemer, der allerede eksisterer i erhvervslivet, yderligere forværret med en grundlæggende mangel på balance mellem produktion og efterspørgsel.

Selv om en fortsat generelt restriktiv økonomisk politik vil betyde en svagere udvikling i importen end eksporten, så vil denne form for betalingsbalanceforbedring have nogle alvorlige omkostninger:

1. Arbejdsløshedsproblemerne forværres, og væsentlige dele af erhvervslivet vil blive sat tilbage i udviklingen (gennem underinvestering, ringe eller direkte negativ vækst og virksomhedskrak).
2. Strukturproblemerne vil blive yderligere forværret, og betalingsbalanceforbedringen vil ikke kunne omsættes i en generelt efterspørgsels/aktivitetsstimulerende politik, uden at balancen igen umiddelbart forringes.
3. Eksportpositionerne vil blive mere sårbare og svagere funderede end tidligere.¹³⁾

13) Hertil kommer, at efterspørgselsudviklingen på eksportmarkederne heller ikke ser lyse ud, og at dansk eksport traditionelt er ret importkrævende.

Meget kunne således tyde på, at kampen mod betalingsbalancen er en symptombehandling, der ikke kurerer sygdommens rødder, men snarere får den til at escalere på andre fronter i en langsigtet ond cirkel à la »den engelske syge«.

Bag denne vurdering ligger en manglende tiltro til, at krisens natur skulle være udtryk for en særlig ringe danske konkurrenceevne funderet i en for kraftig udvikling i lønomkostningerne, og at ensidig vægt på indkomst/lønpolitik skulle kunne løse problemerne. I industrien har forholdet mellem lønsum og værditilvækst ligget meget stabilt gennem en lang årrække og med fald efter 1975.¹⁴⁾ Udviklingen i lønomkostningerne pr. produceret enhed er ikke forløbet stærkere i Danmark end i de lande, vi konkurrerer med, i de senere år tværtimod.¹⁵⁾ Det er klart, at lønomkostningerne – ligesom det høje renteniveau og de høje energipriser – føles belastende for erhvervslivet specielt i en krisesituation. Man glemmer imidlertid ofte i konkurrenceevnediskussionen, at lønstigninger på den ene side ofte udgør et incitament til investeringer i ny teknologi (rationalisering) og på den anden side – udgør en del af efterspørgselsgrundlaget for investeringer (kapacitets/produktudvikling). Endelig tyder meget på, at produktionens kvalitet i sig selv er en central konkurrenceevneparameter. Således vises det i en analyse udsendt af EF-kommissionen,¹⁶⁾ at de vestlige lande, der i særlig grad producerer varer med høj intensitet af faglært arbejdskraft (ofte også højtlønnet arbejdskraft) og med komplicerede produktionsprocesser, har et konkurrencemæssigt forspring over for andre lande.

Den teknologiske udvikling og beskæftigelse

Produktivitet, vækst og beskæftigelse

Diskussionen om teknologiens indflydelse på beskæftigelsen og arbejdsløsheden er ikke ny. Da nogle af de første computere kom på markedet, diskuterede man også, om den ny teknologi ville skabe massearbejdsløshed eller vækst og fuld beskæftigelse. I en engelsk rapport fra International Labour Office fra 1972, citeres Norbert Wieners forudsigelse fra 1950, at automation inden for 25 år ville resultere i en depression, som ville få krisen i 1930'erne til at tage sig ud som en »pleasant joke«. Rapporten peger på, at mange af de spådomme om teknologisk arbejdsløshed, der opstod i 1950'erne og 60'ernes begyndelse, er blevet gjort til skamme af den faktiske udvikling. Konkluderende skriver rapporten: »22 år efter tyder intet på, at hans (Norbert Wieners) profeti vil blive til virkelighed i 1975 eller selv i løbet af de næste 25 år.«¹⁷⁾

14) Jf. Industriens indtjening og finansiering. Industrirådet 1977; og Industriens indtjening og finansiering 1973-1978. Industrirådet 1980.

15) Se nærmere Jens Frøsløv Christensen, op. cit.

16) International specialisering og industriel arbejdsdeling, Europæisk Økonomi nr. 4, nov. 1979. Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, Belgien 1979.

17) Jf. Philip Sadler: The Consequences for Employment. In: The Microelectronics Revolution – The complete Guide to the new Technology and its Impact on Society. Ed.: Tom Forester, Basil Blackwell, England 1980.

Da massearbejdsløsheden faktisk satte ind i 1974/75 i den vestlige verden, og specielt da de revolutionerende gennembrud inden for den mikroelektroniske teknologi nåede frem til forsiderne i 1978, fik diskussionerne nyt liv.

Herhjemme har begrebet »teknologisk arbejdsløshed« i stor udstrækning været brugt i forbindelse med enkeltvirksomheders rationalisering af produktionen ved hjælp af ny automatiseringsteknologi, hvorved dele af arbejdskraften er blevet overflødiggjort. Fra anden side er problemstillingen blevet afvist udfra en makro-økonomisk betragtning: Hvis teknologiudviklingens hastighed og radikalitet nogenlunde afspejler sig i produktivitetssigningstakten, synes der at have været tendens til, at arbejdsløsheden er lav i perioder med høj produktivitetssigningstakt og høj i perioder med lav produktivitetssigningstakt.¹⁸⁾ Det kan forklares ved, at i perioder med høj produktivitetssigningstakt er væksten ofte endnu højere, medens i perioder med lav produktivitetssigningstakt er væksten ofte endnu lavere. For så vidt angår den nuværende økonomiske krise, har produktivitetssigningstakten tilsyneladende været lavere end i årene inden krisen (jf. tabel 2). Dette kan fortolkes som et udtryk for en mindre radikal teknologiudvikling end i slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne. Samtidig har den økonomiske vækst eller den generelle efterspørgsel ligget på et betydeligt lavere niveau under end før krisen, og dette betragtes af Det økonomiske Råd som forklaringen på beskæftigelsesproblemerne. Ud fra denne betragtning kan det midlertid – selv på det teoretiske plan – være vanskeligt overhovedet at forestille sig eksistensen af teknologisk arbejdsløshed; for man vil jo altid argumentere med, at væksten er for lille, og at dette er årsagen til arbejdsløshed – uanset hvor stærk produktivitetssigningstakten er.

Tabel 2. Sammenhængen mellem ændringer i beskæftigelse, produktion og produktivitet i den samlede økonomi

	Gennemsnitlige årlige ændringer	
	1967-73	1973-77
	– procent p. a. –	
Produktionsvækst (Bruttonationalprodukt)	4.45	1.84
Produktivitetvækst	4.05	1.97
	– 1000 pers. på fuldtidsbasis –	
Ændring i beskæftigelse	8.4	-2.7
i kraft af:		
Forøget produktion	105.6	41.7
Forøget produktivitet	-97.2	-44.4

Kilde: Beskæftigelsesundersøgelserne og det reviderede nationalregnskab. Tabellen er hentet fra Det økonomiske Råd, Formandskabet: Dansk Økonomi, november 1978, København 1978.

18) Jf. Peder J. Pedersen: Langtidssammenhæng mellem produktivitetssigning og beskæftigelsesgrad. Nationaløkonomisk Tidsskrift nr. 2, 1977.

Det ligger i sagens natur, at en økonomisk krise er udtryk for en lavere økonomisk vækst og et lavere investeringsniveau, og i denne forstand er det nærmest en tautologi at sige, at beskæftigelsesproblemerne skyldes den lavere vækst. Det er naturligvis også rigtigt, at den teknologiske udvikling normalt ikke giver sig udslag i stigende arbejdsløshed, hvis væksten er (tilstrækkelig!) stor. Endelig er der heller ikke noget unaturligt i, at den teknologiske udviklingstakt og dens effekter på produktivitetstigningerne nedsættes, når væksten og investeringerne falder. Men det, der er sket fra perioden før krisen til perioden efter krisens gennemslag (frem til 1977), er tilsyneladende, at den teknologiske udviklingstakt (målt som produktivitetstigningstakten) ikke relativt er faldet så meget som væksten i produktionen. Var dette sket, ville beskæftigelsen ikke have ændret sig negativt. Man kunne således med lige så god ret sige, at den negative udvikling i beskæftigelsen skyldes en »for høj« teknologiuudvikling.

Under alle omstændigheder er der i forholdet mellem produktivitetstigning og vækstrate i produktionen sket en vis forskydning henimod relativt højere produktivitetstigninger, og var dette sket – i en periode med høj vækst – ville beskæftigelsen også være faldet. På den anden side vil en sådan tilgang betyde, at man altid vil forklare en stigende arbejdsløshed med teknologiuudviklingen. Præmisserne for tolkningen lægger med andre ord tolkningens indhold fast.

Et teoretisk problem i denne forbindelse er det, at man i begge tilfælde ser henholdsvis teknologiuudviklingen (eller produktivitetstudviklingen) og væksten i produktionen som løsrevne størrelser, hvor man så at sige kan vælge mellem at betragte efterspørgslen eller teknologiuudviklingen som determinerende for udviklingen i beskæftigelsen.

Teknologi og beskæftigelse i et langsigtet konjunkturforløb

En måde at komme tættere ind på problemstillingen teknologi – beskæftigelse, er at betragte den teknologiske udvikling (herunder udviklingen i investeringer og produktivitet) som tættere sammenknyttet med efterspørgselsudviklingen i et langsigtet dynamisk forløb. Til det formål er det yderligere nødvendigt, at skelne mellem forskellige teknologityper, og forskellige måder at anvende/indføre teknologi på. Med hensyn til forskellige typer teknologi, er det analytisk frugtbart at skelne mellem produktions- eller procesteknologi, produktteknologi og arbejdsorganisatoriske metoder (jf. figur 1).

Vedrørende forskellige anvendelsesformer for teknologi (specielt produktions- og procesteknologi), må man i det mindste skelne mellem anvendelser, der sigter mod henholdsvis kapacitetsudvidelse og rationalisering (reduktion af omkostningerne). Der er tale om analytiske kategorier, som det i praksis kan være vanskelige at holde adskilt fra hinanden i forbindelse med en konkret investeringssituation.

Figur 1

Teknologityper:	Karakteristik:
Produktions- eller procesteknologi	Teknisk udstyr med henblik på at øge effektiviteten ved en given arbejds- eller produktionsproces.
Produktteknologi	Den know-how og tekniske kapacitet/kvalitet, der er indbygget i det enkelte produkt eller den enkelte serviceydelse.
Arbejdsorganisatoriske metoder	Metoder til at øge effektiviteten (cv't. i visse tilfælde kvaliteten) ved en given arbejdsproces ved at ændre på jobudformning, koordinering af arbejdet eller incitamentet til at arbejde hurtigere (fx. gennem præstationsløn).

Den økonomiske dynamik i de vestlige markedsøkonomier har historisk bevæget sig i »lange bølger« med opgangs- og nedgangsperioder strækkende sig over perioder på omkring 25 år. Inden for en sådan lang cyklus foregår der mere kortsigtede konjunktursvingninger, der dog er underlagt den mere langsigtede tendens.

Fra flere forskellige sider har der været gjort forsøg på at analysere, hvilke mekanismer – økonomiske og teknologiske – der karakteriserer de forskellige faser af denne udvikling.¹⁹⁾

I det følgende skal vi forsøge mere analytisk at sammenfatte nogle af de centrale mekanismer og sammenhænge i en sådan langbølgecyklus. I figur 2 findes en skematisk fremstilling af sammenhænge mellem teknologi (teknologityper/anvendelsesformer) og beskæftigelse som illustration til den verbale gennemgang.

Grundlæggende produktions- eller produktteknologiske nydannelser synes kun at ske med længere mellemrum. For at sådanne basisfornyende teknologier skal kunne få afgørende indflydelse på aktivitetsniveauet i den samlede økonomi, må en række forudsætninger være til stede:

1. De tekniske nydannelser må ske inden for sektorer som maskinindustrien, transport, energi, kommunikation, idet ændringer inden for disse områder må antages at have betydelige afsmitningseffekter i hele produktionssystemet.²⁰⁾

19) Se fx. C. Freeman: *Technical Change and Unemployment*, Mimemo, Science Policy Research Unit, January 1978; Ernest Mandel: *Der Spätkapitalismus*, Frankfurt am Main, 1972; G. Mensch: *Gemischt Wirtschaftliche Innovationspraxis*, Göttingen 1976.

20) Af tidligere basisfornyende teknologigennembrud kan nævnes: maskinel fremstilling af motorer drevet af dampkraft (ca. 1848-), elektro- og eksplosionsmotorer (1890'erne), elektronisk udstyr og udstyr til kerneenergi (1940'erne). Inden for kommunikations- og transportområdet gav disse nye teknologier sig bl. a. udtryk i oceandampere og lokomotiver, biler og radio-kommunikation og i nyere tid jumbosfly, fjernsyns-, fjernskriver-, radar- og satellitsystemer. (Jf. Mandel, op. cit.).

2. Der må være et profit- og efterspørgselsmæssigt grundlag til stede (historisk har dette ofte vist sig ved statslige indgreb og støtte i de første faser).
3. Der må i sammenhæng med punkt 2 eksistere/opbygges nogle nye produktions- og produktmæssige vækstcentre udover det område, hvor teknologien som sådan produceres. Det vil primært sige nye produkter, der retter sig mod nye forbrugsmuligheder.
4. I et givet nationalt produktionssystem må der eksistere eller være mulighed for at opbygge de videnskabsmæssige, tekniske og produktionsmæssige forudsætninger for udvikling af denne afledte produktion.

Er bl. a. disse forudsætninger til stede, er der udsigt til, at de tekniske basisfornyelser successivt følges op af større bølger af investeringer med sigte på praktisk udnyttelse.

Undersøgelser af introduktionen af ny teknologi har vist,²¹⁾ at »inkubationstiden« før en ny teknologi slår igennem ofte er temmelig lang. I denne fase – inden det virkelige opsving – tillempes den ny teknologi inden for forskellige områder i mindre skala, det vil sige, der sker en række innovationer og industrielle forandringer, som tilsammen er grundlaget for det egentlige »take off«.

Figur 2. Skematisk fremstilling af sammenhænge mellem teknologi og beskæftigelse i en dynamisk proces

	→		
	Kapacitetsudvidelse og produktudvikling ¹⁾ v.h.a. ny teknologi fremherskende	Rationalisering v.h.a. eksisterende teknologi fremherskende	
Produktions-teknologi	produktion i mindre skala ved hjælp af (evt. nyt) produktionsteknisk udstyr	gradvis overgang til stordriftsproduktion med integration af nye produktionsteknikker	raffinering af eksisterende stordriftsteknologier
Produkt-teknologi	udvikling af helt nye produkter med nye tekniske og funktionelle kapaciteter/kvaliteter (nye markeder i introduktionsfasen)	standardisering af eksisterende produkter (evt. med funktionelle kvalitetsforringelser) (markeder i vækst/modningsfasen)	fortsat standardisering eller introduktion af delvist nye erstatningsprodukter (markeder i stagnation/tilbagegang)
Arbejdsorganisatorisk teknologi	relativ løs arbejdsorganisation med alsidige funktioner	stigende specialisering og rutinisering af arbejdet ²⁾	yderligere specialisering af arbejdet ²⁾
Beskæftigelses-effekt	stigende beskæftigelse	stagnerende beskæftigelse	faldende beskæftigelse

¹⁾ Der tænkes her specielt på udvikling af helt nye produkter med betydelige vækstmuligheder.

²⁾ Eventuelt eksperimenteres på visse områder med nye organisationsformer (selvstyrende grupper m. v.), bl. a. hvor specialiseringen er drevet for vidt (og fx. giver sig udtryk i øget sygefravær, utilfredshed og uro) eller hvor en forringelse af produktkvaliteten betyder ringere omsætning.

21) Jf. Christian Berg m. fl.: Teknologisk udvikling og beskæftigelse, Afgangprojekt ved den samfundsøkonomiske kandidatuddannelse, Aalborg Universitetscenter 1980.

Ved det egentlige »take off« vil den ny teknologi medføre en voldsom stigning i investeringerne, hvad der som oftest vil trække betydelig beskæftigelse med sig. Traditionelle produkter eller produktioner vil blive erstattet af nye i kraftig vækst, eller der vil blive indført nye procesteknologier, der radikalt vil kunne rationalisere den eksisterende produktion. Disse rationaliseringsinvesteringer i traditionelle produktionsområder uden større vækstmuligheder vil her betyde overflødigsgørelse af arbejdskraft. Dette vil imidlertid langt blive overskygget af igangsættelse af nye produkter – i første omgang i mindre skala og relativt arbejdskraftkrævende – eller decideret kapacitetsudvidende investeringer. Der vil herved opstå en række nye brancher (underleverandør-, komponent-, råvarebrancher m. v.) I denne fase vil man se betydelige produktivitetsstigninger, og sammen med den stigende beskæftigelse, vil lønstigningstakten øges og yderligere stimulere væksten, herunder fremme såvel rationaliserings- som kapacitetsudvidende investeringer.

Efterhånden som vækstcentrene »modnes« ved en gradvis overgang til masseproduktion, og efterhånden som rationaliseringerne inden for de traditionelle produktionsområder slår igennem, sker der en yderligere stigningstakt i produktiviteten, der eventuelt vil komme op på niveau med væksten eller højere, og beskæftigelsen begynder at stagnere eller falde. Videre begynder markederne også på de hidtidige vækstområder at mættes, og den selvstændige effekt af den ny teknologis spredningsdynamik tynder ud. Konsekvensen bliver at konkurrencen skærpes og profitten begynder at falde. Konkurrencen om de stagnerende markeder betyder, at de kapacitetsudvidende investeringer falder og rationaliseringshensyn (minimering af omkostningerne) får større betydning. Tilsammen betyder tendensen til markedsmætning, den i stigende grad kapitalintensive produktion (stordriftsproduktion), og forskydningen fra kapacitetsudvidende investeringer til rationaliserings- og vedligeholdelsesinvesteringer (evt. under indtryk af et generelt faldende investeringsniveau), at beskæftigelsen begynder at falde kraftigere. Med mindre nye grundlæggende teknologiske fornyelser kombineret med nye vækstcentermuligheder har kunnet grundlægges i perioden inden dette sker, vil der således opstå en længere periode med høj arbejdsløshed. Produktivitetsstigningstakten begynder at falde, dels på grund af de generelt faldende investeringer, dels fordi de centrale dele af det teknologiske gennembrud allerede er blevet indført i produkter og produktionsprocesser i opsvingsperiodens faser, og rationaliseringsbestrebelse i højere grad bærer præg af justeringer og raffineringer af allerede eksisterende teknologi. Hertil kommer en række arbejdsorganisatorisk bestemte effektiviseringsforanstaltninger. Det er således ikke så meget rationaliseringsinvesteringernes produktivitetsfremmende potentiale, der skaber arbejdsløshed, som det forhold at rationaliseringsinvesteringerne er defensive og ikke kompenseres (i tilstrækkeligt omfang) af igangsættelse af nye arbejdskraftkrævende produktioner i mindre skala og af egentlig kapacitetsudvidende investeringer.

I denne gennemgang har betydningen af den statslige økonomiske politik og af den offentlige sektor som sådan ikke været diskuteret. Det er imidlertid vigtigt at påpege, at statslige indgreb i økonomien ofte i praksis har spillet en afgørende rolle ved overgangen fra en nedgangsperiode til en opgangsperiode. Endvidere har det vist sig, at større teknologiske innovationer i dette århundrede i stor udstrækning er udviklet som en konsekvens af statslig efterspørgsel, forskning m. v.²²⁾ Endelig har den offentlige sektor som sådan specielt i efterkrigstiden spillet en systematisk stigende rolle som en del af vækstgrundlaget i hele økonomien.

Teknologi og beskæftigelse under krisen i 1970'erne

I diskussionerne omkring »teknologisk arbejdsløshed« må man således skelne mellem på den ene side den måde, hvorpå teknologien anvendes, og på den anden side teknologiens udviklingshastighed og radikalitet (kun delvist afspejlet i de årlige stigninger i arbejdsproduktivitet):

1. Meget tyder på, at den arbejdsløshedssituation vi nu befinder os i, hænger sammen med – udover det generelle investeringsfald – en ændring i investeringernes sammensætning til fordel for mere defensive, rationaliseringsorienterede teknologiinvesteringer i virksomhederne. Dette synes understøttet bl. a. af vesttyske spørgeskemaundersøgelser vedrørende investeringsstrukturens udvikling (jf. figur 3).

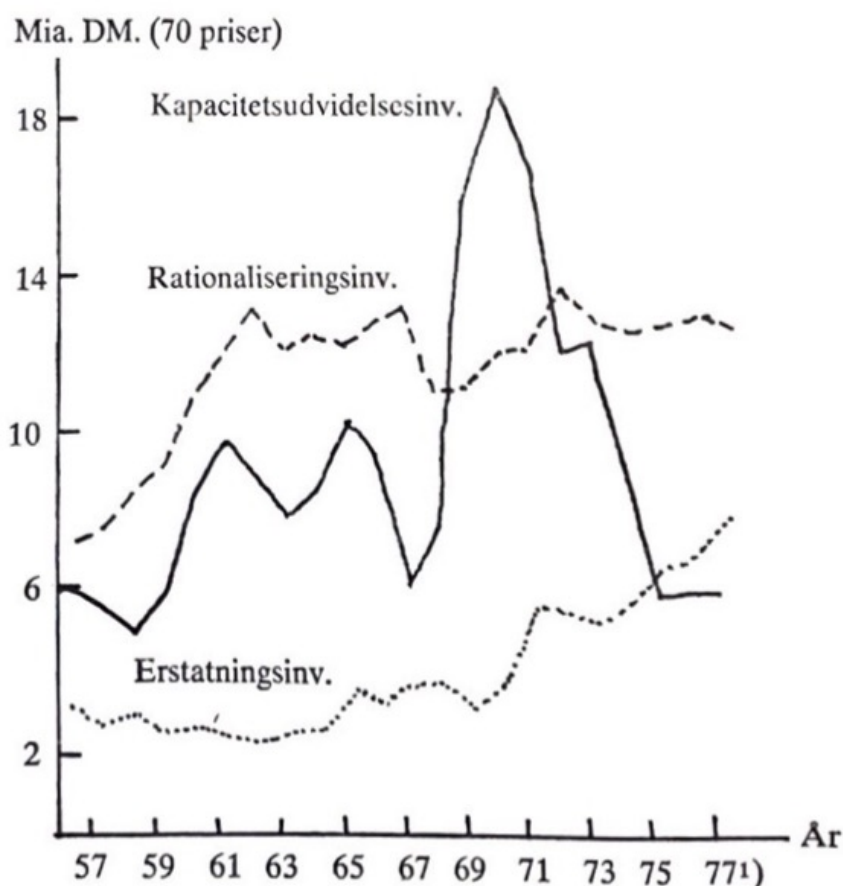
Dette kan imidlertid næppe betragtes som den grundlæggende årsag til arbejdsløsheden. Denne må snarere søges i det strukturelle samspil mellem teknologiudviklingen (og dens forskellige aspekter) og udviklingsmekanismer med hensyn til investeringerne (og deres sammensætning), produktionsstrukturen og markeds- eller efterspørgselsudviklingen. Forskydningen mod primært rationaliseringsteknologiske investeringer fremstår snarere som en væsentlig umiddelbar forklaring på dele af arbejdsløsheden. Hertil kommer den økonomiske politik (jf. tidligere), der forstærker rationaliseringsbestræbelserne bl. a. gennem sine efterspørgselsbegrænsende effekter.

2. Den type »teknologisk arbejdsløshed«, der kan henføres til teknologiens radikalitet og udviklingstempo, synes derimod ikke at have spillet nogen nævneværdig rolle for arbejdsløshedsudviklingen i 1970'erne. Meget synes at pege på, at 1970'ernes teknologiudvikling har været en mere kontinuerlig fortsættelse af tendenserne fra 1960'erne. Ganske vist har der været megen omtale af numerisk styrede værktøjsmaskiner, industrirobotter, montageautomater m. v., men de er langtfra slået bredt igennem

22) Jf. SPRU, Science Policy Research Unit, 1977: The current international economic Climate and Policies for technical Innovation, University of Sussex.

inden for industrien. Som tidligere nævnt har det lavere generelle investeringsniveau snarere betydet, at teknologiens udviklingstempo er faldet i forhold til 1960'erne, selv om den enkelte investering i 70'erne muligvis har betydet lige så store eller større tekniske fornyelser (og produktivtetsgevinster) end i 1960'erne.

Figur 3. Investeringsudviklingen i Vesttyskland, opdelt på investeringsarter. Mia. DM. 1970-priser



¹⁾ Skøn.

Kilde: Zuviel Rationalisierungsinvestitionen?, Ifo-schnelldienst 5/1977. IFO Institut für Wirtschaftsforschung, München.

Den ny teknologi og mulige fremtidige perspektiver for beskæftigelsen

Dette billede kan imidlertid ændre sig i løbet af 1980'erne og 90'erne, ikke mindst på baggrund af den mikroelektroniske »revolution«. Denne startede så småt i 1950'erne, hvor man begyndte at skabe transistorer af silicium. I 1957 lykkedes det at fæstne én transistor på én chip (flis, splint). Siden da er udviklingen gået meget stærkt. I 1973 kunne en hel computer placeres på en enkelt chip: Det kaldte man en mikroprocessor. I 1978 kunne ca. 1/4 million

transistorer fæstnes på en chip. Sammenlignet med verdens første store computer (ENIAC'en) var mikroprocessoren i slutningen af 1970'erne:

- 1.000 gange mere pålidelig,
- forbrugte 1 million gange mindre energi,
- var 25 gange hurtigere,
- havde en større hukommelse,
- optog 1/30.000 af pladsen,
- kostede 1/10.000 af prisen.²³⁾

Mikroprocessorens minutløse størrelse, dens utroligt lave pris, dens enorme effektivitet, pålidelighed og hurtighed, kunne indicere en hurtigere og bredere gennemslagskraft end tidligere tiders basisfornyende teknologier. Hidtil har mikroelektronikken fortrinsvis erstattet »gamle« produkter med langt mindre arbejdskraftkrævende substitutionsprodukter, som fx. på ganske kort tid udryddede store dele af den schweiziske urindustri og den mekaniske regnemaskineindustri. Bilindustrien og store dele af elektronikindustrien er andre eksempler på, hvordan den ny teknologi – selv ved en kraftig udvidelse af produktionsvolumet – kan klare sig med betydeligt mindre arbejdskraft end hidtil. Indtil videre har der kun været få eksempler på helt nye produkter som følge af mikroelektronikken (fx. TV-spil, forskelligt medico-teknisk udstyr). Hertil kan føjes udviklingen inden for elektronisk tekstbehandlingsudstyr og telekommunikationsområdet, som med sikkerhed vil betyde en radikal effektivisering og rationalisering af de hidtil stærkt arbejdskraftkrævende kontor-, kommunikations- og administrative funktioner.

Selv om man ikke blot kan generalisere fra enkeltstående eksempler på mikro-niveau til udviklingen på makro-niveau, og selv om udviklingen antageligvis vil gå langsommere end nogle »teknologioptimister« synes at mene, må perspektiverne alligevel give anledning til bekymring for de kommende årtiers udvikling i arbejdsløsheden.

Man kan forestille sig to forskellige mulige konsekvenser af den ny teknologi (eventuelt i en kombination eller i modificerede udgaver):

1. En udvikling, hvor den nuværende defensive og rationaliseringsorienterede teknologiudvikling fortsætter, og efterhånden i stigende grad sker ved hjælp af den radikalt nye teknologi. Hvis denne nye teknologi primært knytter an til automatisering af eksisterende produktioner og udvikling af langt mindre arbejdskraftkrævende substitutionsprodukter, vil man komme til at opleve et spring opad i produktivitetstigningstakt uden nogen nævneværdig stigning i den økonomiske vækst. Det vil være den værst tænkelige udvikling, og beskæftigelsen vil falde kraftigt.

23) Jf. Tom Stonier: *The Impact of Microprocessors on Employment*, og Ed Goldwyn: *Now the Chips are Down*. In: *The Microelectronics Revolution*, op. cit.

2. En udvikling, hvor den ny teknologi efter en årrække knytter an til store nye vækstcentre og dermed bliver medvirkende til ret betydelig økonomisk vækst: nye produkter vil blive udviklet, og kapacitetsudvidende investeringer vil i stigende grad overskygge rationaliseringsinvesteringerne inden for de traditionelle produktionsområder. I en sådan situation vil beskæftigelsesudviklingen tegne sig relativt lysere.

Tager vi imidlertid i betragtning, at mikroelektronikken tilsyneladende har større produktivitsfremmende effekter end nogen tidligere teknologisk »revolution«, så kan det betyde, at væksten skal op på et endnu højere niveau end vi oplevede i 1960'ernes slutning og 70'ernes begyndelse for blot at kunne fastholde den eksisterende beskæftigelse.

I forhold til den tidligere gennemgang af langbølgecyklus'en, kan man forestille sig, at »inkubationstiden« vil forløbe noget hurtigere end før, og at der – i et muligt fremtidigt økonomisk opsving – kan ske en generel forskydning i forholdet mellem vækst og produktivitsstigningstakt til fordel for den sidste.

Sammenfatning og alternative handlingsperspektiver

I denne artikel er der tegnet et dystert billede af udsigterne for beskæftigelse og arbejdsløshed. De mere konkrete bud på, hvordan udviklingen tegner sig frem til 1990, er ikke tænkt som en egentlig prognose eller forudsigelse. Sigtet har været at illustrere problemernes størrelsesorden, hvis tingene får lov at udvikle sig som hidtil, og at påpege vanskelighederne ved at udpege vækstcentre i erhvervsudviklingen, der under de herskende økonomiske og politiske omstændigheder vil kunne vende udviklingen til det bedre.

En række forhold af afgørende betydning for beskæftigelsesudviklingen er naturligvis vanskelige at forudsige – ikke mindst den økonomiske politik. Noget kunne tyde på, at arbejdsløsheden ikke kan stige meget mere uden at blive truende for tilliden til de politiske institutioner, den økonomiske politik og det økonomiske systems »grundlove«. Dette kunne muligvis i sig selv påtvinge mere radikale indgreb til nedbringelse af den registrerede arbejdsløshed.

Som nævnt i indledningen vil fuld beskæftigelse i sig selv være en væsentlig lighedsfremmende målsætning, specielt hvis den suppleres med en målsætning om en mere ligelig fordeling af beskæftigelsens omfang. Begge dele til kunne fremmes gennem en nedsættelse af den generelle fuldtidsarbejdstid og en successiv tilnærmelse mellem deltids- og fuldtidsarbejde. Dette kan imidlertid ikke stå alene.

Hvis udviklingen i 1980'erne og 90'erne skal kunne forene en afgørende reduktion eller eliminering af betalingsbalanceunderskuddet med en kraftig forøgelse af beskæftigelsen, må der tilvejebringes en koncentreret indsats for at udvikle bæredygtige og stabile vækstcentre i økonomien. Det er her vigtigt, at der tages udgangspunkt i sociale og samfundsøkonomiske behov på hjemme-

markedet, som danske virksomheder er fortrolige med eller i det mindste har gunstige muligheder for at knytte an til. Hjemmemarkedet kan herved fungere som »udviklingsbagland« for eksportfremstød (og bedre importkonkurrence).

Er den overordnede politiske målsætning for samfundets udvikling balance over for udlandet, fuld beskæftigelse og forbedring af levevilkårene, må der tilrettelægges en langsigtet, styret vækst på områder, der sigter mod at:

- styrke mere samfundsmæssige og kollektive behovsområder,
- fremme ressourcebesparelser på stærkt importintensive og valutabelastende områder,
- forbedre kvalitative træk ved privatforbruget,
- forbedre de fysiske og sociale kvaliteter i arbejdsvilkårene og det ydre miljø.

Hertil er der brug for en serie politiske initiativer, og det skorter ikke på realistiske og gennemtænkte ideer og planer. En omfattende byfornyelseslovgivning ligger på bordet, men er flere gange blevet udskudt. Den af Johannes Bremer udarbejdede energi- og beskæftigelsesplan,²⁴⁾ der er baseret på en omfattende satsning på vedvarende energi og isoleringsområdet, har også ligget på bordet et par år.

Undersøgelserne vedrørende mulighederne for at oprette en dansk avisfabrik baseret på returpapir,²⁵⁾ viser, at der også på enkeltstående områder er mulighed for på én gang at skabe arbejdspladser og spare valuta. Disse eksempler viser, at der *kan* gøres noget aktivt.

Social- og miljøtilpasset produktion i mindre skala, med høj produkt- og servicekvalitet og baseret på veluddannet arbejdskraft, synes at kunne udgøre gunstige vækstmuligheder i et lille højtudviklet land som Danmark.

Udover byfornyelse og boligbyggeri samt hjemlige energikilder, kan desuden nævnes andre velegnede områder som lette kollektive transportsystemer og -materiel og sundheds- og forsorgssektoren, hvortil der er og yderligere kunne knyttes betydelig produktion (eksempelvis medico-teknisk udstyr, plejehjemsbyggeri og inventar hertil). Af mere afgrænsede områder kan nævnes: udstyr til energibesparelse i produktion og boliger, udstyr til forbedring af indeklima og arbejdsmiljø, el-besparende husholdningsmaskiner, el-drevne biler og forskellige former for genbrugsproduktion.

På mere bredt afgrænsede områder kunne der udarbejdes konkrete planer, der støtter omfattende investeringer i forskning, udvikling, uddannelse og produktion (med sikring af en positiv beskæftigelseseffekt, praktikpladser m. v.). Bremer-planen og til dels byfornyelsesprogrammet kunne her videreudvikles også på andre felter. På mere snævert afgrænsede områder kunne der etableres egentlig offentlig produktionsvirksomhed.

24) Bremer-planen – et kombineret energi- og beskæftigelsesprojekt. Forlaget SOC 1980.

25) En dansk avisfabrik. Genfiber A-S, København 1980.

Selv om fuld beskæftigelse og en ligelig fordeling af beskæftigelsens omfang vil medføre en klar reduktion af fx. de indkomstmæssige uligheder på arbejdsmarkedet, vil de dog langt fra forsvinde. Her skal man huske på, at initiativet til Lavindkomstkommisionen opstod i en periode med tilnærmelsesvis fuld beskæftigelse og i erkendelsen af fortsat store indkomstmæssige og andre velfærdsmæssige uligheder. Disse grundlægges på arbejdsmarkedet – gennem en hierarkisk opbygning af jobstrukturen.²⁶⁾ Selv om de enkelte job med tiden skifter indhold, nogle forsvinder og nye opstår – bl. a. på grund af den teknologiske udvikling – har hierarkiet som sådan vist sig meget stabilt over tid.²⁷⁾

Uddannelse kan ikke i sig selv eliminere de ulighedsskabende mekanismer på arbejdsmarkedet, men vil dog være en af forudsætningerne for at dette kunne ske. Et led i sådanne tiltag måtte være en udbygning af erhvervsuddannelsernes kapacitet (med en sikring af praktikpladser) med særligt henblik på at forbedre restgruppens (d. v. s. dem uden anden uddannelse end grundskolens) erhvervskvalifikationer. Det er her yderligere vigtigt – ikke mindst med udsigterne til betydelige teknologiske forandringer – at erhvervsuddannelserne sigter mod en bredere indsigt i de tekniske og organisatoriske systemer på arbejdspladserne snarere end blot specialiserede og procesnære optræningskurser. Desuden vil det være nødvendigt at sikre reel mulighed for løbende efteruddannelse. Hvis en offensiv beskæftigelsespolitik med sigte på udvikling af nye vækstcentre skal kunne lykkes, må dele af erhvervsuddannelserne i stigende grad orienteres mod disse områder.

Udover at sådanne tiltag ville begrænse udbuddet af (ikke kvalificeret) arbejdskraft på arbejdsmarkedet – og dermed i sig selv virke dæmpende på arbejdsløsheden – vil den enkeltes mulighed for indflydelse på arbejdsforholdene kunne forstærkes og den enkeltes forskelligartede evner og kreativitet i højere grad få udfoldelse i produktionslivet.²⁸⁾

En demokratisering af produktionslivet vil dog være afgørende for, at dette faktisk vil ske, og for at man i den fremtidige udvikling kan undgå en stærkt specialiseret og hierarkisk udformning af jobbene, hvor mange har monotone job og få kun beskæftiger sig med beslutningsprocesserne.

26) Dette er et af de væsentligste resultater, der går igen – og som er uddybet – i en række af de rapporter, der er udsendt af Lavindkomstkommisionens sekretariat.

27) Jf. Jens Frølev Christensen, op. cit.

28) I den forstand er kvalifikationer hos arbejdskraften også en vigtig »konkurrenceevneparameter«.

Velfærdsfordeling eller fordeling af arbejdskraft

– lavindkomstkommissionens analyser af efterkrigstidens uddannelsespolitik i Danmark

Anders Mathiesen

Indledning

Med udgangspunkt i den traditionelle opfattelse af uddannelse og den traditionelle velfærdsteoretiske myte om lighed gennem uddannelse skal kort præsenteres nogle hovedresultater fra Lavindkomstkommissionens uddannelsesprojekt (i det følgende LIKS-uddannelsesprojektet).

Først gennemgås kort udviklingen i den danske arbejdskrafts kvalifikationsstruktur siden 1960, og det forklares hvad der har været drivkraften i denne udvikling, hvor især erhvervsuddannelsesplanlægningen har spillet en central rolle. Dernæst påpeges det på grundlag af resultaterne fra projektets anden del (Erhvervsuddannelsesundersøgelsen 1976), at lavindkomstproblemerne især synes at knytte sig til delområder inden for bestemte erhverv.

Endelig forklares i de to sidste afsnit dels på hvilken måde uddannelse – herunder specielt erhvervsuddannelsesfordelingen inden for de enkelte erhvervsområders arbejdsstyrke – har påvirket indkomst- og velfærdsfordelingen, og dels diskuteres kort, hvilken rolle den offentlige sektor som helhed spiller i fordelingspolitikken.

Baggrunden for LIKS-uddannelsesprojektet

Myten om lighed gennem uddannelse

Uddannelse er traditionelt blevet opfattet som noget, der primært videregiver kultur og som et spørgsmål om det enkelte menneskes individuelle udvikling. Skolen som samfundsinstitution har ifølge denne tradition til opgave »... at videregive til alle hvad vi ved og kan, og at forøge mulighederne for at vide og kunne mere«, som det sammenfattes i en stadig anvendt lærebog for lærerstuderende.¹⁾

I den uddannelsespolitiske diskussion betragtes uddannelse stadig primært som en individuel ressource, som det drejer sig om at få mere ligeligt fordelt.

1) Svend Skyum-Nielsen og Svend Magnussen: Skolen som samfund (Kbh. 1969), s. 11; se hertil også Emile Durkheim: Opdragelse, uddannelse og sociologi (Kbh. 1975).

Efterkrigstidens centrale uddannelsespolitiske og velfærdspolitiske målsætning har været: at sikre *lige muligheder* for alle til at få den uddannelse de har lyst og evner til. Helt frem til 1970'erne har det været den altdominerende opfattelse, at en mere lige uddannelsesfordeling er det mest effektive middel til at afskaffe den sociale ulighed i samfundet.²⁾

Velfærdsfordelingen i kapitalistiske samfund formidles over arbejdsmarkedet og over den politiske magt, der regulerer fordelingsprocesserne – herunder også de statslige fordelingspolitikker.³⁾ Ifølge den konventionelle (neoklassiske) økonomiske teori kan man nemlig, ved at sikre lavindkomstp personer en bedre uddannelse, på én gang opnå:

- at hæve lavindkomstpersonernes løn i kraft af den højere produktivitet,
- at de få resterende lavt-uddannede får en højere løn i kraft af det stærkt reducerede udbud af denne arbejdskraftkategori,
- at det øgede udbud af velkvalificeret arbejdskraft dæmper de højtlønnedes indkomst.

Når flere får en bedre uddannelse, skulle det samlede produktionsresultat desuden forøges i kraft af de tidligere lavtuddannedes højere produktivitet.⁴⁾ Kort sammenfattet betyder det, at hvis den enkelte arbejders kvalifikationer forbedres og hendes eller hans politiske ressourcer styrkes via mere uddannelse, så skulle den primære indkomstfordeling udjævnes, overskuddet til omfordeling øges og mulighederne for en effektiv fordelingspolitik styrkes.

Denne meget stikordsagtige sammenfatning af de gængse opfattelser af og teorier om uddannelsessystemets rolle i samfundet skal her alene anskueliggøre, hvorledes det i hele efterkrigsperioden har været muligt at »forene« de tre fundamentale uddannelsespolitiske målsætninger:

- at fremme det enkelte menneskes individuelle udvikling
- at sikre en mere lige fordeling af uddannelse og
- at tilpasse arbejdskraftens kvalifikationer til arbejdsmarkedets behov.⁵⁾

Det fælles grundlag er opfattelsen af uddannelse som et individuelt gode, hvor det alene er vurderingen af, hvad der er det vigtigste hensyn for den statslige uddannelsespolitik, der er til diskussion. Det er måske klartest kommet til udtryk i og omkring diskussionen af mulighederne for en mere lighedsorienteret uddannelsespolitik i U-90.⁶⁾ Men i teorien skulle den bedst mulige uddannel-

2) Se Anders Mathiesen: Uddannelsespolitikken, uddannelsesfordelingen og arbejdsmarkedet. Arbejdsnotat 4. Lavindkomstkommisionens sekretariat 1979. Kapitel II, som redegør for den uddannelsespolitiske lighedsmålsætnings forskellige udformninger.

3) Jf. Walter Korpi: Arbetarklassen i välfärdskapitalismen – Arbete, fackförening och politik i Sverige (Stockholm 1978).

4) Jf. Lester C. Thurow: Education and economic equality (i C. Baxter m. fl.: Economics and Education Policy, London 1977).

5) AM (1979) kapitel II.

6) Jf. Det centrale uddannelsesråd: U-90 (Kbh. 1978) spec. kapitel IX.

se til flest mulige altså både øge produktiviteten og fremme en mere lige velfærdsfordeling.

Uddannelse som humankapital eller reproduktionsomkostning

Det teoretiske grundlag for de seneste ca. 20 års udbygning af det danske uddannelsessystem har været humankapitalteorien, hvor uddannelse opfattes som investering i den enkelte persons individuelle ressourcer, og hvor arbejdslønnen forklares som den naturlige forrentning af den investerede kapital. Lønnen antages at følge uddannelsesniveaut, idet en mere kvalificeret arbejdskraft antages at have en højere grænseproduktivitet.⁷⁾ Tilsvarende blev de øgede statslige uddannelses- og forskningsinvesteringer i 1960'erne forklaret som nødvendige forudsætninger for den økonomiske vækst – i den makroøkonomiske version af humankapitalteorien.⁸⁾

Den afgørende empiriske tilbagevisning af disse forsøg på at genoplive den traditionelle (neoklassiske) økonomiske teori om, at de forskellige individers forskellige indtjening simpelthen afspejler tilsvarende produktivitsforskelle mellem deres forskellige arbejdsindsats, har Christopher Jencks og hans kolleger ved »center for Educational Policy Research« ved Harvard Universitetet fremlagt i bogen »Inequality«.⁹⁾

Bortset fra enkelte uddannelsesøkonomiske »øvelser« og diverse planlægningsrapporter har den danske uddannelsesforskning hidtil stort set begrænset perspektivitet til »forhold, der alene vedrører de unge selv eller deres familier« og »selve uddannelsesstrukturen«.¹⁰⁾ Den ulige uddannelsesfordeling er blevet undersøgt og forklaret ud fra samspillet mellem den primære socialisation i familien og skolens undervisning og krav. Uligheden er blevet opfattet som et resultat af de forskellige befolkningsgruppers ulige uddannelsessøgning – dvs. hvor længe de enkelte de enkelte »socialgruppers« unge ønsker at fortsætte i uddannelsessystemet. Og denne uddannelsessøgning er blevet forklaret som et resultat af samspillet mellem på den ene side de enkelte elevers baggrund og

7) Bowles og Gintis giver en kort kritik af teorien og specielt det anvendte kapitalbegreb: »Human capital theory is the most recent, and perhaps ultimate, step in the elimination of class as a central economic concept. (...) Non-Marxian economic theory has moved steadily away from attributing control of factors of production to identifiable groups and towards a theory of factor payments which self-consciously abstracts from the specific nature of the productive factor involved. (...) The justification for the expression »human capital« is the fact that skills, like other assets, constitute a claim on future income. This usage is thoroughly in the neoclassical tradition. In the earlier, classical tradition the concept capital encompassed and unified two distinct aspects: the claim on future income and the ownership and control over the means of production.« (American Economic Review vol. 65, no 2, 74 og 79).

8) Se AM (1979) kapitel III.2.2.

9) Se Christopher Jencks m. fl.: Inequality. A Reassessment of the Effect of Family and Schooling in America. New York 1972, Penquin 1975, – se også Enno Schmitz: Das Problem der Ausbildungsfinanzierung in der neoklassischen Bildungsökonomie, Berlin 1973, der samler kritikken af humankapital-teoriens teoretiske grundlag.

10) Erik Jørgen Hansen: Uddannelse og Samfund (Forskningen og Samfundet, særnummer maj 1980), s. 20 og EJR: Lighed gennem uddannelse? (Kbh. 1977).

forudsætninger og på den anden side selve uddannelsernes struktur og indhold m. m.¹¹⁾

Den lighedsorienterede uddannelsespolitik og -forskning har med andre ord forsøgt at identificere afgørende »barrierer« mod uddannelsessøgning hos de enkelte individer for derefter at kunne kompensere for de pågældende forhold i uddannelsessystemet. Isolerede uddannelsespolitiske indgreb forudsættes at kunne afskaffe den ulige uddannelsesfordeling – og dermed den sociale ulighed i samfundet i øvrigt. Opfattelsen af uddannelse som en individuel ressource og som et spørgsmål om individuel dygtiggørelse fører således til individorienterede politikker, ligesom dette traditionelle uddannelsesbegreb er grundlaget for opfattelsen af uddannelsessystemet som et selvstændigt fordelingspolitisk instrument ved siden af og uafhængigt af arbejdsmarkedet.

Men uddannelse og ændringer i uddannelsessystemet må netop ses i sammenhæng med udviklingen i produktionen og som et led i klassekampen. I et kapitalistisk samfund – som fx. Danmark – vil uddannelsesfordelingen, uddannelsessystemets dimensionering og skolens undervisningsindhold til enhver tid afspejle det politiske styrkeforhold mellem arbejderklassen og borgerskabet.

»Capitalism is a system in which the means of production are owned and controlled by a small minority. The mass of individuals, cut off from control of productive resources, are forced to sell their labor power to exist. Schooling, occupational training, child rearing, and health care perform dual economic functions: they play an essential, if indirect, role in production; and they are also essential to the perpetuation of the entire economic and social order. These processes can not be understood without reference to the social requirements for the reproduction from period to period of the capitalist class structure, the individuals who compose it, and the economic institutions that regulate it.«¹²⁾

Således kan det teoretiske grundlag for LIKS-uddannelsesprojektet kort sammenfattes, og det er på denne baggrund projektets analyser skal forstås. Der er som led i projektet dels foretaget en analyse af udviklingstendensen i den danske arbejdsstyrkes samlede kvalifikationsstruktur (polariseringen), og dels er der foretaget en kortlægning af de enkelte beskæftigelsesområders samlede arbejdskraftforbrug (specielt med hensyn til kvalifikationssammensætningen udtrykt ved afsluttet erhvervsuddannelse – herunder også restgruppen). Udgangspunktet er altså her uddannelsernes materielle funktion (anvendelsen i beskæftigelsessystemet) til forskel fra de traditionelle voluntariske forklaringer og teorier, som tager udgangspunkt i de enkelte individers »lyst og evner« og

11) Jf. her specielt Erik Jørgen Hansen: *Some Aspects of the Total Qualification Process in Denmark since 1960* (Acta Sociologica 1978), hvor uddannelsesstrukturens udvikling forklares som et resultat af forskellige interessegruppers modstridende interesser, som de har udspillet sig på forskellige strukturelle planer.

12) Samuel Bowles & Herbert Gintis: *The Problem with Human Capital theory – A Marxian Critique* (AER 1975) s. 75.

som forklarer placeringen i samfundets sociale struktur som et resultat af den individuelle vilje og stræben.

Nogle hovedresultater fra LIKS-uddannelsesprojektet

Polariseringen af arbejdsstyrkens kvalifikationsstruktur

Kvalifikationsstrukturen for den samlede arbejdsstyrke her i slutningen af 1970'erne er netto-resultatet af tilgangen til arbejdsstyrken – og afgang – siden ca. 1920. Den årlige nytilgang til arbejdsstyrken udgør kun ca. 3 pct. af den samlede arbejdsstyrke. I LIKS-uddannelsesprojektet er foretaget en opgørelse af ændringerne over tid i dimensioneringen af de forskellige typer »erhvervsforberedende« uddannelser – lige fra restgruppen over de traditionelle faglige uddannelser til de langvarige akademiske uddannelser. Herved fås et tilnærmet udtryk for kvalifikationssammensætningen af den årlige nytilgang til arbejdsstyrken, og disse opgørelser viser en klar polarisering inden for uddannelsessystemet i løbet af de seneste ca. 20 år.

I første del af arbejdsnotatet redegøres mere udførligt for samspillet mellem de grundlæggende skoleuddannelser og erhvervsuddannelsessystemet.¹³⁾ Individualiseringen af skolestrukturen (tilvalgsskolen) og den såvel indholdsmæssige som strukturelle opsplitning af erhvervsuddannelserne udgør sammen med den overordnede økonomiske prioritering af de højere uddannelser og gymnasiet nogle af de væsentligste uddannelsespolitiske forudsætninger for den polarisering der siden 1960 er sket inden for *det samlede danske uddannelsessystem*. Oversigten i tabel 1 viser udviklingen i dimensioneringen af de forskellige uddannelseskategorier.¹⁴⁾

For det første er der sket en kraftig ekspansion inden for de højere uddannelser og de studieforberedende ungdomsuddannelser (gymnasiet) samtidig med, at kapaciteten inden for lærlingeuddannelserne næsten er halveret siden midten af 1960'erne. For det andet er der inden for *erhvervsuddannelserne* sket en polarisering m. h. t. dimensioneringen af henholdsvis et hastigt voksende antal korte joboptræningskurser o. l., som er snævert tilpasset de helt aktuelle jobkrav, og på den anden side nogle kortere og længerevarende mere teoretiske erhvervsuddannelser (KVU), der som hovedregel forudsætter en længere teoretisk skoleuddannelse. Denne udvikling er sket på bekostning af lærlingeuddannelserne, og specielt denne polarisering inden for erhvervsuddannelserne har stået i centrum for uddannelsesprojektets mere detaljerede undersøgelser og analyser. Restgruppens erhvervsforberedelse består alene i den obligatoriske skoleundervisning.

13) Jf. specielt AM (1979) kapitel IV og V.

14) U-90 indeholder en detaljeret oversigt over det samlede uddannelsessystems nuværende kapacitet d. v. s. 1976/ – se op-cit. tabel 3.6 og 3.8), men det centrale uddannelsesråds redegørelse indeholder ikke oplysninger om den samlede kapacitets udvikling over tid og derfor heller ikke noget grundlag for at vurdere udviklingen i kapacitetssammensætningen.

Tabel 1. Oversigt over udviklingen i den årlige nytilgang til restgruppen og antal personer, der har påbegyndt en fortsat skole- og erhvervsuddannelse i perioden 1960/61–1975/76

	1960/61	1965/66	1970/71	1975/76	Pct.-vis ændring 1960–75
	– Antal –				Pct.
Restgruppe					
årlig nytilgang	37.000	32.900	29.200	30.700	÷ 17
Fortsatte skole- og erhvervsuddannelse					
1. g (inkl. kursus)	7.720	10.801	14.399	16.273	
1. HF	–	–	2.889	6.979	+ 201
Lærlingeuddannelse					
handelsskolerne	12.905	16.157	11.223	7.610	÷ 41
tekniske skoler	20.234	21.651	17.010	13.740	÷ 32
Erhvervsforberedende eksamensuddannelser					
handelsskoler	6.233	9.808	30.712	44.876	+ 620
– heraf Hx	850	1.479	6.666	11.963	+1407
tekniske skoler	1.356	4.365	5.796	5.668	+ 318
Arbejdsmarkedsuddannelse	2.115	7.898	27.277	41.733	+1893
Social- og sundhedsuddannelse					
børnehave/fritidspædagog	..	1.035	1.834	2.152	..
børneforsorgspædagog	..	336	470	794	..
sygeplejerske	1.703	1.964	1.954	1.869	+ 10
sygehjælper	..	..	..	1.782	..
Højere og videregående uddannelser					
universiteter	2.158	5.443	6.601	9.974	+ 362
læreanstalter, seminarier, teknika m. m.	6.896	7.886	8.785	10.035	+ 46

Kilder Se AM (1979) tabel III.1.

I tabel 2 er kvalifikationsstrukturen for nytilgangen til arbejdsstyrken i henholdsvis 1960, 1970 og 1975 opgjort, og denne oversigt viser, at nytilgangen til arbejdsstyrken i 1960 havde en sammensætning, hvor restgruppen (dvs. personer uden erhvervsuddannelse) og personer med en lærlingeuddannelse udgjorde to næsten lige store andele – tilsammen ca. 80 pct. Men tallene for nytilgangen til arbejdsstyrken 1975 viser, at der er sket en markant polarisering inden for uddannelserne i løbet af de seneste ca. 20 år. Lærlingeuddannelsernes andel er reduceret til 12 pct. af den samlede nytilgang i 1975. Til gengæld er de kortvarige uddannelsers andel (fx. handelsskolernes fagprøver og 1-årige handelseksamen, sygehjælper m. m.) øget fra 6 til 23 pct., og tilsammen udgør restgruppen og specialarbejderkursister fortsat godt 40 pct. – i øvrigt svarende til deres andel i den samlede arbejdsstyrke 1976.¹⁵⁾

15) Se AM (1979) tabel VII.7. – jf. hertil også Anders Mathiesen: Polarization of the Qualification Structure of the Danish Labour Force: The Role of the Educational System in Post-War Denmark (Acta Sociologica 1980 nr. 2–3).

Tabel 2. Oversigt over den relative kvalifikationssammensætning i nytilgangen til arbejdsstyrken

	1960	1970	1975
	- procent -		
Akademisk og længere teoretisk uddannelse (over 3 år)	10	11	12
Kortere teoretisk uddannelse (1-3 år)	4	11	11
Lærlinge og EFG-uddannelse	37	20	12
Kortvarig uddannelse (½-1 år)	6	18	23
Specialarbejderkurser m. m. (op til ½ år)	2	19	24
Ingen erhvervsuddannelse (d. v. s. »restgruppen«)	41	21	18
I alt	100	100	100

De korte specialarbejderkurser repræsenterer primært en statslig finansieret (og som hovedregel institutionaliseret) joboptræning, som ganske svarer til den oplæring de ufaglærte arbejdsmænd tidligere som hovedregel fik i arbejdet på de enkelte virksomheder og med løn betalt af den pågældende arbejdsgiver. Som kvalifikationskategori er disse kurser derfor sammenfaldende med restgruppen i arbejdsstyrken, og disse to kategorier er derfor slået sammen i figur A.

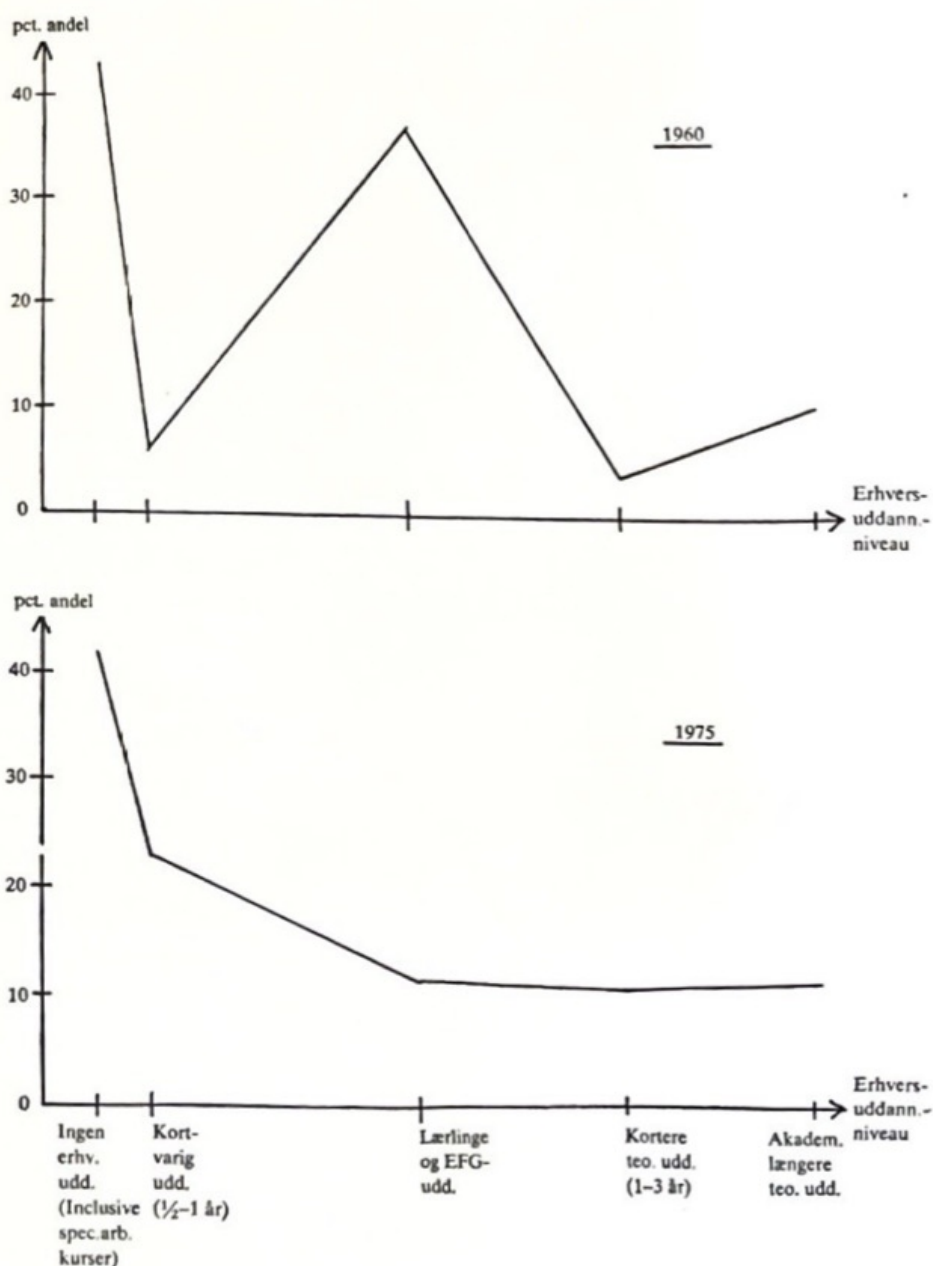
Figur A illustrerer tallene i tabel 2, og forskellen mellem 1960-kurven og 1975-kurven anskueliggør således polariseringen indenfor uddannelserne. Denne polarisering har ganske vist betydet, at lidt flere får en længere og mere teoretisk uddannelse, men de mange underordnede arbejderes erhvervsforberedelse er til gengæld blevet afkortet. Restgruppens stort set uændrede procentandel af nytilgangen til arbejdsmarkedet (inkl. specialarbejderkurser) betyder, at stadig flere personer i arbejdsstyrken fremover kun vil have fået en kortvarig joboptræning som eneste erhvervsforberedelse. Stadig større dele af den samlede arbejdsstyrkes kvalifikationer vil således, hvis denne udviklingstendens fortsætter uændret, efterhånden blive reduceret til snævert afgrænsede jobfærdigheder.

Uddannelsesprojektets analyser af udviklingen i den statslige uddannelsesplanlægnings organisation har i øvrigt vist, hvorledes den øgede inddragelse af erhvervsrepræsentanter i styringsorganerne for erhvervsuddannelsesplanlægningen i praksis har muliggjort, at erhvervsuddannelserne ret ensidigt er blevet tilpasset til arbejdsmarkedets mere kortsigtede og aktuelle behov.¹⁶⁾ Og de mere detaljerede analyser af udviklingen inden for erhvervsuddannelserne har bl. a. vist, at næsten halvdelen af specialarbejderskolernes kursister er under 25 år. Disse meget snævert afgrænsede joboptræningskurser omfatter således efterhånden lige så mange unge – ca. 15.000 pr. år, som antallet af unge der påbegynder en lærlingeuddannelse inden for håndværks- og industrifagene.¹⁷⁾

16) Se AM (1979) kapitel III.3.

17) Samme kapitel V.5.

Figur A. Oversigt over udviklingstendensen i arbejdstyrkens kvalifikationsstruktur 1960-75



Hertil kommer så yderligere restgruppen, som ingen erhvervsuddannelse får.

LIKS-uddannelsesprojektets analyser af udviklingen i den danske arbejdsstyrkes kvalifikationsstruktur viser således, at den ulige erhvervsuddannelsesfordeling er blevet skærpet i løbet af de seneste ca. 20 år, og at kvalifikationsstrukturen er ved at blive polariseret.

Arbejdets opdeling i den enkelte virksomheds arbejdsorganisation

Udviklingen i arbejdsstyrkens kvalifikationsstruktur er ikke nødvendigvis iden-

tisk med arbejdspladsernes og virksomhedernes kvalifikationsbehov, der i den empiriske kvalifikationsforskning sammenfattes i begrebet *arbejdspladsstrukturen*. De foreløbigt ret få danske branche- og virksomhedsanalyser, som mere systematisk har undersøgt udviklingen i kravene til arbejdskraftens kvalifikationer, tyder dog på at også arbejdspladsstrukturen polariseres. Industrialiseringen og den begyndende automatisering har bl. a. medført, at stadig større dele af arbejdet kan varetages af specialarbejdere og ufaglærte.¹⁸⁾

En række mere omfattende udenlandske arbejds- og industrisociologiske undersøgelser har således også vist, at der inden for industriens forskellige brancher, administrations- og kontorarbejdet samt engros- og detailhandelsområdet er sket en polarisering i arbejdspladsstrukturen i forlængelse af 1960'ernes og især 1970'ernes teknologiske udvikling. Massearbejdet (d. v. s. det underordnede udførende arbejde) er i stigende grad blevet specialiseret og dequalificeret, og samtidig kan der konstateres en svag stigning i ledelses- og planlægningsfunktioner, der forudsætter mere teoretisk uddannet arbejdskraft.¹⁹⁾ De tekniske rationaliseringer ledsages af en stadig stærkere hierarkisering i arbejdsorganisationen, og resultatet er blevet en stadig stærkere polarisering af arbejdspladsstrukturen. Men hierarkiseringen betyder også, at der sker en specialisering og polarisering inden for de områder i produktionen, hvor der fortsat anvendes (højt) kvalificeret arbejdskraft – som fx. planlægning, udvikling, reparation.²⁰⁾

Denne udvikling i arbejdspladsstrukturen er *ikke* en nødvendig konsekvens af den tekniske udvikling, men det er en følge af den kapitalistiske produktionsmåde, hvor det er ejerne af produktionsmidlerne, der kontrollerer produktionen. Denne kontrol udøves dels gennem lønarbejdsformen, som reducerer arbejderne til arbejdskraft, og dels gennem arbejdsorganisationen, som opdeler selve arbejdsprocessen så de enkelte arbejdsoperationer og den intellektuelle kontrol adskilles – på grundlag af de Tayloristiske principper for »scientific management«. ²¹⁾ Mere konkret sker det i den kapitalistiske virksomhed ved at

18) Jf. arbejdspapirer til kvalifikationsseminaret ved NFPP-kongressen i Ålborg (okt. 1978), se også David Bunnage m. fl.: *Teknikken og arbejderen I* (Kbh. 1974).

19) Jf. Anders Mathiesen: *Produktion, kvalifikation og arbejdsmarkedspolitik* (Kbh. 1978), se hertil også U. Beck m. fl.: *Bildungsexpansion in der Sackgasse? . . .* (i J. Matthes (hg): *Sozialer Wandel in Westeuropa*, Frankfurt 1979) side 688–740.

20) Jf. hertil specielt Martin Baethge m. fl.: *Auswirkungen des erhöhten Angebots an Absolventen weiterführender Bildungseinrichtungen auf das Ausbildungsverhalten und die Personalrekrutierung in angestelltenintensiven Bereichen des Beschäftigungssystems* (i Beck & Thomsen, Frankfurt 1980).

21) Jf. Harry Braverman: *Labor and Monopoly Capital* (New York 1974), hvor Taylorismen sammenfattes i følgende tre principper:
 – arbejdsprocessens løsrivelse fra arbejderens færdigheder
 – adskillelsen mellem idé og udførelse, så disse funktioner er opdelt på forskellige personer i den konkrete arbejdsproces
 – anvendelsen af vidensmonopolet til at kontrollere de enkelte led i arbejdsprocessen;
 se endvidere Walter Volpert: *Von der Aktualität des Taylorismus* (indl. til nyudg. af F. W. Taylor: *Die Grundsätze wissenschaftlicher Betriebsführung*, Basel 1977).

ledelsen udskiller produktionsplanlægningen og produktionsstyringsfunktionerne fra selve det udførende arbejde, som derefter reduceres til snævert afgrænsede delprocesser (arbejdsopgaver), der som hovedregel kun kræver begrænsede »tekniske færdigheder«.

Arbejdsgivernes ejendoms- og ledelsesret er den materielle baggrund for polariseringen i arbejdspladsstrukturen og dequalificeringen af det underordnede udførende arbejde (»massearbejdet«). På denne måde *kan* virksomhederne på én gang opnå minimal afhængighed af arbejdskraftens kvalifikationer, størst mulig kontrol med den samlede produktionsgang og lavest mulige omkostninger til arbejdskraft. Aanalysen af erhvervsuddannelsernes udvikling i Danmark de seneste ca. 20 år viste netop, hvordan udviklingen i produktionen og arbejdspladsstrukturens polarisering faktisk *har bestemt* uddannelsessystemets udvikling.

I Danmark slog den egentlige industrialisering af arbejdet (dvs. overgangen til industrielle produktionsformer) først for alvor igennem i løbet af 1950'erne og især 60'erne. Både inden for industrien og ikke mindst bygge- og anlægsområdet har denne industrialisering betydet en skærpet arbejdsdeling i overensstemmelse med principperne for »scientific management«. Det er den materielle baggrund for polariseringstendensen i den danske arbejdsstyrkes kvalifikationsstruktur, og det er forklaringen på erhvervsuddannelsernes polarisering, hvor oplæringen i specialarbejderkurserne netop er begrænset til optræning af snævert afgrænsede »tekniske kvalifikationer«.

En forskergruppe på SOFI-Göttingen har på grundlag af omfattende empiriske arbejder konkretiseret og underbygget denne forklaring på polariseringen i såvel kvalifikations- som arbejdspladsstrukturen.²²⁾ Martin Baethge, lederen af SOFI-gruppen, har også påpeget, at selv om uddannelsernes institutionelle adskillelse fra det samfundsmæssige arbejde er et resultat af de *kapitalistiske* produktionsforhold, og selv om den »videnskabelige« arbejdsorganisation i de enkelte virksomheder faktisk har medført kraftige polariserings- og dequalificeringstendenser i arbejdspladsstrukturen og uddannelsesstrukturen (jf. ovenfor), så er det alligevel forkert at opfatte produktionens materielle dominans over uddannelsessystemet som udtryk for at uddannelsessystemet er entydigt determineret af en uafvendelig teknologisk udvikling.

De enkelte virksomheders og arbejdspladsers Tayloristiske arbejdsorganisation er ikke teknisk nødvendig. Tværtimod er der her primært tale om en *ledelsesmetode*, som ledelsen kan bruge til at kontrollere og effektivisere arbejdsprocessen – uanset den anvendte teknik (jf. fx. rengøringsarbejdets »industrialisering«). Og denne arbejdsorganisation *kan* modificeres og ændres, så-

22) Jf. udover de allerede nævnte arbejder specielt Martin Baethge, Otfried Mickler m. fl.: Produktion und Qualifikation. Bericht über die Hauptstudie I-II (Göttingen 1977).

Otfried Mikler m. fl.: Technik, Arbeitsorganisation und Arbeit (Frankfurt 1976) samt Martin Baethge, Otfried Mickler, Wilma Mohr: Erfassung des Zusammenhangs zwischen qualifikation und Arbeitsmarkt (Beitr. AB 15, Nürnberg 1977).

fremt arbejderklassen formår at mobilisere den fornødne faglige og politiske magt til at gennemtvinge det – på trods af arbejdsgivernes modstand. Men mere afgørende og varige ændringer forudsætter statslige erhvervs- og arbejdsmarkedspolitiske indgreb, som kan sikre arbejderklassens ret til at begrænse den stadig tiltagende hierarkisering og dequalificering af selve arbejdet.

Netop de enkelte virksomheder og deres muligheder for at ændre den konkrete arbejdsorganisation er i stigende grad kommet i centrum for den empiriske kvalifikationsforskning. Det er her de tekniske og økonomiske betingelser formidles med hensyn til arbejdskraften via virksomhedernes arbejdskraftpolitik – afhængig af bl. a. arbejderklassens faglige og politiske styrke.²³⁾

Lavindkomstproblemet og uddannelsesfordelingen inden for de enkelte erhvervsområder

Det skulle allerede af det foregående fremgå, at lavindkomstproblemet ikke primært er et uddannelsesproblem, men at det mere hænger sammen med de kapitalistiske produktionsforhold og den måde selve arbejdsprocessen organiseres. Ganske vist viser LIKS-uddannelsesprojektets undersøgelser af kvalifikationssammensætningen inden for de enkelte brancher, at lavindkomstområderne beskæftiger særligt mange lavtuddannede og især mange lavtuddannede kvinder. Men det er kun inden for *bestemte erhvervsområder* (brancher), disse kvalifikationskategorier bliver lavindkomstgrupper. Lønnen følger jobbet – ikke personen – og heller ikke den til enhver tid ansattes individuelle uddannelsesforudsætninger. Problemet med en lav indkomst er mere knyttet til bestemte lavindkomsterhverv end til den enkeltes uddannelsesniveau. Lavindkomstområderne inden for bestemte erhverv repræsenterer simpelthen et »behov« for lavtuddannede og/eller kvinder – for at legitimere en særlig lav aflønning. Dette behov er et samfundsstrukturelt og politisk problem, der ikke kan løses ved at forbedre den pågældende arbejdskrafts individuelle ressourcer.²⁴⁾

Dette problem belyses mere detaljeret i 2. del af rapporten fra uddannelsesprojektet, hvor det sammenfattende konstateres: »Polariseringen i selve arbejdets organisering (funktions- og jobstrukturen) inden for de enkelte erhvervsområder synes således at tendere til at udskille særlige delområder (med dequalificeret eller på anden måde »lavt« vurderet arbejde og med udbredt anvendelse af deltidsbeskæftiget arbejdskraft), hvor arbejdsstyrken både er restgruppeintensiv og kvindeintensiv. Det er delområder inden for de enkelte virksomheder og på de enkelte arbejdspladser, og det er inden for sådanne delområder

23) Jf. bl. a. Baethge's bidrag i J. Matthes (1979), Ulrich Beck m. fl.: *Bildungsexpansion und betriebliche Beschäftigungspolitik* (Frankfurt 1980) og i øvrigt AM (1979) del 2.

24) Jf. Ulrich Teichler: *Zum Verhältnis von bedarfsprognostischer Forschung und dem »Bedarf« an sozialer Ungleichheit.* (i IAB/MPI, Frankfurt 1976) og Ulrich Teichler m. fl.: *Hochschul-expansion und Bedarf der Gesellschaft* (Stuttgart 1976).

med mange kvinder uden erhvervsuddannelse, vi finder de mest udprægede lavindkomstproblemer.²⁵⁾

Disse restgruppe-kvinder bliver inden for fremstillingserhvervene især henvist til det mest monotone og rutineprægede tempoarbejde (fx. beklædningsindustrien), og inden for serviceerhvervene henvises de til det mest ensformige og belastende arbejde (bl. a. rengøring og ældreomsorgsarbejde). De største og mest udprægede lavindkomstområder findes inden for:

- offentlige tjenesteydelser (skoler, hospitaler, plejehjem, daginstitutioner, hjemmehjælp og dagpleje m. m.)
- private tjenesteydelser (hotel, restauration, rengøring)
- detailhandel (kiosker, købmænd og supermarkeder m. m.)

Netop inden for disse områder beskæftiges særligt mange kvinder med underordnet og ufaglært arbejde (ca. 400.000). Alene inden for social- og sundhedssektoren er der ca. 90.000 kvinder uden nogen som helst erhvervsuddannelse og ca. 35.000 sygehjælpere. Til sammenligning kan nævnes, at der inden for de meget omtalte kvindeindustrier (textil- og beklædnings-, nærings- og nydelsesmiddelindustrien) kun er ca. 50.000 ufaglærte kvinder.²⁶⁾

Udviklingen i den offentlige sektors arbejdskraftforbrug med hensyn til kvalifikationssammensætningen – og med hensyn til arbejdspladsstrukturen – er et relativt uopdyrket område. Uddannelsesprojektets analyser viser imidlertid, at offentlige tjenesteydelser – som det eneste større erhvervsområde – allerede har en stærkt polariseret arbejdsstyrke m. h. t. kvalifikationssammensætning (se figur B).

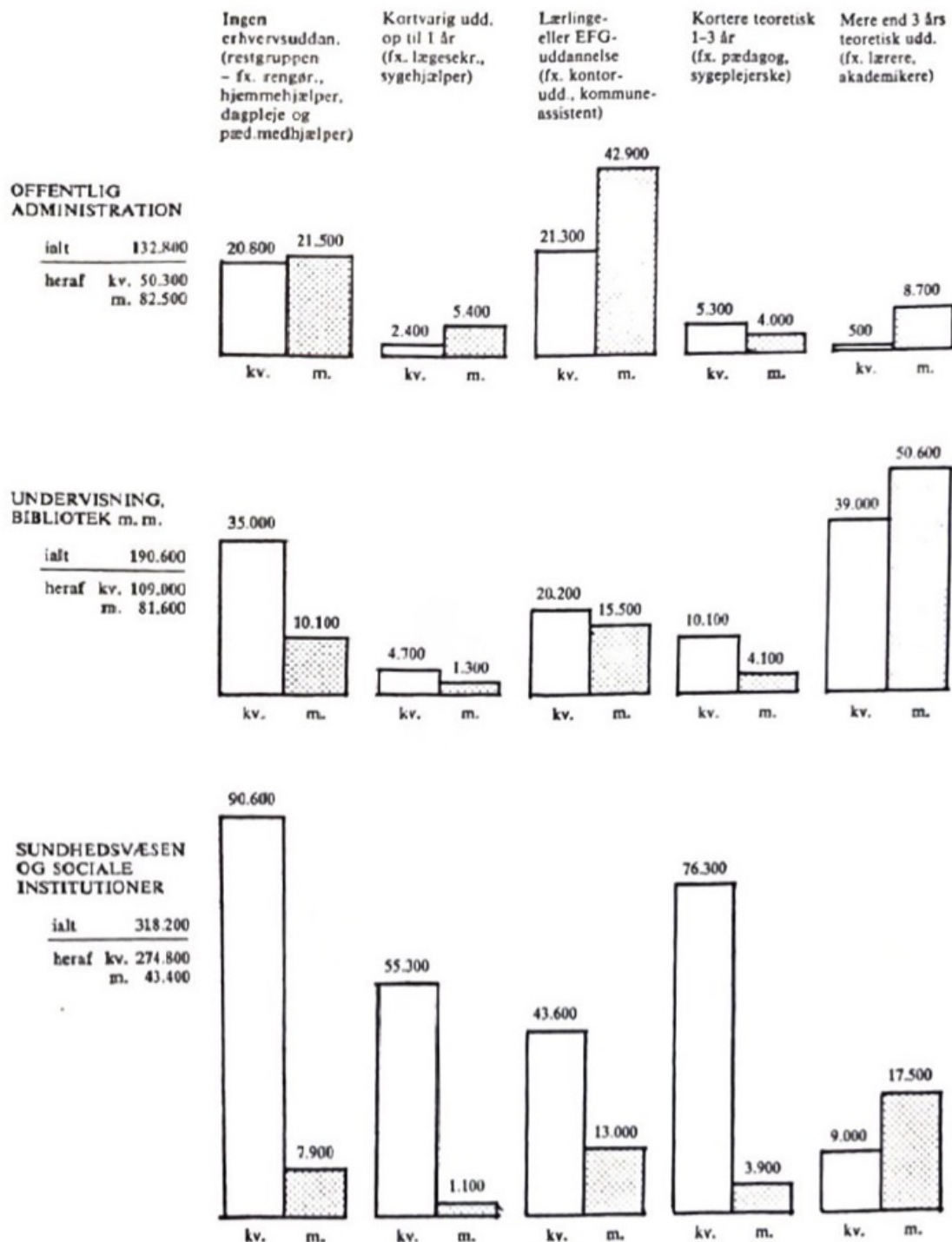
Figur B viser, at det især er kvinder – og ikke mindst kvinder uden erhvervsuddannelse – der blevet henvist til det danske arbejdsmarkeds mest udprægede lavindkomstområde. De fleste af de lavtuddannede kvinder, som også er lavtlønnede, er offentligt ansatte. Der er større og mindre lavindkomstgrupper inden for en række andre erhvervsområders særlige delområder med intensivt og dequalificeret arbejde – d. v. s. fremmedbestemt, monotont tempoarbejde (fx. inden for detailhandel og kvindeindustribrancherne) eller områder med udbredt anvendelse af deltidsbeskæftiget ufaglært arbejdskraft (fx. private tjenesteydelser og transportvirksomhed). Men de lavtuddannede inden for fremstillingserhvervene i øvrigt samt bygge- og anlægsvirksomhed har næsten samme gennemsnitlige indkomstniveau som personer med en gennemført lærlingeuddannelse. Det gælder især de lavtuddannede mænd, men det viser at lavindkomstproblemerne mere er knyttet til bestemte erhverv end til den enkelte arbejders uddannelsesniveau.²⁷⁾

25) AM (1979) s. 306.

26) Samme, kap. IX, hvor der gives en samlet oversigt over de enkelte erhvervsområders faktiske arbejdskraftanvendelse med særskilt angivelse af antal mænd og kvinder samt de enkelte personers erhvervsuddannelsesbaggrund – se specielt Tabel IX.7.

27) Jf. AM (1979) kapitel X og Finn Kenneth Hansen: Primærindkomstfordelingen for erhvervsaktive 1977. Arbejdsnotat 15. Lavindkomstkommisionens sekretariat 1980.

Figur B. Arbejdsstyrken inden for offentlige tjenesteydelser – 1976 (ialt 641.600 personer) opdelt efter erhvervsuddannelsesniveau særskilt for kvinder og mænd inden for de 3 hovedgrupper



Kilde: Anders Mathiesen, Arbejdsnotat 4. Lavindkomstkommissionens sekretariat 1979, samt upubliceret materiale.

Figur B og rapportens analyser af de enkelte gruppers arbejdsstilling viser så i øvrigt, at staten, amterne og kommunerne benytter en hierarkisk arbejdsorganisation, hvor de ledende positioner især varetages af mænd. Det skal sammenholdes med at disse beskæftigelsesområder har en stærkt differentieret lønstruktur og en meget udbredt anvendelse af deltidsbeskæftigede kvinder. Kønsarbejdsdelingen gør sig således i særlig grad gældende inden for offentlige tjenesteydelser, hvor det traditionelt ikke-betalte kvindearbejde i takt med 1960'ernes og 70'ernes industrialisering er blevet institutionaliseret. De institutionaliserede opdragelsesopgaver i forhold til børnene og omsorgs- og plejeopgaverne overfor de syge og gamle er fortsat »kvindearbejde« – og bl. a. derfor udprægede lavindkomstområder.

Specielt de offentligt ansatte opsplittes således både af en polariseret kvalifikationsstruktur, en hierarkisk ledelses- og arbejdsorganisation og – ikke mindst – af kønsarbejdsdelingen. Arbejdsstyrken inden for den offentlige sektor udgør næsten 1/3 af den samlede danske arbejdsstyrke. Ud over de ca. 650.000 inden for offentlige tjenesteydelser (fig. B) var der i 1976 ca. 100.000 beskæftigede inden for offentlig virksomhed (P&T, trafik og off. værker). I 1979 var godt 860.000 personer tilknyttet den offentlige sektor ud af den samlede arbejdsstyrke på 2,6 mill. (se bilagstabel 1). Omregnet til antal fuldtidsbeskæftigede udgør de offentligt ansatte dog kun 621.559 (jan. 1979), men det dækker altså over det faktum at 1/3 af den samlede arbejdsstyrke har det offentlige som arbejdsgiver.

Ud over at være et produktions- og erhvervsstrukturelt problem synes lavindkomstproblemet således også i høj grad at være et politisk betinget problem.

Nogle fordelingspolitiske konsekvenser

Uddannelsessystemets rolle i fordelingspolitikken

Ovenfor er forklaret hvorfor uddannelsessystemet – og ikke mindst erhvervsuddannelserne i Danmark – i løbet af de seneste ca. 20 år er blevet stadig mere opsplittet, d. v. s. *hvorfor* kvalifikationsstrukturen polariseres. De kapitalistiske produktionsforhold udelukker arbejderne – de mange – fra kontrollen over produktionsmidlerne og fra kontrollen over selve arbejdets udformning. Det er samtidig den historiske og materielle baggrund for at uddannelse i stigende grad adskilles fra arbejdet. Stadig mere uddannelse institutionaliseres (gøres til skoleuddannelser) uden for selve arbejdet, og det ekspanderende uddannelsessystem finansieres af det offentlige.

Men det offentlige (statslige) uddannelsessystem har altså i løbet af 1960'erne bl. a. fået til opgave at forsyne beskæftigelsessystemet med arbejdskraft, som er tilpasset til en polariseret arbejdspladsstruktur.²⁸⁾ I 1. del af uddannelsespro-

28) Jf. hertil David Cohen & Marvin Lazerson: *Education and the Labor Force* (i R.C. Edwards m. fl.: *The Capitalist System*, New Jersey 1972).

jektets rapport er mere udførligt redegjort for, *hvordan* uddannelsessystemet – i kraft af strukturændringer, undervisningsindholdet, øget vejledning o. s. v. – mere konkret har medvirket til at reproducere uddannelsesuligheden, samtidig med at nyttilgangen til arbejdsmarkedet er blevet »tilpasset« til den stadig stærkere polariserede arbejdspladsstruktur.²⁹⁾

I dette afsnit skal forklares, på hvilken måde den polariserede kvalifikationsstruktur og den ulige erhvervsuddannelsesfordeling inden for de enkelte erhvervsområder, som kort er omtalt i det foregående afsnit, påvirker indkomst- og velfærdsfordelingen i samfundet. Her skal med andre ord forklares, *hvad* arbejdskraftens kvalifikationsstruktur og den ulige erhvervsuddannelsesfordeling inden for de enkelte erhvervsområder egentlig er godt for, når de nu ikke direkte fordeler indkomst. I et afsluttende afsnit skal herefter kort skitseres hvad den offentlige sektor som helhed betyder for velfærdsfordelingen.

Analyserne af de enkelte personers indplacering i arbejdet og af de enkelte erhvervsområders arbejdskraftforbrug (omfang og kvalifikationssammensætning) i rapportens 2. del har vist, at uddannelsessystemet spiller en afgørende rolle i den proces, hvor de enkelte personer henvises til de forskellige jobpositioner i beskæftigelsessystemet:³⁰⁾

social baggrund	(forældrenes arbejdsstilling og erhverv, opvækstbetingelser o. s. v.)
↓	
skoleuddannelse	(almen eller teoretisk skoleafslutning m. m.)
↓	
erhvervsuddannelse	(teoretisk eller praktisk niveau, fagområde, -retning, -speciale o. s. v.)
↓	
placering i arbejdet	(arbejdsstilling og erhverv m. m.)

I samspil med erhvervsuddannelsespladsmarkedet (såvel erhvervsskolekapaciteten som praktikpladsmarkedet) og arbejdsmarkedet er uddannelsessystemet med til at *fordele arbejdskraften* på de forskellige erhverv,³¹⁾ ligesom især uddannelsesresultater og køn fungerer som udvælgelsesgrundlag ved de enkelte

29) Se A.M. (1979) kapitel IV, V, VI.1. og VIII, jf. endvidere hertil Samuel Bowles: *Unequal Education and the Reproduction of the Social Division of Labor* (i M. Carnoy: *Schooling in a Corporate Society*, New York 1972).

30) I den traditionelle individorienterede socialforskning fremstilles denne proces oftest som en »status-achievement-process« eller som en »status-attainment-process«. Denne voluntaristiske forklaring er i uddannelsesprojektets erhvervsuddannelsesundersøgelse altså erstattet af en fremstilling, hvor de enkelte personers placering i samfundets sociale struktur (og i indkomstfordelingen) i højere grad betragtes som et resultat af de forskellige befolkningsgruppers samfundsmæssige betingelser, herunder specielt om de besidder produktionsmidler eller har mulighed for at kontrollere eget eller andres arbejde.

31) Se A.M. (1979) Kapitel IX.

arbejderes indplacering i arbejdspladsernes jobhierarki³²⁾ og ved afgørelsen af, hvem der ikke kan få arbejde – d. v. s. hvem der skal henvises til arbejdsløshed. Nytilgangen til arbejdsmarkedet allokeres på denne måde til de forskellige erhvervsområder ved hjælp af uddannelsessystemet, og erhvervsuddannelserne spiller her en aktiv rolle.

Undersøgelserne har desuden vist, at stadig flere af de mange nye erhvervsuddannelser, som overgangen til egentlig industrielle produktionsformer har medført, samles under undervisningsministeriet. Men samtidig har erhvervsorganisationsrepræsentanter reelt forestået styringen af den løbende erhvervsuddannelsesplanlægning og -administration via en øget inddragelse i de statslige udvalg m. m.³³⁾

Netop den konkrete udformning af planlægningsorganisationen inden for erhvervsuddannelsesområdet, hvor der oprettes et råd eller nævn – med en mere eller mindre udpræget »korporativ« sammensætning – for hver enkelt kursus- og uddannelsesretning, har betydet at de enkelte brancher og tilmed de enkelte arbejdsgiverfraktioner (håndværks- og mindre industrivirksomheder, de mellemstore industrivirksomheder, det industrialiserede byggeri, de storindustrielle virksomheder o. s. v.) inden for de enkelte brancher selv har kunnet fastsætte nogle meget specielle uddannelses- og kursuskrav inden for hver sit område. Og de enkelte grupper har ligeledes kunnet begrænse oplæringskapaciteten inden for de forskellige uddannelser og kurser til deres egne aktuelle behov. *Arbejdsgiverne har kontrolleret* udformningen af arbejdskraftens kvalifikationsstruktur gennem den statsligt institutionaliserede erhvervsuddannelsesplanlægning, der formelt ligestiller arbejdsgiver- og fagbevægelsesrepræsentanter.³⁴⁾

Ud over at kontrollere arbejdskraftens *tekniske kvalifikationer* har arbejdsgiverne ved at begrænse stadig flere arbejderes kvalifikationer til de umiddelbart jobrelevante færdigheder på denne måde svækket arbejderklassens politiske magt. Konkurrencen internt i arbejderklassen og dens forskellige »faglige« grupper skærpes i takt med at kvalifikationsstrukturen differentieres.

Når arbejdsstyrken opsplittes i en række fag- og branchespecialer, som igen er opdelt på en række kvalifikationsniveauer (herunder også restgruppen),³⁵⁾ og når hertil kommer at den traditionelle funktionsopdeling mellem kvinder og mænd fastholdes i beskæftigelsessystemet (kønsarbejdsdelingen),³⁶⁾ så vil det i en profit- og markedsstyret økonomi som den danske uvægerligt bidrage til

32) Samme, kapitel VIII. Hertil knytter sig nogle ret omfattende detailanalyser – Anders Mathiesen: De specielle erhvervsuddannelsesanalyser – Lavindkomstkommisionens sekretariat 1979 (dupl.).

33) Se A.M. (1979) kapitel III.3.

34) Walter Korpi kalder denne form for klassesamarbejde for »institutionaliserede ulighedsskabende mekanismer« (Korpi, 1978, side 59 ff.).

35) Se A.M. (1979) kapitel V.

36) Se A. M. (1979) kapitel IX.

at »splitte« arbejderklassen – og det vil bidrage til at svække *arbejderklassens politiske magt*.

De mange forskellige uddannelsesniveauer og -specialer er samtidig medvirkende til, at de forskellige grupper lettere accepterer en differentieret lønstruktur. De forskellige grupper i arbejdsstyrken accepterer med andre ord, at det bedre (aflønnede) arbejde skal forbeholdes de bedre-uddannede. På denne måde er en stærkt differentieret erhvervsuddannelsesstruktur (herunder også de teoretiske og akademiske uddannelser) med til at retfærdiggøre den sociale ulighed i samfundet.

Det statslige uddannelsesystem – især erhvervsuddannelserne – bruges på denne måde som et led i borgerskabets bestræbelser på at *kontrollere arbejderne* (ideologisk). Sammen med de arbejdspsykologiske »human relations« metoder i virksomhedernes personaleledelse er den differentierede uddannelsesstruktur med til at få arbejderne til at affinde sig med den hierarkiske arbejdsorganisation og den ulige arbejdsfordeling – herunder også kønsarbejdsdelingen. Også den øgede direkte ideologiske opdragelse i skolen og de grundlæggende erhvervsuddannelser³⁷ støtter de ideologiske og bureaukratiske integrationsbestræbelser over for arbejderne, hvor den Tayloristiske arbejdsorganisation i sig selv kun tager sigte på at differentiere og kontrollere selve arbejdet.

Den kraftige differentiering af arbejdsstyrkens kvalifikationsstruktur (inclusiv restgruppen) og den ulige uddannelsesfordeling inden for de enkelte erhvervsområder, som altså afspejler arbejdsmarkedets aktuelle kvalifikationsbehov, vil i stigende grad splitte og svække arbejderklassen. Begge dele bidrager samtidig til at legitimere (retfærdiggøre) de enkelte arbejderes ulige placering i arbejdet, og det har så igen i høj grad bidraget til at retfærdiggøre den ulige indkomstfordeling inden for de enkelte erhverv og i samfundet som helhed. Den differentierede uddannelsestruktur har således på én gang muliggjort:

- at tilgodese behovet for specielle jobfærdigheder (kvalificeringsfunktionen),
- at fordele og regulere elevstrømmene (allokeringsfunktionen),
- at sortere de unge som led i gendannelsen af den sociale struktur (sorteringsfunktionen),
- og at bidrage til at retfærdiggøre den sociale ulighed m. m. (legitimeringsfunktionen).

De seneste ca. 20 års arbejdsmarkeds- og vækstorienterede uddannelsespolitik har ført til, at det i endnu højere grad end tidligere kun er dem, der aktuelt er behov for på arbejdsmarkedet, der får en erhvervsuddannelse – udover dem der får en længerevarende teoretisk uddannelse. Resten – d. v. s. restgruppen – må fortsat nøjes med den grundlæggende skoleuddannelse, indtil der eventuelt

37) Se A.M. (1979) kapitel IV.

bliver brug for flere specialarbejdere inden for et eller andet område på arbejdsmarkedet. Restgruppens karakter af arbejdskraftreserve bliver tydelig i en situation med massearbejdsløshed, som her i slutningen af 1970'erne, hvor ungdomsarbejdsløsheden er særlig stor.³⁸⁾

I stedet for en alsidigt kvalificeret arbejdsstyrke, har vi således i løbet af 1960'erne og 1970'erne fået et fleksibelt erhvervsuddannelsessystem. Finansieringen af de i stigende grad institutionaliserede erhvervsuddannelser er i samme periode stort set helt overtaget af det offentlige. Udviklingen inden for uddannelsesplanlægningen har derfor også betydet, at staten efterhånden simpelthen har overtaget de enkelte virksomheders traditionelle oplæringsomkostninger i forbindelse med erhvervsuddannelserne. Især de korte arbejdsmarkedsuddannelser kan således alene opfattes som tilskud til virksomhederne helt på linje med andre erhvervsstøtteordninger. Men den differentierede uddannelsesstruktur har samtidig gjort det muligt – for staten – at reducere de samlede reproduktionsomkostninger til massearbejdskraftens uddannelse.

Sammenfattende må det konstateres, at den offentlige uddannelsessektor i løbet af 1960'erne og 70'erne har forringet arbejderklassens uddannelsesmuligheder – selv om folkeskolens undervisning er blevet forlænget. Kortvarig joboptræning erstatter for stadig flere en kvalificeret erhvervsuddannelse. Specialiseringen af uddannelserne og polariseringen af arbejdskraftens kvalifikationsstruktur bidrager – især på længere sigt – til at skærpe uligheden i primærindkomstfordelingen, idet arbejderklassens politiske magt svækkes. Endelig har omfordelingen via de offentlige uddannelsesudgifter i høj grad været til borgerskabets fordel, idet stadig større dele af omkostningerne i forbindelse med arbejdskraftens reproduktion inklusive den direkte joboplæring er blevet væltet over på det offentlige.

Fordelingspolitiske perspektiver i udformningen af den offentlige sektor

Staten har i løbet af de seneste 20 år måttet overtage stadig større dele af arbejdskraftens reproduktion som led i sikringen af det kapitalistiske samfunds reproduktion af arbejdsdelingen i produktionen og reproduktionen af klassestrukturen i samfundet.³⁹⁾ Men det ekspanderende uddannelsessystem er kun en del af den offentlige (statslige) sektor, som i takt med den kapitalistiske produktions stadig stærkere koncentration og den deraf følgende byudvikling må påtage sig stadig større dele af den samfundsmæssige reproduktion.

I takt med den industrielle udvikling og omfattende afvandring fra landbru-

38) Se A.M. (1979) kapitel XI.

39) Jf. Samuel Bowles & Herbert Gintis: *Schooling in Capitalist America* (New York 1976), hvor uddannelsessystemet i et kapitalistisk samfund forklares som en politisk »integrationsmekanisme«; se hertil også indledningskapitlet i Jesper Due/Jørgen Steen Madsen: *Overenskomstsystemets sammenbrud* (Kbh. 1980).

get er stadig flere – tidligere selvstændige landbrugere, småhåndværkere og småhandlende, tidligere hjemmearbejdende kvinder o. s. v. – blevet lønarbejdere. Men i lønarbejderfamilierne er begge forældre i stigende grad blevet udearbejdende, og etagelejlighederne i byerne er langt fra de ideelle rammer for et traditionelt familieliv. Den industrielle udvikling og byudviklingen har således medført, at lønarbejderfamiliernes muligheder for at varetage de traditionelle opdragelsesopgaver og en række omsorgs- og plejeopgaver næsten helt er forsvundet.

De tidligere »private« reproduktionsopgaver er således blevet industrialiseret – i mere end én betydning, og de er blevet institutionaliseret i den offentlige sektor. Staten (d. v. s. den offentlige sektor) har måttet erstatte disse nødvendige reproduktionsfunktioner som led i sikringen af de almene forudsætninger for den private produktion.

Det er i meget korte træk den materielle baggrund for 1960'ernes og 1970'ernes stærke vækst i den offentlige sektor inden for uddannelsesområdet samt social- og sundhedsområdet – hvor især hele daginstitutionsområdet og skoleudbygningen erstatter stadig større dele af den opdragelse som tidligere blev varetaget af familierne. Tabel 3 giver en oversigt over denne udvikling. Tabellen skal kunne anskueliggøre behovet for en mere udførlig diskussion af den offentlige sektors rolle i fordelingspolitikken.

Tabel 3. Oversigt over udviklingen i arbejdsstyrken inden for den offentlige sektor 1950–1979

	1950	1960	1970	1979
Offentlige tjenesteydelser				
Administration m. m.	50.786	66.199	108.100	145.993
Undervisning, bibl. m. m.	40.648	62.489	132.400	225.327
Sociale institutioner	17.012	25.094	78.000	197.367
Sundhedsvæsen	57.113	76.981	122.300	178.553
Offentlig virksomhed (Trafik, P&T, off. værker)	82.832	83.845	92.800	114.293
Den offentlige sektor ialt				
Antal personer	248.391	314.608	533.600	861.534
Som pct.-del af den samlede arbejdsstyrke	12¼	15¼	22½	33

Kilder:: Se bilagstabel 1.

Den voldsomme forøgelse af opgaverne inden for de offentlige tjenesteydelser siden 1950'erne modsvares ikke af en tilsvarende stigning inden for de relevante pædagogiske, sociale og sundhedsuddannelser (se ovenfor tabel 1). De vækstøkonomiske teorier og erhvervsorganisationernes repræsentanter har alene interesseret sig for at investere i erhvervsuddannelser inden for produktion og

omsætning. Dette afsluttende afsnit skal imidlertid henlede opmærksomheden på de fordelingspolitiske perspektiver i de kvalitative konsekvenser af personalepolitikken i den offentlige sektor.

Det er allerede påpaget, at staten har overtaget stadig større dele af de reproduktionsomkostninger, som kapitalejerne tidligere selv måtte afholde i forbindelse med arbejdskraftens erhvervsfaglige oplæring inden for den private produktion og omsætning. Men uddannelsesinvesteringer til sikring af arbejderklassens (de mange lønarbejderes) reproduktion i videste forstand – børnepasning, opdragelse, pasning af syge og gamle o. s. v. – har der været mindre interesse for at sikre. En række af socialreformkommissionens uddannelsesforslag er ikke kommet ud over forsøgsstadiet, og de seneste års bestræbelser tager primært sigte på at afdæmpe det fortsat voksende behov for kvalificeret arbejdskraft ved hjælp af stadig flere ekstremt korttidsuddannede »hjælpere« til arbejdet inden for sygehus-, institutions- og hjemmepleje- samt daginstitutionsområderne.

Den uddannelsespolitiske interesse og -planlægning har i hele efterkrigsperioden begrænset sig til de snævert produktionsorienterede erhvervsuddannelser – inklus. de højere uddannelser. En velfærdsstat burde imidlertid – i takt med udviklingen i den samfundsmæssige arbejdsdeling – have sørget for at planlægge og udbygge relevante uddannelser til de ansatte inden for de nye institutionaliserede pædagogiske og sociale opgaveområder. Det er blevet forsømt, og der er på denne måde sket en forringelse af arbejderklassens reproduktionsbetingelser. Kvaliteten af de offentlige ydelser afhænger i høj grad af de ansattes kvalifikationer m. m. Det er også fordelingspolitik, at forringe kvaliteten af de unges opvækstbetingelser og at forringe kvaliteten i pasningen af de syge og gamle. Finansieringen af de for reproduktionen nødvendige offentlige ydelser under et samt finansieringen af boligen er de mest afgørende fordelingspolitiske spørgsmål, hvor fx. kravet om privat betaling for daginstitutionspladser kan modstilles de offentlige udgifter til fx. miljøforureningsbekæmpelse, vejnettet o. s. v.⁴⁰⁾

Men også kvaliteten i selve det offentlige servicearbejde – arbejdsforholdene, arbejdspresset, bemanningen o. s. v. – repræsenterer et fordelingsproblem. Analyserne af de enkelte erhvervsområders arbejdskraftforbrug viste, at den offentlige sektor er det største og mest udprægede lavindkomstområde (se ovenfor). Lavindkomstkommissionens gruppeanalyser har endvidere vist at rengøringsarbejderne, hjemmehjælperne og dagplejemødrene har urimeligt hårdt arbejde, samtidig med at de har meget usikre ansættelsesforhold (deltid m. m.) og ekstremt lave lønninger.⁴¹⁾ Dagplejemødrenes arbejde er vor tids mest ud-

40) Jf. Jens Bonke og Hans Skifter Andersen: Boligsektorens fordelingsmæssige virkninger. Arbejdsnotat 9 og 10. Lavindkomstkommissionens sekretariat 1980.

41) Jf. Birgitte Liebich: Lavindkomstproblemer blandt kvindelige servicearbejdere. Arbejdsnotat 13. Lavindkomstkommissionens sekretariat 1980.

bredte »hjemmeindustri« med samtlige de ulemper og omkostninger der knytter sig til denne klassiske form for udbytning af kvindernes arbejdskraft.

Prioriteringen af den offentlige sektors forskellige opgaver har på denne måde gennem de seneste ca. 20 år forringet arbejderklassens reproduktionsbetingelser, samtidig med at borgerskabet (de private erhverv) har vältet stadig større dele af reproduktions- og produktionsomkostningerne over på det offentlige som »fælles« udgifter. Den danske velfærdskapitalisme er således ikke primært kommet arbejderklassen til gode.

Bilagstabel 1. Udviklingen i den offentlige arbejdsstyrke 1950-79. Tallene angiver antallet af personer, d. v. s. de er IKKE omregnet til heltidsbeskæftigede og de inkluderer arbejdsløse

	1950	1960	1970	1979
<i>Offentlige tjenesteydelser</i>				
Administration (inkl. toldvæsen)	27.665	33.780	59.412	94.644 ²⁾
Forsvaret	10.232	19.284	31.003	32.314 ²⁾
Politi og retsvæsen	12.889	13.135	17.685	19.035 ²⁾
Undervisning og forskning	33.307	51.792	115.373	202.434
Biblioteker, museer m. m.	2.079	3.392	7.997	14.534
Kirker m. m.	5.262	7.305	9.030	8.360
Sociale område	17.012	24.094	77.957	197.367
Sundhedsvæsen	57.113	76.981	122.343	178.553
Offentlige tjenesteydelser ialt	165.559	230.763	440.800	747.241
<i>Offentlig virksomhed</i>				
Grønland ¹⁾	3.000	5.000	7.600	13.751
Jernbane, rutebil m. m.	36.377	32.232	25.300	29.635
Telefon, post- og telegrafvæsen	31.686	33.763	43.600	52.755
Offentlige værker (vand, el)	11.769	12.850	16.300	18.152
Offentlig virksomhed ialt	82.832	83.845	92.800	114.293
Offentlige sektor ialt	248.391	314.608	533.600	861.534
Den samlede arbejdsstyrke	2.023.700	2.063.600	2.380.200	2.656.901

Anm.: Tallene for de enkelte år er udregnet på grundlag af Folke- og boligtællingen 1950 og 1960 (ST. 1964: I, tabel 6) og 1979 (ST. 1974: VII, tabel 5; SE 1973: 21 og PP II, tabel 42.1) samt Beskæftigelsesundersøgelsen oktober 1979 (SE 1980 A 18) og Personalestatistik for den offentlige sektor, januar 1979 (SE 1979 A 45).

¹⁾ 1950-70 er skønnet (PP II), 1979-tallet er fra Personalestatistikken.

²⁾ BU-tallet for »offentlig administration m. m.« er fordelt ud fra Personalestatistikens oplysninger om antal ansatte i forsvar og politi m. m.

Brud og reproduktion af samfundsmæssige magtforhold

Erhvervspolitikken i Danmark som eksempel

Finn Valentin

1. 1980'ernes udsigt til polarisering i magt og velfærd

Nærværende artikel er et bidrag til belysningen af *sammenhængen mellem magtfordeling og erhvervspolitisk udvikling i Danmark*. Undersøgelsen har først og fremmest retrospektiv karakter, idet den forsøger at lokalisere nogle af de mekanismer i det politiske system, der gennem de sidste årtier har været udslagsgivende for denne sammenhæng (afsnit 3, 4 og 5); men i form af overvejelser om den erhvervspolitiske udviklings konsekvenser for magtfordelingen i 80'ernes samfund har artiklen også en fremadrettet synsvinkel (afsnit 1, 2 og 6).

Udgangspunktet tages i nogle resultater fra det Lavindkomstkommissionsnotat, der vedrører fordelingen af magtressourcer i det danske samfund (Valentin 1980) (for en uddybning af den magtopfattelse, der opereres med i det følgende, skal der henvises til notatet (s. 216 ff.)). Notatet gennemgår en række påvirkningskanaler indenfor det politiske system (f. eks. den korporative kanal, de nærdemokratiske deltagelsesformer, den enkelte borgers forhold til forvaltningen og offentlige myndigheder) og arbejdslivet (f. eks. repræsentation gennem samarbejdsudvalg, tillidsmandsordninger, sikkerhedsorganisationer m. v.). Undersøgelsen af disse forskellige påvirkningskanaler og fordelingen af de magtressourcer der kan anvendes i kanalerne afdækker samme tværgående tendens: Adgangen til sådanne magtressourcer – og resultaterne af at anvende dem – er klart stigende, når vi bevæger os op gennem stillingshierarkiet og op gennem fordelingen af forskellige velfærdskomponenter (f. eks. indtægt og uddannelse). De magtmæssigt svage grupper kan således karakteriseres med bl. a. følgende kendetegn:

1) Det er først og fremmest grupperne udenfor erhverv. Aktiv erhvervsdeltagelse synes at udgøre en tærskel, man skal over for overhovedet at kunne benytte forskellige påvirkningskanaler, – hvad der for denne gruppe først og fremmest drejer sig om påvirkningskanalerne i f. t. det politiske system. I kraft af en række selvforstærkende sammenhænge synes en manglende erhvervsdeltagelse at udgøre den sikreste vej til magtesløshed.

2) For grupperne *indenfor* arbejdsmarkedet er kvalifikationsniveauet af stor betydning. Grupper med minimal skole- og erhvervsuddannelse og med jobs uden selvstændighed og kvalifikationskrav etablerer sjældnere ressourcer, hvorved deres indflydelse kan øges; og de ressourcer, der i arbejdslivet eller det politiske system på forhånd er etableret, udnytter de sjældnere og med ringere resultat.

3) Et tredje skel går mellem selvstændige og lønmodtagere. Begge grupper er imidlertid stærkt heterogene, og skellet er derfor mere flertydigt og kompliceret. Men magtfuldheden er iøjnefaldende med den ensidige placering af ledelses- og dispositionsretten i arbejdslivet og den heraf følgende magt over valg af teknologi, arbejdsdeling og jobsstruktur. Den ses endvidere i f. t. det politiske system, hvor de selvstændige gennem deres erhvervsorganisationer opnår en klar relativ overrepræsentation i det omfangsrige net af offentlige råd, nævn og organer, der tilsammen danner den korporative kanal til den politiske magt.

Blandt notatets forskellige konklusioner fremhæves disse 3 sammenhænge med magtfordelingen: placeringen inden/udenfor erhverv, placering i kvalifikationshierarkiet, placering m. h. t. kontrol over kapital og produktionsmidler. De fremhæves, fordi de knytter an til den udvikling, der kan forventes for 1980'ernes danske samfund m. h. t. erhvervsmæssig beskæftigelse, og m. h. t. forskydninger i kvalifikationsstrukturen.

Beskæftigelsesudsigterne for 1980'erne behandles i arbejdsnotat 12 (Frøslev Christensen, 1980) og af notatets forfatter andet steds i dette nummer. Forskellige fremskrivningsmetoder fører til det samme resultat, nemlig en gradvis stigning i arbejdsløsheden op til et niveau af 300.000–400.000 i 1990. Årsagerne til denne stigning ligger *dels* i en fortsættelse af den internationale lavkonjunktur, *dels* i den teknologiske udvikling (hvor navnlig mikroprocessorernes betydning må fremhæves), *dels* i udformningen af den hjemlige økonomiske politik og erhvervspolitik, der som en *ceteris paribus* forudsætning antages fortsat i fremskrivningsperioden.

Hvad angår udsigterne for kvalifikationsstrukturen, kan en vurdering tage sit udgangspunkt i hovedtendenserne gennem de sidste 20 år. Disse tendenser afdekkes i arbejdsnotat 4 (Mathiesen 1979), og nogle af notatets konklusioner herom sammenfattes af notatets forfatter andetsteds i dette nummer. Hovedtendensen er en tiltagende polarisering i kvalifikationsstrukturen. Kvalifikationsstrukturens midte – de faglærte – er relativt aftagende; de kortere og længerevarende teoretiske uddannelser er tiltagende; og i kraftig vækst er de helt kortvarige uddannelse og specialarbejdskurserne. Disse tendenser fremhæves, fordi de kan forventes fortsat i 1980'erne. Her vil en gradvis udvidet brug af mikroelektronik gradvis reducere behovet for faglært arbejdskraft yderligere; til gengæld sker en kraftig øgning af to typer jobs: dels manuelle jobs med yderst begrænsede kvalifikationskrav; dels jobs i produktionsplanlægningen med særdeles høje kvalifikationskrav. Samstemmende er mange forskellige undersøgelser af

de teknologiske udviklingstendenser nået frem til at forvente en stærkt udvidet polarisering af kvalifikationsstrukturen (Frøslev Christensen 1980, 182 ff.)

En sådan samtidig polarisering mellem beskæftigede og arbejdsløse og mellem højt og lavt kvalificerede jobs må forventes at indebære en tilsvarende polarisering i den samlede velfærdsfordeling, – al den stund beskæftigelse og kvalifikationsniveau fra en række undersøgelser vides at høre til blandt de mest udslagsgivende determinanter for velfærdsfordelingen. De netop anførte resultater fra notatet om magtressourcerne viste, at beskæftigelse og kvalifikationsniveau også var sudslagsgivende determinanter for magtressourcernes fordeling. Det er således en samtidig polarisering i velfærds- og magtfordeling, der tegner sig i 80'ernes danske samfund.

2. Erhvervspolitikken betydning

Disse forventninger må opstilles under en »alt-andet-lige-forudsætning«, herunder også antagelsen om, at der ikke sker substantielle forandringer i den hidtil praktiserede krisepolitik. Hidtil har man set en økonomisk politik, der forsøger at nedbringe betalingsbalanceunderskud og inflationsniveau gennem reduktion af efterspørgslen og den offentlige sektor; her er tale om en politik, der som bekendt i sig selv virker arbejdsløshedsskabende. Erhvervspolitikken har været domineret af generelle tilskudsordninger uden forsøg på mere langsigtede påvirkninger af produktionsstruktur og teknologi.

Som omtalt andet steds i dette nummer, er det tvivlsomt om en krisepolitik af denne karakter overhovedet kan løse Danmarks betalingsbalance- og inflationsproblemer. I form af en såkaldt »aktiv erhvervspolitik« er der imidlertid fremlagt forskellige forslag, der tilbyder andre løsninger på de økonomiske problemer, og som samtidig rummer offensive tiltag overfor de netop omtalte dystre udsigter for 1980'erne; det gælder både modforholdsregler overfor en blind teknologisk udvikling med dens følger for kvalifikationsstrukturen; og det gælder beskæftigelsesudviklingen.

De forskellige forslag til en aktiv erhvervspolitik er velkendte; de er præsenteret fyldigt andet steds¹⁾ og skal ikke gentages her, hvor opmærksomheden skal rettes mindre mod de økonomisk-tekniske aspekter og mere på de magtmæssige aspekter. En sammenligning mellem den nuværende liberale, monetaristisk orienterede krisepolitik og den foreslåede aktive erhvervspolitik af nyreformistisk karakter viser klart, at de to strategier ikke kun udgør modsætninger i økonomisk teknisk forstand; de udgør også modsætninger i den forstand, at de repræsenterer to forskellige syn på, hvordan magtfordelingen i samfundet skal fastholdes hhv. ændres. De ses tydeligt i de forskellige elementer til en aktiv

1) Se bl. a. Frøslev Christensen 1980, 224 ff, samt Vangskjær 1980 74 ff, sidstnævnte også for referencer til andre forslag om aktive erhvervspolitikker.

erhvervspolitik, som indebærer, at det offentlige skal kunne foretage en mere styrende og koordinerende påvirkning af erhvervsudviklingen. Det skal ske bl. a. for at kunne frembringe den sammenhæng mellem den samlede efterspørgsels- og produktionsstruktur, som de hidtidige allokeringsmekanismer tilsyneladende ikke har kunnet etablere; her retter opmærksomheden sig bl. a. mod samfundsmæssige behovsområder indenfor f. eks. energiområdet og den kollektive trafik, eller mod produktioner, der ud fra privatøkonomiske kalkyler er urentable, men rentable ud fra samfundsøkonomiske kriterier. Man tænker sig nye offentlige organer, der skal koordinere, tage initiativ eller rådgive på disse områder; bl. a. indgår der forslag om oprettelsen af brancheråd; og man forestiller sig en stærkt udvidet offentlig aktivitet omkring finansiering af ny eller udvidet produktion. Endvidere kobles de forskellige forslag sammen med en udvidet indflydelse for de ansatte på de enkelte virksomheder.

Tilsammen indebærer disse forslag, at en række af de magtbeføjelser, der i dag er knyttet til privatkapitalistiske dispositions- og allokeringsformer, skal modificeres og afvejes med indflydelse fra det politiske system, fra fagbevægelsen og fra den enkelte virksomheds ansatte.

Det drejer sig således om en forskydning i nogle af de magtressourcer, der er mest centrale i en samfundstype som den danske; og i den henseende falder den aktive erhvervspolitik i god tråd med en række forslag fra Socialdemokratiet og fagbevægelsen gennem 1970'erne: Kapitalmarkedsområdet, ØD-forslagene, overførslen af midler fra pensionskasser og pensionsforsikringselskaberne har som fælles hensigt forsøgene på – i større eller mindre grad – at ville modificere privatkapitalistiske beslutningsformer og tilføje dem nye politiske og/eller kollektive elementer. De har endvidere den fælles egenskab, at de indtil nu er forblevet effektivt blokeret; og med minimale undtagelser deler de dermed skæbne med de forslag til en aktiv erhvervspolitik, der har været lanceret siden 77-78, og som har været forsøgt indarbejdet i de store politiske forlig siden da.

Der burde ofres betydelig interesse på at få afdækket karakteren og virkemåden af de sociale kræfter, der virker for og imod de forskellige, fundamentalt modsatrettede kriseløsningsstrategier. Udfaldet af denne styrkeprøve har jo nemlig ikke kun konsekvenser for de modifikationer af privatkapitalistisk magt, der tilsigtes med forslagene om en aktiv erhvervspolitik; valget af kriseløsningsstrategi har jo bl. a. en videregående indvirkning på de ligeså fundamentale polariseringsmuligheder i samfundsstrukturen, der blev omtalt først i artiklen. De følgende afsnit er bidrag til undersøgelsen af disse sociale kræfter bag krise- og erhvervspolitikens udformning.

3. Forskellige tilgange til forklaring af erhvervspolitikken

Et fingerpeg om årsagerne til den svage erhvervspolitik i Danmark får man gennem sammenligninger med andre højt udviklede industrilande, hvoraf en lang

række fremviser en betydeligt mere aktiv erhvervspolitik kendetegnet bl. a. ved mere direkte og mere selektive virkemidler (OECD 1975; NOU 1980). Således som sådanne aktive erhvervspolitikere har udviklet sig i forskellige lande, er det tydeligt, at bestemte strukturelle forudsætninger spiller en rolle (Olsen, 1980, 126 ff.) Koncentrationsgraden i virksomhedsstrukturen – som atter er delvis betinget af forekomsten af råstoffer og tunge basisindustrier – har betydning; dels fordi investeringerne i sådanne industrier ofte er så store, at privat kapitaltilførsel er utilstrækkelig; dels fordi hvor beskæftigelsen i de enkelte brancher bliver overordentlig afhængig af få, store virksomheder, bliver direkte og selektive indgreb for at sikre sådanne virksomheder nærliggende; endelig lader en politik, der retter sig mod en given branche, sig enklere iværksætte og koordinere, hvis den i hovedsagen orienterer sig mod en håndfuld større virksomheder, end hvis den må rette sig mod en sværm af mere ustabile, mindre virksomheder. Også den regionale struktur har betydning; store spændinger mellem industrielt fremskredne og tilbagestående regioner søges løst gennem politikker, der er selektive ikke kun i regional forstand men også i de bevidste forsøg på at frembringe sammenhængende, selvforstærkende industrielle miljøer i udviklingsregionerne. Også det enkelte lands indplacering i den internationale politiske struktur har betydning; har landet her en fremskudt stilling med mere vidtgående globale interesser, eller er det tale om et neutralt, men strategisk vigtigt land, er der gunstige forudsætninger for en stor og avanceret rustningsindustri; herved sker en stærk udvidelse af koblingerne mellem det politiske system og store dele af industrien, hvor resultatet kan blive meget bevidste og målrettede industripolitiske tiltag; det sker uafhængigt af mere officielle erhvervspolitiske doktriner, som det ses af USA's oplysning til OECD-publikationen om industripolitik, om at man stort set ikke betjener sig af selektive politikere, – uagtet den bevidste frempacing af strategiske brancher så som flyindustri og elektronik (OECD 1975, 10).

Strukturelle forskelligheder mellem landene af den her nævnte karakter kan dog langt fra forklare de nationale variationer i erhvervspolitik. Man bringes måske nogle skridt videre ved at sondre mellem forskellige typer aktive erhvervspolitikere, som kan karakteriseres på forskellige dimensioner (Hedlund 1980). Her skal anvendes en simpel sondring mellem to typer: *Offensive* erhvervspolitikere, der massivt påvirker udviklingen i teknologi og produktionsstrukturen (fremme af udvalgte brancher, fremme af virksomhedsfusioner m. v.) med sigte på at opnå en national strategisk placering i fremtidens internationale arbejdsdeling. *Defensive* erhvervspolitikere kan være ligeså direkte og selektive i deres reguleringsformer, men i stedet for planlægning m. h. p. strategisk placering i den internationale arbejdsdeling er politikken baseret på ad hoc tiltag overfor truede brancher og virksomheder.

Denne kategorisering har interesse bl. a. fordi de mest vidtgående offensive politikere har udviklet sig i lande, der dels har nogle af de anførte strukturelle

egenskaber, men som derudover er karakteriseret ved en relativ svag arbejderbevægelse og et stærkt, høj-koncentreret industrielt storborgerskab. Frankrig, Japan, Sydkorea og – med visse modifikationer – Vesttysland er karakteristiske eksempler. Nogle af de mest vidtgående defensive politikker finder man i Sverige (Boston Consulting Group 1978; Olsen 1980, 116) og Norge (Olsen, 1980, 110), hvor arbejderbevægelserne er blandt de stærkeste i verden. Flere hypoteser kan opstilles om dette sammenfald. Man kunne forestille sig, at en stærk arbejderbevægelse ud fra beskæftigelseshensyn vil kunne dreje støtteforanstaltninger hen mod bevarelse af store, arbejdsintensive arbejdspladser/brancher og dermed tilføre hele erhvervspolitikken et defensivt præg. Man kunne alternativt forestille sig, at netop i de lande, hvor arbejderbevægelsen er tilstrækkelig stærk, vil den formå at konstruere erhvervspolitikken som en trojansk hest, hvor en national offensiv erhvervspolitik som en mere langsigtet sikring af beskæftigelsen danner rammen om magtforskydninger mellem samfundsklasserne (jf. det danske eksempel ovf.). Her vil erhvervslivet og andre borgerlige kræfter søge at undgå etableringen af offensive politikker og foretrække andre politikker, der – selv om de er mere ineffektive – til gengæld vil holde hesten uden for Troja's mure; sålænge de har styrke hertil, sålænge vil også den offensive erhvervspolitik udeblive. Sandsynligvis er elementer fra begge hypoteser aktive, men der foreligger ikke datamæssige muligheder for at foretage mere kvalificerede, komparative afprøvninger.

I en forklaring på den særligt svage og passive erhvervspolitik i Danmark må alle de her nævnte faktorer tages i betragtning. Erhvervsstrukturens uhyre lave koncentrationsgrad, fraværet af tunge basisindustrier eller et militær-industrielt kompleks relativ høj regional homogenitet og andre strukturelle kendetegn spiller en stor rolle. Andre landet med beslægtede strukturegenskaber har imidlertid udviklet langt mere aktive erhvervspolitikker. Det peger i retning af, at de politiske og magtmæssige aspekter, der er af interesse for nærværende artikel, synes at være af stor betydning i det danske tilfælde.

Aspekter af denne magtproblematik er blevet behandlet i forskellige arbejder (Arnfred og Nielsen 1977 og 1979; Kristensen og Levinsen 1977; Valentin 1978 A og 1978 B). Efter deres tilgang til problemstillingen kan disse arbejder karakteriseres som »interesseanalyser«. Metodisk tager de udgangspunkt i de profitbetingelser, der er knyttet til forskellige dele af erhvervsstrukturen, og interesserne for de tilhørende dele af borgerskabet deduceres fra dette grundlag. Herved isoleres forskellige borgerskabsfraktioner, f. eks. småborgerskab, storborgerskab, fraktioner knyttet til passiv eller aktiv kapital osv., og der kan på dette grundlag opstilles forskellige mønstre af konflikt eller sammenfald af interesser hos forskellige fraktioner m. h. t. udformning af diverse statslige politikker. Og den faktiske udvikling – eller manglende udvikling – af sådanne politikker kan da ses i lyset af de styrkepositioner, hvormed forskellige fraktioner kan gøre deres interesser gældende.

Medens én sådan tilgang danner et uomgængeligt udgangspunkt for en forklaring af den faktiske udvikling i den statslige erhvervspolitik, er den i sig selv langt fra tilstrækkelig, – bl. a. fordi det politiske system, herunder den parlamentariske kanal, betragtes som en black-box, hvis selvstændige betydning ganske vist anerkendes uden dog at blive gjort til genstand for egentlig analyse.

Som et supplement til den hidtidige klasse- og interesseanalytiske tilgang vil de følgende afsnit undersøge nogle mekanismer i det politiske system, som antages at have haft en blokerende virkning for udviklingen af en aktiv erhvervspolitik. Selvsagt bliver det ikke nogen udtømmende undersøgelse af det politiske systems rolle i denne sammenhæng, ligesom en sammenkædning med tidligere resultater fra interesseanalysen må komme senere. Undersøgelsen er disponeret således, at afsnit 4 behandler mekanismer i den parlamentariske kanal, mens afsnit 5 behandler mekanismer i forvaltningen og i den korporative kanal. Den nøjere sammenhæng mellem disse to sæt mekanismer vil fremgå af de to afsnit.

4. Den parlamentariske kanal – socialdemokratismens krise

Det empiriske materiale i nærværende afsnit skal ses i lyset af den fundamentale, socialdemokratiske strategi, hvormed reformismens langsigtede historiske mål søges opnået. Navnlig i de skandinaviske socialdemokratier er denne ofte blevet formuleret som en strategi med 3 niveauer:

1) I årtierne omkring århundredskiftet vandt man sejren om det første niveau, nemlig det *politiske* demokrati. Med den faktiske ligestilling i valgretten opnåede man de afgørende magtressourcer for at kunne få del i statsmagten og dermed begynde at etablere det andet niveau: 2) Det sociale demokrati, som tilstræbte en udjævning af uligheder mellem befolkningsgrupper m. h. t. en lang række velfærdsaspekter, – en udjævning man accepterede måtte finde sted indenfor en privatkapitalistisk samfundsstrukturens muligheder. Som skaber af en udbredt udligning og forøgelse af velfærden kunne socialdemokratiet påregne en stadig stigende vælgerandel, som da kunne danne springbræt for en demokratisk overgang til det 3. niveau: 3) Det økonomiske demokrati, som – uden nødvendigvis at afskaffe markedsøkonomien – omfattede en overgang fra privatkapitalistisk til mere kollektivt og/eller politisk styrede dispositions- og allokeringsformer i økonomiens centrale sektorer.

Ingen af de skandinaviske lande har taget de afgørende skridt ind i den 3. fase; men som nævnt ovenfor er de norske og svenske socialdemokratier – sammenlignet med det danske – kommet relativt længere i forsøgene på at tilføre privatkapitalismen forskellige elementer af politisk og fagforeningsmæssig kontrol og indsigt. Nærværende afsnit vil forsøge at vise, at en væsentlig del af årsagen hertil er, at den 2. fase har været betydelig mere kritisk for det danske Socialdemokrati end for det norske og svenske. Hovedsynspunktet er, at det danske socialdemokrati kun har kunnet opnå sine velfærdspolitiske mål i fase 2

under den omkostning, at socialdemokratismen som samfundsmæssig kraft er gået delvis i opløsning. Man mangler derfor magtressourcer – navnlig parlamentarisk styrke – til at kunne introducere elementer fra 3. fase, – de elementer, der i Danmark især er blevet udformet i forb. m. den aktive erhvervspolitik og ØD-komplekset. Medens socialdemokratiets svækkelse i det følgende vil blive undersøgt gennem udviklingen i vælgerkorpset, er det samme fænomen blevet undersøgt i et tidligere arbejde (Valentin 1978 C), hvor opmærksomheden blev rettet mod de organisations- og fordelingsmæssige forskydninger, der skabes af det velfærdsstatslige apparatur: De betydelige omfordelinger over de offentlige finanser har forbigået de øvre indkomstkategorier i et sådant omfang, at politikken har mistet sin klassekarakter og sin mobiliseringsevne; omfordelingerne er i stedet sket indenfor lavere og mellemlacerede indkomstkategorier, hvorved der er skabt basis for de modsætninger mellem »trækdyr« og »uproduktive«, som i så rigt mål har kunnet udnyttes i 70'ernes danske politik. Hertil kommer, at der politisk er blevet skabt nye fordelingsskel (mellem f. eks. ejere og lejere) der ligeledes skærer ned gennem samfundets primære classeskel. Velfærdsstaten i den danske udgave har således i høj grad frembragt *sekundære* fordelingsskel, der lægger sig på tværs af de interessedannelser, der hidrører fra den *primære* klassestruktur. Årsagerne hertil ligger i, at Socialdemokratiet har måttet gennemføre sine velfærdspolitiske reformer gennem kompromisser, hvis politiske indhold nødvendigvis måtte afspejle den relativt svage samfundsmæssige styrkeposition, Socialdemokratiet kunne mønstre. Svagheden kan dels beskrives strukturelt i f. h. t. privatkapitalismen, idet velfærdspolitikkerne måtte udformes således at de i mindst muligt omfang greb ind i virksomhedernes dispositionsret; det betød, at en lang række af de omkostninger, som reelt er produktionsomkostninger (f. eks. nedslidning af arbejdskraften, erhvervskvalificering) ikke gennem lovgivning blev påtvunget virksomhederne efter deres andel af disse omkostninger; i stedet blev de betalt ved skattefinansiering. Ved denne forskydning af finansieringen bliver der i stort omfang tale om en produktion med ikke betalte omkostninger (Kapp 1978, Amoroso og Nielsen m. fl. 1978) og fordelingen af disse omkostninger transformeres dermed til at blive konfliktstof mellem *skatteborgere*, hvor det i sit udgangspunkt var en strukturelt formuleret konflikt. I denne »nye« tematisering af konflikten viser arbejdsbevægelsens svaghedsposition sig igen, idet man i det politiske magtspil stort set ikke har ressourcer til at gennemtrumfe en reel progressiv fordeling af disse omkostninger. I stedet dannes de omtalte sekundære fordelingsmekanismer, der selvforstærkende virker tilbage i en svækkelse og opløsning af den socialdemokratiske bevægelse.

Det er denne svækkelse og opløsning i vælgerkorpset, der skal behandles i det følgende, og udgangspunktet skal tages i tabel 1, der viser stemmeandelen dels for socialdemokratierne, dels for socialdemokratiet + venstrefløjen i Danmark, Norge og Sverige i perioder mellem 1921–77.

Tabel 1. Gennemsnitlige andele af de afgivne stemmer til socialdemokratiet (SD) samt socialdemokratiet + venstrefløjen (VFL) i Danmark, Norge og Sverige 1921-77.

	Danmark		Norge		Sverige	
	SD	SD+VFL	SD	SD+VFL	SD	SD+VFL
1921-29	38.5	38.9	31.5	34.9	39.2	44.6
1930-39	43.9	45.6	38.0	39.3	43.8	51.8
1944/45	32.8	45.3	41.0	52.9	46.6	56.9
1947-58	40.1	44.8	46.9	51.7	45.8	50.6
1960-69	39.1	47.9	45.5	51.2	48.4	52.6
1970-77	32.5	43.7	35.3	46.5	43.9	49.2

Kilde: Glans 1977, 101.

Som det fremgår mønstrer socialdemokratierne i alle 3 lande en høj og næsten lige stor andel af stemmerne i 1930'erne. P. gr. af det relativt store kommunistparti i Sverige har arbejderpartierne (d.v.s. socialdemokrati + venstrefløj) her absolut stemmemajoritet. Men efter 1945 skiller den danske udvikling sig fra de to øvrige. Efterkrigsvalgene styrkede socialdemokratierne i Norge og Sverige, således at arbejderpartierne her udgjorde en majoritet, der blev bevaret til 60'ernes udgang. I Danmark, derimod, betød venstrefløjens fremgang i efterkrigsvalget ikke en tilsvarende styrkelse af arbejderpartierne, fordi fremgangen i stort omfang skete på bekostning af Socialdemokratiet. På intet tidspunkt i efterkrigstiden kom arbejderpartiernes stemmeandel over 50 %.

Den relative svaghed af det danske Socialdemokrati har ikke kun sin årsag i de netop omtalte svækkelseseffekter fra velfærdspolitikernes kompromisser. Således spiller forskydninger i klassestrukturen en stor rolle. I perioden 1960-80 faldt arbejderne andel af den erhvervsaktive befolkning i Danmark således fra 50 % til 40 %. Funktionærstanden steg fra 28 % til 45 %, mens de selvstændige faldt fra 22 % til 13 %, et fald, der først og fremmest kan henføres til landbruget. Disse klassestrukturelle forskydninger forklarer en del af, men langt fra hele forskydningen i stemmeandele. Og det må bemærkes, at den relative forskydning fra arbejderklasse mod mellemlagene har været større i Sverige end i Danmark, således at man på det grundlag skulle have forventet en modsat tendens end den observerede i arbejderpartiernes styrke i de to lande. (Goul Andersen 1977; 102; Esping Andersen 1980, 127).

At det er langt mere end klassestrukturelle forskydninger, der bevirker tilbagegangen i det danske Socialdemokrati, tydeliggøres, når man nøjere undersøger tilbagegangens sociale sammenhæng. Følger man således den andel af arbejderne, der stemmer socialdemokratisk, androg den 84 % i 1960. I 1975 var det 45 % efter i 1973 at have været nede på et minimum af 38 %. De svenske paralleltal for 1960 og 1975 viser en tilbagegang af klart mere begrænset karakter, nemlig fra 77 % til 68 % (Esping Andersen 1980, 241). Af de højere

funktionærer i Danmark stemte 25 % i 1964 på Socialdemokratiet; i 1975 var det 12 %. Reduktionen for lavere funktionærer gik i samme periode fra 49 % til 23 % (Glans 1977, 108). Her er en sammenligning med Sverige kun mulig for lavere funktionærers vedkommende; her forblev andelen af socialdemokrater uændret i perioden. Det fremgår således, at det danske Socialdemokratis tilbagegang i højere grad skyldes ændret stemmefordeling *indenfor* klasserne end det skyldes forskydninger i klassernes relative størrelsesforhold.

Socialdemokratiets netto-tilbagegang har dog ikke været så stor som disse tendenser antyder, idet nye grupper er kommet i stedet. Det gælder først og fremmest pensionister. Af Socialdemokratiets vælgerbasis udgjordes 22 % af pensionister i 1960. I 1975 var det 39 %, – d.v.s. omtrent samme andel som arbejderne udgør af partiets vælgerbasis. Også her er den parallelle svenske tendens langt svagere og mere i overensstemmelse med, hvad man skulle forvente alene ud fra demografiske forskydninger. (Esping Andersen 1980, 236–39).

En sådan påvisning af *at socialdemokratismen løsrives fra samfundets klassestrukturering* er imidlertid ikke i sig selv et bevis for, at det er den ovenfor omtalte selvforstærkende svækkelse hidrørende fra de velfærdspolitiske kompromisser, der begrundet løsrivelsen. En sådan argumentation er en forenkling, idet den forbiser, at der har været en generel tendens til, at partistrukturen udvikler sig stadig mere løsrevet fra klassestrukturen. Tendensen har gennem de sidste årtier kunnet observeres i de – bemærkelsesværdigt få – lande, hvor klassevariable overhovedet nogensinde har kunnet forklare partivalg, – det vil hovedsagelig sige Skandinavien og England (Worre 1978 B, 34). Samme årsager synes at gøre sig gældende i disse lande, – bl. a. *at* meningspåvirkningerne i stedet for at gå gennem partikontrollerede kanaler (aviser og vælgerforeninger) nu i stadig stigende grad går gennem elektroniske, partineutrale kanaler; *at* udflytningen fra bycentrenes arbejderkvarterer til forstæderne har virket opløsende på arbejderkulturens osv.

Sammenlignet med disse lande har klassepartisystemets opløsning været så drastisk og navnlig de socialdemokratiske vælgerforskydninger været så markante, at specifikt danske årsagsfaktorer må inddrages; og det er her opmærksomheden samler sig om reaktionerne i det socialdemokratiske vælgerkorps på de omtalte velfærdspolitiske kompromisser. Disse reaktioner kommer klarest og mest abrupt til udtryk ved valgene i 1966 og i 1973.

Tilslutningen til Socialdemokratiet var i 1964 75 % blandt arbejdere og 26 % i middelklassen. Ved 1966-valget var tilslutningen hhv 62 % og 20 %. (Worre 1979, 70). Dette mønster i tilbagegangen er blevet sat i sammenhæng med det store boligforlig, der netop blev gennemført før 66-valget, og som indeholdt forskellige begunstigelser for ejerne på lejernes bekostning. Denne sammenhæng ses tydeligt, hvis man deler de socialdemokratiske arbejdere op i ejer- og lejergrupper, hvor tilbagegangen ved 66-valget bragte de socialdemokratiske stemmer ned på hhv. 73 % og 55 %; d.v.s. at den alt overvejende del af brutto-

afvandringen foretages af arbejder-lejere, mens ejerne næsten ikke påvirkes. Afvandringen gik til venstrefløj, hovedsagelig SF. (Esping Andersen 1980, 494). De efterfølgende valgresultater og indre brydninger i den socialdemokratiske bevægelse (jf. Krag og Andersen 1971, 305-9) gjorde det klart for partiledelsen, at fejltagelsen måtte korrigeres, og i partiets forhandlinger med SF i regeringsperioden 1971-73 ses tydelige forsøg på at beskære ejerprivilegierne. Det mest markante resultat heraf er imidlertid, at det nu ved 73-valget bliver ejere i funktionærgruppen, der massivt forlader partiet (Esping Andersen 1980, 497). 1973-valget rummer imidlertid så mange nye og komplekse tendenser, at det kan være vanskeligt umiddelbart at isolere boligpolitikens effekter. Ved hjælp af regressionsanalyser er det imidlertid blevet testet, hvilken betydning status som ejer-lejer har som forklaringsvariabel for partivalget sammenholdt med andre sociol-økonomiske kriterier (klasse, urbaniseringsgrad, indkomst og alder). Med tests for årene 1960, 66, 71, 73 og 75 påvises en lav udslagskraft for boligstatus i 1960. Betydningen stiger markant ved 66-valget, og stigningen fortsætter frem til 75-valget, *hvor betydningen klart overgår klassevariablenes betydning*. Et sammenlignende test med Sverige viser, at en lignende udvikling med stigende betydning for boligstatus i partivalget *ikke* har fundet sted her, – en udvikling som den svenske boligpolitiske udvikling heller ikke har givet anledning til (ibid, 513 ff). Den mest udslagsgivende årsag til at Socialdemokratiet viser stærkere opløsningstendenser i Danmark end i Norge og Sverige ligger antagelig her i boligpolitikens effekter på vælgerkorpset. Det er således en *politisk genereret* svækkelse hidrørende fra socialdemokratiske kompromisser med borgerlige partier.

Lignende effekter synes at kunne spores fra andre politiområder, f. eks. skattepolitikken. Det er således karakteristisk, at der blandt vælgerne ikke har været nogen modstand mod selve de velfærdsstatslige reformer på de udgiftstunge sociale og uddannelsesmæssige områder. Der er imidlertid en generel utilfredshed med det tilhørende høje beskatningsniveau (Nielsen 1976, 144 ff); og *den* utilfredshed er større i Danmark end i Sverige, og forskellen er størst for de socialdemokratiske vælgere. Samtidig kan det påvises, at der blandt arbejderpartiernes vælgere i Danmark er klart flertal for en mere progressiv beskatning (ibid, 140). Taget tilsammen peger disse ting i retning af, at disse vælgere ikke er modstandere af velfærdsstaten men er imod den skattepolitik, der har placeret en meget stor del af dens finansiering på lavere og mellemlacerede indkomster. Derved opstår en rationel forklaring på, at det såk. »wellfare-backlash« har været mindre i Norge og Sverige, hvor beskatningen har en klart mere progressiv karakter, og hvor selskabsbeskatningen spiller en større rolle (Glans 1977, 120; Heidenheimer 1975). Og man får endvidere lidt af forklaringen på den diffuse karakter af det danske backlash; for vælgerskredet i 1973 var ikke primært et skred på en højre-venstre-akse, men først og fremmest et skred på en protest-akse rettet mod gammel-partierne (Worre 1976, 203-4). Det var således

ikke en højre-orientering, der drev vælgerne bort fra Socialdemokratiet; det var snarere en rådvildhed overfor den kompromisfyldte velfærdsstat, og det Socialdemokrati, man – delvis uberettiget – så som hovedansvarlig.

Sammenholdt med den klassiske, langsigtede reformistiske magtstrategi, der blev omtalt først i afsnittet, har forholdet mellem strategiens 2. og 3. fase udviklet sig anderledes i den politiske virkelighed. Hvor 2. fase gennem fordelings- og velfærds politik skulle øge den socialdemokratiske vælgeropbakning og dermed dets parlamentariske styrkeposition, har den faktiske virkning været en kaotisk spredning; og selv om Socialdemokratiet er gået ud af 77- og 79-valgene med pænt øgede stemmeandele, viser et nøjere eftersyn, at det er flyvesand, man her har samlet sammen.²⁾ Det er en type af stemmetilgang, som ikke tillader Socialdemokratiet at foretage substantielle politiske fornyelser det være sig i højre- eller venstreorienteret retning. I den parlamentariske kanal er det danske socialdemokrati således blevet fanget midt i vadestedet mellem strategiens 2. og 3. fase, og årsagen hertil synes i høj grad at kunne føres tilbage til de effekter på vælgerkorpset, som partiets egen faktiske politik har haft.

Man kan imidlertid gå videre og spørge, hvorfor det danske socialdemokrati mere udtalt end det norske og svenske er blevet fanget her i vadestedet. Svaret herpå må inddrage mange faktorer; men én af dem synes at være, at det danske socialdemokrati i efterkrigstiden har ført en for tilbageholdende og profilløs erhvervspolitik med forskellige langsigtede konsekvenser for partiet til følge såsom: 1) Den første konsekvens er, at partiet ikke har kunnet gennemføre en erhvervspolitik, som kunne påvirke selve klassestrukturen på en sådan måde, at den socialdemokratiske styrkeposition gradvis blev forbedret. Til sammenligning har dette aspekt været klart inde i de svenske socialdemokraters erhvervspolitiske tankegang; de har lige siden det store klassekompromis i 1930'erne lagt vægt på en bevidst påvirkning af produktionsstrukturen, hvorved kapitalismens »modning« skulle accelereres; herved fik man dels hurtigere ekspanderet det produktionsmæssige grundlag for den almene velstandsstigning; dels blev landbrugets og småproduktionens andel af arbejdsstyrken hastigt formindsket, mens en relativ vækst gjorde sig gældende for lønmodtagere – det potentielle (og efterhånden faktiske) socialdemokratiske vælgerkorps. Til forskel herfra har småborgerlige lag langt op i Danmarks efterkrigstid spillet en stor rolle i erhvervsstrukturen, i arbejdsstyrken og dermed i vælgerkorps og i partistruktur.

2) Ved 1977- og 79-valgene stemte således 60 % af arbejderne på Socialdemokratiet. For funktionærerne er niveauet endog betydeligt højere ved 79-valget end ved 71-valget (Worre 1978A og 1980). Men det er en anden type af opbakning Socialdemokratiet nu modtager; førhen var opbakningen motiveret af klasseidentifikation og partiloyalitet (de såk. langtidsfaktorer blandt motiverne bag partivalget). Som en generel tendens for alle befolkningsgrupper og alle partier har til gengæld korttidsfaktorerne, hvor partivalget motiveres ud fra aktuelle spørgsmål eller ud fra tillid til partiledelsen, fået en stigende betydning, og disse tendenser har igennem 70'ernes forløb også haft et solidt greb i Socialdemokratiets vælgerkorps (ibid). Socialdemokratiets vælgermæssige genopbygning står således på usikker grund og må for en vis del tilskrives de borgerlige partiers manglende evne til at samle sig i et regerings-dueligt tilbud til vælgerne (Worre 1978A).

2) Den anden konsekvens er, at det danske socialdemokrati ikke har opnået at få erhvervspolitikken placeret i de centrale politiske konfliktdimensioner, således som disse udkrystalliseres i befolkningens holdninger. Sammenlignet med det norske og det svenske har det danske socialdemokrati langt mere ensidigt satset på fordelings- og velfærdspolitikker; i 1950'erne og 60'erne blev disse politikker *ikke* overfor vælgerbefolkningen præsenteret som nogen samlet strategi for samfundsudviklingen, hvori de indgik i klar sammenhæng med erhvervspolitikker. Konsekvensen er, at de faktiske og de potentielle socialdemokratiske vælgere heller ikke i dag *opfatter nogen sammenhæng* mellem disse politikområder. Det fremgår klart af tabel 2, som viser korrelationer mellem 10 politiske holdninger målt i 1979, nemlig 5 holdninger vedr. øget erhvervspolitisk kontrol og engagement og 5 holdninger vedr. fordelings- og lighedspolitiske spørgsmål. Der er beregnet person-korrelationer mellem alle 10 holdninger, og tabellen viser *gennemsnittet* af disse korrelationer dels for de 5 erhvervspolitiske og de 5 fordelingspolitiske holdninger hver for sig, dels for alle 10 holdninger korreleret med hinanden. Alle 3 typer beregninger er foretaget særskilt for udvalgte undergrupper.³⁾

Tabel 2. Gennemsnit af korrelationer på 10 erhvervs- og fordelingspolitiske holdninger i vælgerbefolkningen 1979

Korrelationsgennemsnit for:	Beregnet for flg. grupper med partipræferencer som følger:			
	Borgerlige partier	Socialdemokratiet	Socialdemokratiet (Kun folkeskoleudd.)	Alle
5 erhvervspolitiske holdninger	.22	.16	.15	.28
5 fordelingspolitiske holdninger	.14	.13	.13	.22
Både erhvervs- og fordelingspolitiske holdninger	.15	.10	.10	.23

Kilde: Databasen fra Vælgerundersøgelsen 1979.

- 3) De 5 spørgsmål vedr. erhvervspolitiske emner omhandler: 1) Ønskværdigheden af øget statslig kontrol med de private investeringer. 2) Indførelsen af tvungen overskudsdeling i virksomhederne. 3) Statslig overtagelse af banker og storindustri. 4) Øget statslig samordning og kontrol over næringslivet. 5) Ønskværdigheden af at al industri nationaliseres. De 5 fordelingsmæssige spørgsmål angår: 1) Ønskværdigheden af at man i politik bestræber sig på at give alle samme økonomiske vilkår. 2) Ønskværdigheden af øget beskatning af de højere indtægter. 3) Opfattelsen af at for mange får sociale ydelser uden at de trænger til det. 4) Opfattelsen af, at man i Danmark er gået for langt med de sociale reformer. 5) Ønskværdigheden af at frembringe en generel udligning i indtægter og levestandard.

En tak rettes til Hans Jørgen Nielsen, Københavns Universitets Institut for Samfunds-fag, for velvillig og inspirerende bistand ved EDB-kørslerne anvendt i tabel 2.

Beregningerne må ses i lyset af, at pro-holdninger til disse spørgsmål overvejende findes hos socialistiske vælgere (Socialdemokratiet og venstrefløjen), mens modstanden overvejende findes i de borgerlige partier. Det kan derfor ikke undre, at korrelationerne er højst for hele samplet, fordi de her beregnes på basis af den største spredning af fordelingerne. Det interessante er derimod niveau-forskellen mellem korrelationerne for hhv. borgerlige og socialdemokrater. Der er betydeligt større ideologisk konsistens og sammenhæng i de holdninger, hvormed borgerlige afviser en udvidet erhvervspolitik ($r = .22$), end der er sammenhæng i de socialdemokratiske holdninger for sådanne politikker ($r = .16$). Når det drejer sig om konsistens i holdninger til et samlet kompleks af erhvervs- og fordelingspolitiske spørgsmål er den endnu mindre hos de socialdemokratiske vælgere ($r = .10$) og modstanden hos borgerlige viser igen relativt større sammenhæng ($r = .15$). Fordelingen for socialdemokratiske vælgere med kun folkeskoleuddannelse er anført, fordi lav konsistens i holdningsuniverset forekommer hyppigst hos gruppen med den laveste uddannelsesgrad, hvorfra Socialdemokratiet rekrutterer en del vælgere. Derfor undersøges det i 3. søjle, om resultaterne ændrer sig i f. t. 2. søjle, hvis uddannelse holdes konstant; det ses de ikke at gøre, og fænomenet er derfor *ikke* primært uddannelsesmæssigt betinget.

Beregninger gennemført på norsk materiale viser *dels*, at de ikke-borgerlige partiers vælgere her som helhed befinder sig holdningsmæssigt til venstre for de tilsvarende danske grupper, *dels* at de norske grupper fremviser denne forskel sammenhængende på både erhvervs- og fordelingspolitiske dimensioner. Disse resultater holder også, når der kontrolleres for forskelle i erhvervsstruktur, og det sandsynliggøres, at de socialistiske partiers egen påvirkning og udformning af landets ideologiske klima har spillet en udslagsgivende rolle (Glans 1975).

Med andre ord er det lykkedes bedre for det norske socialdemokrati at integrere erhvervs- og fordelingspolitiske synspunkter i én sammenhængende socialdemokratisk ideologi og at præge denne sammenhæng ind i befolkningens holdningsunivers. Det er lykkedes klart dårligere for det danske socialdemokrati, der så at sige mere har gået på kun ét ben, et velfærds- og fordelingspolitisk. Da de politiske muligheder på dette område kom i økonomisk og politisk krise først i 70'erne, viste det sig omkostningsfuldt for socialdemokratiet, at det ikke i tide havde udviklet og afdramatiseret en erhvervspolitik, hvormed det kunne tegne sin profil og fastholde sine vælgere.

Kort sammenfattet har afsnittet således argumenteret for, at når Socialdemokratiet sidst i 70'erne mangler parlamentarisk magt til en erhvervspolitisk offensiv, er det fordi partiets parlamentariske afhængighed af borgerlige partier i 50'erne og 60'erne tilførte formuleringen af den danske velfærdsstat et umiskendeligt borgerligt islæt. Det ses i reformernes ultra-liberalistiske respekt for kapitalistiske dispositions- og allokeringsformer, i virksomhedernes manglende andel i finansieringen af de offentlige udgifter, de foranlediger; og det ses en-

delig i fordelingen af de skattebyrder, finansieringen overføres til. Den manglende sammenkædning af erhvervs- og velfærdspolitikker viste sig efterhånden farlig, fordi den opløste det socialdemokratiske vælgerkorps, og fordi en manglende tydeliggørelse af denne sammenhæng stillede vælgerkorpsset uforberedt overfor den erhvervspolitiske nyprofilering, hvormed partiet forsøgte at løfte sig ud af krisen. Endnu et det erhvervspolitiske gennembrud udeblevet, hvorfor partiet strategisk set fremdeles er fanget i vadestedet, hvor det hverken fordelings- eller erhvervspolitisk formår at påvirke samfundsudviklingen. I den forstand er udsigterne for en aktiv erhvervspolitik uløseligt bundet sammen med den socialdemokratiske krise.

5. Korporatisme og forvaltning – hvem leverer præmisserne?

En sammenligning med Norge og Sverige viser, at den korporative kanal og forvaltningen her har spillet en mere aktiv rolle i udviklingen af industripolitikken, end de har i Danmark. Disse to faktorer hører derfor med i en undersøgelse af de mekanismer i det politiske system, der har haft en hæmmende indvirkning på udviklingen i Danmark.

En forståelse af den korporative kanal må tage udgangspunkt i den *gensidige afhængighed*, der hersker mellem interesseorganisationerne og det politiske system. Organisationerne er afhængige af at få en lang række af deres interesser varetaget gennem offentlig finansiering og regulering; og omvendt er det politiske system afhængigt af den praktiske viden, den koordinering og den legitimering, som organisationerne kan levere i forbindelse med lovgivningens udformning og implementering.

Som alle afhængighedsrelationer vil også denne danne ramme om et styrkeforhold. Det kan her dels dreje sig om styrkeforholdet mellem organisationer og politisk system, dels dreje sig om forholdet mellem de forskellige interessegrupper, der inddrages. Der skal nedenfor argumenteres for, at erhvervsorganisationerne i Danmark har placeret sig stærkt i begge sammenhænge, og når man sammenligner med norske og svenske forhold, synes det at være selvforstærkende processer, der placerer erhvervsorganisationerne i en tiltagende – resp. aftagende – styrkeposition.

Man kan næsten udvikle en almen teori for disse selvforstærkende processer: Med en stærk parlamentarisk placering kan arbejderbevægelsen explicit eller implicit true med vidtgående erhvervspolitisk lovgivning. Derved opstår et kraftigt motiv for erhvervsorganisationerne for at gå ind i offentlige udvalg og organer for gennem samarbejde at afbøde de mest uønskede udviklinger; arbejderbevægelsen står med det gunstige udgangspunkt, at det er trusler om lovgivning, der danner præmisser for samarbejdet, og samtidig undgås polariserende og mobiliserende parlamentariske kampe om spørgsmålet. Arbejderbevægelsens offensive udgangspunkt betyder også, at de faglige interesseorganisationer kan

tildeles en mere fremskudt position i disse udvalg og organer. Herved tilføres fagbevægelsen både øget indflydelse, øget indsigt og nye interne »læreprocesser«, hvori traditionelle fagbevægelses-målsætninger kobles sammen med erhvervspolitiske problemstillinger. Samme fremskudte position kan fagbevægelsen opnå i organer, der er resultat af lovgivning, og på samme måde kan forvaltningen her tildeles en aktiv og udfarende rolle. Det sidste har den vigtige virkning at igangsætte erhvervspolitiske læreprocesser i forvaltningen; og sådanne er nødvendige, eftersom forvaltningen står overfor virksomheder og erhvervsorganisationer med et stort erfaringsmæssigt og informationsmæssigt forspring, som i sig selv tildeler dem en magtfuld position i spillet. Kun gennem forvaltningsmæssige læreprocesser kan denne vigtige magtfuldhed neutraliseres, og det sker hurtigere jo længere forvaltningen drages ind i konkrete dispositions- og allokeringsproblemer.

Alle de her nævnte processer kan »skifte fortegn«: En svagere parlamentarisk position for arbejderbevægelsen giver ikke muligheder for at gennemføre eller true med vidtgående erhvervspolitisk lovgivning. Hvert skridt må tages gennem opslidende parlamentariske opgør, der med matematisk vished vil ende i et profilløst kompromis. Kompromisset tilsikrer erhvervsorganisationerne næsten autonome positioner i de udvalg, der skal administrere loven; faglige organisationer og forvaltningen bliver ikke indtrængt i problemstillinger, der kan igangsætte interne læreprocesser, som til gengæld udvikles i erhvervsorganisationernes egne sekretariater. Forvaltningen fastholdes i et informationsefterslæb, som gør initiativrig adfærd på området til usikkert karrierestof for ambitiøse embedsmænd.

Det er sidstnævnte fortegnsskift, der passer bedst på den danske situation. Som nævnt ovenfor har arbejderpartierne i Danmark aldrig kunnet konsolidere sig som parlamentarisk flertal. Nogen substantiel trussel om mere vidtgående erhvervslovgivning har derfor ikke været til stede; når man har forsøgt at trække organisationerne ind i et erhvervspolitisk samarbejde med regeringen ved at give dem valget mellem lovgivningens »stokkemetoder« eller samarbejdets »gulerod«,⁴⁾ har erhvervsorganisationerne taget truslen med knusende ro. Enten har de helt undlagt at indgå i samarbejdet, jf. livsforsikringssekskabernes afslag på en aftalebaseret ordning om tilførsel af risikovillig kapital til betalingsbalanceerhvervene; eller man er indgået med en nøje præcisering af de særdeles forbeholdne præmisser, hvormed man deltager, jf. organisationernes indtrædelse i Kapitalmarkedsrådet ved årsskiftet 1971-72, og jf. Industrirådets indtrædelse i Det Industripolitiske kontaktudvalg.

At det korporative system i høj grad har udviklet sig på erhvervsorganisationernes præmisser fremgår også af den kvantitative vægt, hvormed de indgår sammenlignet med lønmodtagerorganisationerne. En oversigt over nylige forsk-

4) Sprogbrug fra Aktuelts leder 20.11.71 ang. Kapitalmarkedets opgaver og kompetence.

ningsresultater herom (Valentin 1980) viser: For det første, at når det korporative udvalgssystem betragtes under ét, er de selvstændige repræsenteret i svagt større omfang end lønmodtagerne. Tager man imidlertid højde for de selvstændiges langt mindre andel af arbejdsstyrken, betyder det, at hver selvstændig har en repræsentation, der er 6 gange større end hver lønmodtagers. For det andet viser repræsentationen imidlertid at rumme to forskellige tendenser. Hvad angår arbejdsmarkedsorganisationerne fremviser de et paritetisk repræsentationsmønster i arbejds- (og delvis i undervisnings-) ministeriets udvalg. I udvalg under industri⁵⁾ og landbrugsministerierne dominerer brancheorganisationerne; lønmodtagerorganisationerne er hert klart sub-paritetisk repræsenteret; i mange udvalg er landbrugsorganisationerne i den gunstige position at være eneste repræsenterende part i f. t. ressortministeriet.

Repræsentationsmønstret i den erhvervspolitiske gren af det korporative system afspejler således erhvervsorganisationernes styrkeposition i f. t. lønmodtagerorganisationerne. De norske og svenske forhold afviger herfra med en klart mere fremskudt position for lønmodtagerorganisationerne (Olsen 1980, 110 ff.)

Skifter man fokus bort fra interesseorganisationernes indbyrdes styrkeforhold for i stedet at se på erhvervsorganisationernes styrkeposition i f. t. forvaltning og politisk system, ses organisationerne også her at stå stærkt. Det kan dels registreres i organisationernes evne til at påvirke vigtige lovgivningsprocesser (Frøsløv Christensen 1978, 115 ff.); det kan endvidere registreres i mandatsammensætningen og beføjelserne for de råd, der forestår den egentlige støttetildeling til virksomhederne under de forskellige erhvervsfremmedordninger. Oftest giver mandatsammensætningen erhvervsrepræsentanterne den afgørende indflydelse på beslutningerne, og det kan være lovfæstet, at udvalget endog ikke behøver give oplysninger fra sig til ministeren (Olsen 1980, 106; Vangskjær 1980, 93). Atter andre ordninger administreres gennem det private Finansieringsinstitut for Industri og Håndværk.

Heraf følger ikke kun den umiddelbare fordeling mellem forvaltning og erhvervsorganisationer af indflydelse på de løbende beslutninger. Heraf følger også, at forvaltningen holdes på afstand af den information og de læreprocesser, som er en nødvendig forudsætning for at en mere aktiv og en tydeligere politisk styret erhvervspolitik overhovedet kan bringes i forslag. Dette selvforstærkende forspring for erhvervsorganisationerne kan føres helt tilbage til første verdenskrig, hvor Industrirådet (i samarbejde med Grosserer-Societetet og skibsrhederne) placerede sig i centrum af organiseringen af udenrigshandelen. Forspringet blev fastholdt i den efterfølgende udvikling af en lang række eksport- og erhvervsfremmeordninger. På teknologipolitikkens område har Akademiet for de tekniske videnskaber (oprettet i 1938 i samarbejde med Industrirådet og storindustrien) haft en beslægtet rolle som den koordinerende og præmis-defi-

5) Handelsministeriet på tidspunktet for undersøgelsens gennemførelse. Se Fivelsdal m. fl. 1979.

nerende aktør på området, og det kan konkluderes, at »... Den analytiske kapacitet, der har været nødvendig for at vurdere behovet for nye initiativet og for at samordne anvendelsen af de enkelte økonomiske, teknologiske og andre støtteordninger, derfor hovedsagelig er opbygget i de store virksomheder og hos erhvervsorganisationerne... Derfor er de teknisk-videnskabelige kundskaber, viden om internationale strukturproblemer og den viden om moderne produktionsvilkår, der iøvrigt er nødvendigt for aktivt at påvirke den industrielle udvikling, kun i ringe omfang til stede hos de industripolitiske myndigheder i Danmark« (Kristensen og Jørgensen 1980,) En langt mere aktiv rolle for forvaltningen kan påvises i andre lande (bl. a. Sverige og Frankrig). En sådan mere aktiv rolle er selvforstærkende, dels fordi information og koordineringskapacitet i sig selv er selvforstærkende ressource typer, dels fordi der i forvaltningens industripolitiske organer opstår en egeninteresse for industripolitisk ekspansion (ibid).

Det kan således konkluderes, at erhvervsorganisationerne i høj grad har været den præmis-leverende part i den korporative kanal, både vis-a-vis forvaltningen og fagbevægelsen; for begge de sidstnævnte har det haft den langtrækkende virkning, at de ikke er kommet ind i kumulativ opbygning af information, handlingsmodeller og koordineringskapacitet, hvormed de efterhånden kunne neutralisere erhvervsorganisationernes forspring. Når man vil fokusere på de mekanismer omkring det politiske system, der har virket hæmmende på den erhvervspolitiske udvikling, udgør disse selvforstærkende processer i forvaltningen og i den korporative kanal vigtige elementer.

6. Sammenfatning og perspektiver

Når man sammenstiller argumenterne fra afsnit 1-5 ovenfor, fremstår der 3 forskellige problemstillinger vedr. magtfordelingen i 80'ernes samfund. De kan alle 3 formuleres således, at deres gensidige sammenhæng og betingning står klart, og således at deres nøje sammenhæng med erhvervspolitikken udvikling tydeliggøres:

1) Den første problemstilling vedrører fordelingen mellem kapital og lønmodtagere af de magtressourcer i det politiske system, hvormed erhvervsudviklingen kan påvirkes. Med magtressourcer menes her bl. a. parlamentarisk styrke, placering i erhvervspolitikken forskellige udvalg, og råd m. h. t. den indsigt og påvirkningsmulighed, som placeringen giver. Her er det afgørende spørgsmål, i hvilket omfang arbejdsbevægelsen vil komme igennem med den udformning af den aktive erhvervs politik, der er blevet formuleret gennem de senere år.

2) Den anden problemstilling vedrører konsekvenserne for de beskæftigelses- og kvalifikationsmæssige polariserings-udsigter, der tegner sig for 1980'erne. Denne polarisering blev (i afsnit 1) anset for sandsynlig, med mindre der sker et sådant skift i krise- og erhvervspolitikken, som giver mulighed for mere se-

lektive, retningsorienterede og sammenhængsskabende påvirkninger af produktionsstrukturen, – det vil sige det skift, som netop er omtalt under pkt. 1 Polarisering i beskæftigelses- og kvalifikationsstrukturen kan imidlertid som nævnt forventes at blive fulgt af korresponderende polariseringer i fordelingerne af velfærd og af magtressourcer.

3. Hermed opstår magtproblematikkens tredje aspekt.. For en sådan polarisering af løndomtagergrupper vil gøre den betydelig mere heterogen, segmenteret og internt modsætningsfuld. Fra årtiers forskning i politisk sociologi vides en sådan tendens at indebære også en øget politisk segmentering, hvor forskellige lønmodtagergruppers interesser sættes op mod hinanden og forsøges hævdet i modstillinger af partier og fagforeninger. Under sådanne vilkår må arbejderbevægelsens muligheder for en styrkelse som parlamentarisk og organisatorisk kraft anses for endnu mere vanskelig end den har været gennem de forudgående 20 år. Set i det perspektiv biver de næste 5–10 år af stor strategisk betydning for fremtidens samfundsudvikling. Sammen med årtiet omkring århundredskiftet og 30'erne kommer 80'erne formentlig til at optræde i historiebøgerne som de årtier i 1900-tallet, hvor de afgørende koblinger mellem forskydninger i samfundsstrukturer og magtsystemer fandt sted.

Litteraturliste

- Amoroso og Nielsen m. fl. 1978 Amoroso, B. og Nielsen, K., m. fl.: *Socialøkonomisk rapportering*. RUC 1978.
- Arnfred og Nielsen 1977 Arnfred, N. og Nielsen, K.: »Kapitalfraktioner, strukturpolitik og økonomisk politik« i Arnfred, N. m. fl.: *Krise i Danmark*. RUC 1977.
- Arnfred og Nielsen 1979 Arnfred, N. og Nielsen, K.: »Kapitalfraktioner i Danmark – et svar til Finn Valentin«. *Nordisk tidsskrift for politisk økonomi*. Nr. 8 1979.
- The Boston Consulting Group 1978 The Boston Consulting Group: *En ram för svensk industripolitik*. Stockholm 1979.
- Esping Andersen 1980 Esping Andersen, Gösta: *Social Class, Social Democracy and State Policy*. København 1980.
- Frøslev Christensen 1978 Frøslev Christensen, J.: *Industrikapitalen og Krisen*. RUC 1978.
- Frøslev Christensen 1980 Frøslev Christensen, J.: *Erhvervsstruktur, teknologi og levevilkår*. Lavindkomstkommissionen, Arbejdsnotat nr. 12. København 1980.
- Frøslev Christensen 1981 Frøslev Christensen, J.: »Teknologi, beskæftigelse og ulighed«. *Økonomi og politik*, 1980, nr. 4.
- Glans 1975 Glans, I.: *Politiske systemeffekter på ideologiske attityder*. Århus Universitet 1975. Stencil.
- Glans 1977 Glans, I.: »Socialdemokratiens væljarutveckling i Danmark, i skandinavisk perspektiv« i *Festskrift til Erik Rasmussen*. Århus Universitet 1977.
- Goul Andersen 1979 Goul Andersen, J.: *Mellemlagene i Danmark*. Århus Universitet 1979.
- Hedlund 1980 Hedlund, G.: »Modeller för den långsiktiga industripolitikens inriktning och informationsunderlag« i *Att utveckla en långsiktig industripolitik*, bilag 3. Industridepartementet. Stockholm 1980.
- Heidenheimer 1975 Heidenheimer, A. m. fl.: *Comparative Public Policy*. New York 1975.
- Kapp 1978 Kapp, K. W.: *The Social Costs of Private Enterprise*. Nottingham 1978.
- Kristensen og Jørgensen 1980 Kristensen, P. H. og Jørgensen, L. B.: »Industripolitisk planlægning – kampen om statens rolle« i Arnfred, N. m. fl.: *Samfundsplanlægning*. København 1980.
- Kristensen og Levinsen 1975 Kristensen, P. H. og Levinsen, J.: »Strukturkrisen og perspektiver for forandring«. *Tidsskrift for politisk økonomi* 1977 nr. 1.
- Korpi 1978 A Korpi, W.: *The Working Class in Welfare Capitalism*. London 1978.
- Korpi 1978 B Korpi, W.: »Social Democracy in Welfare Capitalism – Structural Erosion Welfare Backlash and Incorporation?«, *Acta Sociologica*. Supplement 1978.
- Krag og Andersen 1971 Krag, J. O. og Andersen, K. B.: *Kamp og fornyelse*. København 1971.
- Mathiesen 1979 Mathiesen, A.: *Uddannelsespolitikken, uddannelsesfordelingen og arbejdsmarkedet*. Lavindkomstkommissionen, arbejdsnotat nr. 4 1979.
- Mathiesen 1981 Mathiesen, A.: »Velfærdsfordeling eller fordeling af arbejdskraft«. *Økonomi og politik* 1980 nr. 4.
- Nielsen 1976 Nielsen, H. J.: »Politiske meninger og vælgeradfærd«, i Borre, O.: *Vælgere i 70'erne*. København 1976.
- NOU 1979 Norges Statistiske Utredninger: *Strukturproblemer og vekstmuligheter i norsk industri*. NOU 1979:35.

- OECD 1975 OECD: *The Aims and Instruments of Industrial Policy*. Paris 1975.
- Olsen 1980 Olsen, O. J.: *Industripolitik i Danmark, Norge og Sverige*. København 1980.
- Vangskjær 1980 Vangskjær, K.: *Industriudvikling og industripolitik*. København 1980.
- Valentin 1978 A Valentin, F.: »Nogle metodiske og empiriske problemer vedrørende interessestrukturen i det danske borgerskab«. *Nordisk Tidsskrift for Politisk Økonomi* nr. 7, 1977.
- Valentin 1978 B Valentin, F.: »Magt og interessestrukturer – en sociologisk replikt til en aktuel utopi i *Teknologiudvikling, arbejdsløshed, magtstrukturer*. København 1978.
- Valentin 1978 C Valentin, F.: »Corporatism and the Danish Welfare State« i *Acta Sociologica* 1978, supplement.
- Valentin 1980 Valentin, F.: *Fordelingen af påvirkningsmuligheder*. Lavindkomstkommissionen, arbejdsnotat nr. 14, 1980.
- Worre 1976 Worre, T.: »Partisystemets ideologiske dimensioner« i Borre, O. *Vælgere i 70'erne*. København 1976.
- Worre 1978 A Worre, T.: »Folketingsvalget 15. februar 1977«. *Økonomi og politik* 1978 nr. 1.
- Worre 1978 B Worre, T.: *Klassepartier og klassestemme i de nordiske lande*. Stencil, Københavns Universitet 1978.
- Worre 1979 A Worre, T.: »Forandringer i det danske partisystems sociale grundlag« i Pedersen, M. N.: *Dansk politik i 1970'erne*. København 1979.
- Worre 1979 B Worre, T.: *Tabeller vedrørende folketingsvalget i 1979*. Stencil, Københavns Universitet 1979.

Udviklingen i den internationale og den danske økonomi

DEN INTERNATIONALE ØKONOMI

De vestlige industrilande er inde i et af de største konjunkturtilbageslag i efterkrigstiden. I 1980 steg bruttonationalproduktet i OECD-området, der omfatter USA, Vesteuropa og Japan, kun med 1 pct. og i 1981 ventes i bedste fald nulvækst. Tilbageslaget var i 1980 størst i UK og USA, men afmatningen har i løbet af 1980 bredt sig til hele området.

Olieprisforhøjelserne i sidste halvdel af 1979 og begyndelsen af 1980 formindskede købekraften i de olieimporterende lande og medførte stagnation eller direkte fald i stort set alle OECD-landes industriproduktion i 2. kvartal 1980. Tilbageslaget kom noget senere end ventet, fordi forbrugernes første reaktion var at nedsætte opsparingen.

I forhold til den første oliekrise i 1974-75 har inflationsvirkningen af olieprisforhøjelserne hurtigt udspillet sig, hvilket skyldes, at det i høj grad er lykkedes at holde lønstigningstakten nede. Den funktionelle indkomstfordeling er derved blevet forskudt, så kapitalen får en større andel og lønmodtagerne en mindre.

En række faktorer peger på, at tilbageslaget bliver kortvarigt. Investeringerne vil blive den ekspanderende faktor i økonomien, hvilket skyldes, at der generelt er blevet underinvesteret siden midten af 70'erne, og at tilpasning til de højere oliepriser kræver investeringer i energibesparende teknologi og alternative energiformer. Ændringen af den funktionelle indkomstfordeling vil også stimulere investeringsklimaet.

Placeringen af OPEC-landenes store overskud på eurovalutamarkedet gjorde markedet meget rentefølsomt i 1980. Lande med stor egenproduktion af energi og dermed en relativt gunstig betalingsbalancesituation fik styrket den nationale valuta efter olieprisforhøjelserne.

Dollaren steg således kraftigt overfor DM. Det skyldes de ændrede betalingsbalanceforhold – USA fik et lille overskud, mens Vesttyskland måtte notere et stort underskud på betalingsbalancen, men især det meget høje renteniveau i USA. Nordsøolien og et i lange perioder rekordhøjt renteniveau styrkede pundet i forhold til dollaren.

USA. Præsidentvalget den 4. november resulterede i, at republikanernes kandidat, den forhenværende guvernør for Californien, Ronald Reagan, blev valgt til USA's 40. præsident. Samtidig med præsident Reagan's indsættelse i embe-

det den 20. januar 1981 blev de 52 amerikanske gidsler i Iran frigivet efter forhandlinger mellem præsident Carter's udsending og iranske regeringsembedsmænd i Algeriet. Gidslerne blev frigivet efter 444 dages fangenskab. Prisen på frigivelsen var en ophævelse af indefrysningen af de iranske tilgodhavender i USA, som beløb sig til omkring 9 mia. dollars.

I sidste halvdel af 1980 kunne der spores et opsving i den amerikanske økonomi. Inflationen forblev imidlertid høj – forbrugerpriserne steg i fjor i gennemsnit med 13½ pct. – og myndighederne strammede derfor pengepolitikken. Resultatet var en fordobling af prime rate fra august til december, hvor den nåede 21½ pct. Denne stramning ventes at medføre et dyk i den økonomiske aktivitet i år.

I fjor havde den amerikanske lønmodtager et reallønsfald på ca. 5 pct. (d.v.s. i samme størrelsesorden som den danske). Arbejdsløsheden steg fra knapt 6 pct. i 1979 til godt 7 pct., og erhvervenes faste investeringer blev reduceret med et par procent. Boligbyggeriet faldt med over 20 pct.

Vesttyskland. I år bliver vesttysk økonomi præget af det tilbageslag, der satte ind i 2. kvartal 1980.

Industriproduktionen steg med ca. 1 pct. i 1980 efter en stigning på 5,4 pct. i 1979. Aktiviteten var faldende året igennem, og i 4. kvartal var industriproduktionen godt 4pct. lavere end året før. Især bilindustrien blev hårdt ramt med et fald i produktionen på 10 pct.

Arbejdsløshedsprocenten holdt sig i 1980 uforandret på 3,8 pct., men ventes at stige til ca. 5 pct. i år.

Underskuddet på betalingsbalancens løbende poster steg fra 10 mia. DM i 1979 til ca. 30 mia. DM i fjor, og da renten i andre lande var betydeligt højere end den vesttyske, var resultatet kapitalflugt og en internationalt set svag DM.

Storbritannien er det vesteuropæiske land, hvor krisen satte sine dybeste spor i fjor. I september 1980 lå industriproduktionen således på det laveste niveau siden 1968 og var 11 pct. mindre end gennemsnitsniveauet for 1979.

Margaret Thatcher's kamp mod inflationen synes derimod at give resultat. Forbrugerprisstigningerne blev reduceret fra 22 pct. til godt 15 pct. i 1980, og lønudviklingen er tilsyneladende også ved at komme under kontrol. Efter en stigningstakt på 20 pct. i 1980 peger overenskomsterne i retning af en stigningstakt på 10–12 pct. i år. Arbejdsløsheden er nu den største siden 30'ernes krise og ventes at stige yderligere i 1981. Ved udgangen af 1980 var der over 2 mio. ledige, hvilket svarer til godt 8½ pct. af arbejdsstyrken. Takket være Nordsøolien fik Storbritannien et overskud på betalingsbalancens løbende poster i fjor på et par milliarder pund.

Sverige fordoblede betalingsbalanceunderskuddet i fjor. Trods faldende økonomisk aktivitet i år ventes underskuddet at forblive omkring 20 mia. Skr. Målt

i faste priser stagnerede eksporten i 1980, mens importen lå 3 pct. over 1979-niveauet.

Forbrugerpriser og lønninger stiger nu hurtigere end OECD-gennemsnittet. I 1980 lå forbrugerpriserne i gennemsnit 14 pct. højere end i 1979.

Produktionsudviklingen blev påvirket af forårets storkonflikt, og industriproduktionen lå for året som helhed på samme niveau som i 1979.

Det store underskud overfor udlandet har bevirket et sporskifte i svensk økonomisk politik, idet den offentlige sektors budgetunderskud er kommet i fokus, samtidig med at pengepolitikken gradvis er blevet strammet for at tvinge svenske virksomheder til at optage lån i udlandet.

Momsen og en række punktafgifter blev forhøjet i august 1980, ligesom der iværksattes en spareplan, der skulle begrænse væksten i de offentlige udgifter. Underskuddet på statsbudgettet var i fjor 55 mia. Skr. svarende til 11 pct. af bruttonationalproduktet.

DANSK ØKONOMI

Udsigterne for dansk økonomi vinteren 1980-81

I de seneste måneder har der været flere lyspunkter i den økonomiske udvikling. Inflationen og lønpresset er aftaget, diskontoen er nedsat 2 pct., merimporten og dermed også betalingsbalanceunderskuddet er blevet kraftigt reduceret. En følge af denne gunstige udvikling var suspensionen af pengeinstitutternes udlånsloft i november i fjor.

Alligevel er den økonomiske situation som helhed blevet mere tilspidset og alvorlig, som Det økonomiske Råds formandsskab skrev i sin rapport fra november 1980: »Byggeriet og landbruget befinder sig i en egentlig krisesituation, men også i mange andre erhverv og brancher er virksomhederne udsat for et stærkt finansielt og økonomisk pres, til dels som følge af bygge- og landbrugs-krisen. Der sker mange virksomhedsindskrænkninger og -lukninger. Arbejdsløsheden har i den senere tid været stærkt stigende.«

Den indenlandske økonomiske aktivitet falder yderligere i 1981. I fjor blev bruttonationalproduktet reduceret med 1 pct. målt i faste priser, og i år forudses en lignende tilbagegang. Noget tyder derfor på, at betalingsbalanceproblemet søges løst ved via en levestedsreduktion at reducere importen i stedet for at løse problemer gennem øget eksport via en produktionsforøgelse. Der er hermed fare for at den økonomiske udvikling kommer ind i en »ond cirkel«. De underliggende kræfter i økonomien, udsigten til en fortsat bytteforholdsforringelse og de stadigt stigende nettorentoudgifter på udlandsgælden forøger igen presset på betalingsbalancen fra midten af 1981. Levestoden skal derfor sættes yderligere ned, hvis regeringens betalingsbalancemålsætning om et underskud på 8-9 mia. kr. i 1984 skal opfyldes.

Alternativt skal målsætningen nås ved øget produktion. Dette er så langt at

foretrække, fordi reduktionen i levestandard i så fald bliver mindst. Men øget produktion kræver større investeringer. Og det betyder, at den økonomiske politik fremover i højere grad må tage hensyn til erhvervslivet, således at indtjeningsmulighederne bedres, så det igen gøres attraktivt at foretage investeringer i produktionsmidler m. v. Det betyder også, at den økonomiske politik må tilrettelægges således, at vores konkurrenceevne overfor udlandet forbedres ved en kombination af indkomstpolitik, kronekursjusteringer og andre foranstaltninger, der øger dansk erhvervslivs konkurrenceevne og dermed produktionen i betalingsbalanceerhvervene. Det er derfor vigtigt igen at få gang i erhvervsinvesteringerne, som nu er faldet støt siden 1973-74. Erhvervsinvesteringerne er der ved blevet så små, at der er fare for, at de indenfor en overskuelig årrække ikke længere er store nok til at dække afskrivningerne, d.v.s. at det eksisterende kapitalapparat begynder at mindske.

Udviklingen i eksport og offentligt forbrug var i fjor faktorer der stimulerede den økonomiske aktivitet, idet begge realt voksede omkring $5\frac{1}{2}$ pct. I år bliver det sandsynligvis kun det offentlige forbrug, der har en ekspansiv virkning på økonomien. Den dystre internationale konjunktursituation peger således i retning af et realt fald i vareeksporten i år. For industrieksporten vedkommende var der allerede en mindre mængdemæssig tilbagegang i 4. kvartal 1980 sammenlignet med samme kvartal 1979, og eksportordreindgangen og -ordrebeholdningen er faldet siden juli i fjor.

Det private forbrug skønnes i år at blive reduceret med omkring $2\frac{1}{2}$ pct. målt i faste priser efter et fald på knapt 4 pct. i fjor. Mens forbrugstilbagegangen sidste år i udpræget grad var rettet mod transportforbruget, som faldt med 17 pct. målt i faste priser, ventes nedgangen i år i stedse større omfang at rettes mod mere gængse forbrugsvarer og her specielt de varige forbrugsgoder. Salget af beklædning m. v. skønnes at blive omkring 10 pct. mindre målt i faste priser end i 1979, mens salget af varige forbrugsgoder kan falde op til 15-20 pct.

Efter en nedgang på $22\frac{1}{2}$ pct. i boliginvesteringerne i fjor skønnes disse at falde yderligere i år til trods for at regeringen har gennemført flere foranstaltninger for at stimulere byggeriet. Dette skyldes dels, at boliginvesteringerne i år naturligt bliver påvirket i nedadgående retning af den store reduktion i påbegyndelserne i fjor, og dels at antallet af påbegyndelser falder yderligere i år. Baggrunden for at påbegyndelserne skulle falde igen i år er udsigten til fortsat reallønstilbagegang for gennemsnitslønmodtageren og prisfaldet i den eksisterende boligmasse. Fortsætter priserne på ældre parcelhuse med at falde, mens nybyggede huse følger den almindelige omkostningsudvikling, vil »prisgabets« mellem gamle og nye huse blive større, og det vil tendere mod at sætte det private boligbyggeri helt i stå.

De faste erhvervsinvesteringer faldt i fjor med ca. 10 pct. målt i faste priser, og nedgangen ventes at fortsætte i år. Mens faldet i fjor især var koncentreret omkring maskiner og transportmidler, ser det i år ud til, at det især bliver investeringsaktiviteten i erhvervsbyggeriet, der går ned.

PRODUKTON OG BESKÆFTIGELSE

Industrien. Konjunkturedgangen afspejles mere og mere tydeligt i industriens ordre- og omsætningssituation. Målt i faste priser lå såvel omsætning som ordreindgang og ordrebeholdning i sidste halvdel af 1980 væsentligt lavere end året før, og tilbagegangen vedrører ikke længere kun hjemmemarkedet, men også eksportmarkedet.

I september-november 1980 faldt de omsatte eksportmængder således med et par procent sammenlignet med de samme måneder i 1979, mens eksportordreindgang og -beholdning hver især blev mindsket med omkring 5 pct. også målt i faste priser. Nedgangen på hjemmemarkedet var væsentlig større. De omsatte mængder faldt 12 pct., mens ordreindgang og -beholdning blev reduceret med henholdsvis rundt regnet 15 og 25 pct.

Beskæftigelsen i industrien er da også kraftigt på retur. Antallet af beskæftigede arbejdere og funktionærer var således ved udgangen af oktober 1980 17.500 mindre end året før svarende til et fald på knapt 5 pct.

Industriens ordre- og omsætningssituation: Hovedområder – årlig ændring i pct. september-november 1980 i forhold til september-november 1979.

	Omsætning (lb. priser)	Pris	Omsætning (mængde)	Ordre- indgang	Ordre- beholdning
Industri i alt excl. skibsværfter	3	12	- 6	1	-2
heraf:					
Investeringsgodeindustri	0	10	- 8	-6	-3
Mellemproduktindustri	- 5	17	-13	-6	-2
Forbrugsgodeindustri	11	8	0	9	0

Nedenstående tabel viser ordre- og omsætningssituationen for de enkelte brancher.

Industriens ordre- og omsætningssituation: Brancher – årlig ændring i pct. august-oktober 1980 i forhold til august-oktober 1979.

	Omsætning (lb. priser)	Pris	Omsætning mængde	Ordre- indgang	Ordre- beholdning
Nærings- og nydelsesmiddelindustri	17	8	7	16	- 5
Tekstil, beklædning og læderindustri	2	7	- 5	0	6
Træ- og møbelindustri	- 9	12	-18	-12	-17
Papir og grafisk industri	8	15	- 6	10	14
Kemisk industri	- 2	20	- 6	- 4	12
Sten-, ler- og glasindustri	-13	17	-26	-18	-13
Jern- og metalværker og støberier	- 3	12	- 9	1	-12
Jern- og metalindustri excl. skibsværfter	5	10	- 5	- 7	- 1
Anden industri	9	13	- 4	31	8

Arbejdsløshedssituationen. Antallet af arbejdsløse stiger fortsat hurtigt. Det sæsonkorrigerede arbejdsløshedstal er steget med 27.300 fra august til november mod 24.500 i den foregående 3-måneders periode. I 1980 lå det gennemsnitlige antal registrerede ledige på ca. 178.000, hvilket svarer til en arbejdsløshedsprocent på $6\frac{3}{4}$. Til sammenligning var ledighedsprocenten i 1979 på 6,1.

UDENRIGSHANDEL OG BETALINGSBALANCE

Vareeksporten lå på et relativt højt niveau igennem det meste af 1980. Den reale fremgang blev på ca. $5\frac{1}{2}$. Fremgangen var størst i begyndelsen af året, men holdt sig længe bedre end ventet. Målt i faste priser voksede eksporten i 1. kvartal med 15 pct. og i 2. kvartal med 5 pct. sammenlignet med de tilsvarende kvartaler i 1979. Stigningen ebbede imidlertid ud i 3. kvartal og blev vendt til et mindre fald i 4. kvartal.

For perioden januar-november 1980 har Danmarks Statistik opgjort eksporten til 86,1 mia. kr. eller 21,3 pct. mere end i den samme periode 1979. Industrieksporten voksede med 23,8 pct. til 57,9 mia. kr. og landbrugseksporten incl. kød- og mælkekonserver med 15,9 pct. til 20,3 mia. kr.

I modsætning til vareeksporten faldt vareimporten realt i fjor. Nedgangen blev på ca. $8\frac{1}{2}$ pct. og skyldes først og fremmest fald i importen af transportmidler, olie m. v. samt til dels maskiner og andet kapitaludstyr. Derimod er importen af forbrugsvarer kun faldet beskedent.

I de første elleve måneder af 1980 er vareimporten opgjort til 99,4 mia. kr. eller 12,7 pct. mere end i den tilsvarende periode 1979.

Den samlede indførsel og udførsel i 1979 og 1980 (værdi i mio. kr.)

	Indførsel		Udførsel		Merindførsel	
	1979	1980	1979	1980	1979	1980
Januar	6.974	9.941	5.360	7.692	1.614	2.229
Februar	6.682	9.933	5.328	8.000	1.354	1.933
Marts	8.309	10.292	7.097	8.315	1.212	1.977
April	7.417	9.605 ¹⁾	6.374	7.549	1.043	2.056 ¹⁾
Maj	8.367	6.913 ¹⁾	6.226	7.568	2.141	- 655 ¹⁾
Juni	7.636	10.433 ¹⁾	6.484	8.207	1.152	2.226 ¹⁾
Juli	7.665	8.062 ¹⁾	5.308	6.361	2.357	1.701 ¹⁾
August	8.403	7.472	6.335	7.210	1.968	262
September	7.904	9.109	6.930	8.444	974	665
Oktober	9.582	9.102	7.845	8.836	1.737	266
November	9.217	8.524	7.567	7.825	1.650	699
Jan.-Nov.	88.152	99.369	70.953	86.073	17.205	13.296
December	8.681		6.409		2.272	
Aret i alt	96.839		77.361		19.478	

¹⁾ Påvirket af ændret opgørelsesmetode.

Handelsunderskuddet faldt brat i midten af 1980. Mens merimporten i perioden juli 1979 til juni 1980 beløb sig til 22 mia. kr. (sammenlignelige tal) eller det højeste nogen sinde, var merimporten i 2. halvdel af 1980 kun på rundt regnet 4 mia. kr. svarende til mere end en halvering af handelsunderskuddet.

I månederne januar–november er merimporten (officielle tal) opgjort til 13,3 mia. kr. eller 22,7 pct. mindre end i 1979. Opgøres importen efter de samme regler som i 1979, bliver handelsunderskuddet knapt 1 mia. kr. større.

Baggrunden for at handelsbalanceforbedringen ikke blev større til trods for en real eksportfremgang på $5\frac{1}{2}$ pct. er den kraftige forringelse af bytteforholdet. Importpriserne steg omkring 6 pct. mere end eksportpriserne, og bytteforholdsforringelsen fra 1978 til 1980 blev derved på 12 pct. eller lige så stor som fra 1973 til 1974 under den 1. oliekrise.

Danmarks Statstiks foreløbige opgørelse af betalingsbalancen i 1.–3. kvartal 1980 viser et underskud på de løbende poster på 11,4 mia. kr. mod 10,8 mia. kr. i samme periode 1979. Opgørelsen er imidlertid påvirket af den administrative ændring indenfor toldvæsenet. For at tallene kan sammenlignes, skal det officielle tal tillægges ca. 800 mio. kr.

Det fremgår af følgende tabel, hvordan de enkelte poster på betalingsbalancen har bidraget til det officielle underskud.

Betalingsbalancens løbende poster

Mia. kr.	I–III kv. 1979	I–III kv. 1980	Stigning
Nettoudgifter			
1. Import (fob)	67,6	79,7	12,0
2. Eksport (fob)	–55,3	–68,3	–13,7
3. Underskud på varebalance (1+2)	12,3	10,8	– 1,6
4. Søtransport	– 2,0	– 2,6	– 0,6
5. Rejser	0,8	0,9	0,1
6. Andre tjenester m.m.	– 4,0	– 5,0	– 1,0
7. Underskud på vare- og tjenestebalance (3+4+5+6)	7,1	4,1	– 3,1
8. Renter, udbytter o. lign.	4,9	7,6	2,6
9. De europæiske Fællesskaber	– 2,7	– 1,9	0,8
10. Ensidige overførsler	1,5	1,6	0,2
11. Underskud på løbende balance (7+8+9+10)	10,8	11,4	0,6

Som følge af afrunding kan summen af de enkelte tal i tabellen afvige fra totalerne.

Underskuddet på vare- og tjenestebalancen blev mærkbart reduceret. Men stigningen i nettorentoudgifterne var så stor, at den stort set opvejede forbedringen. For 1980 som helhed ventes nettorentoudgiften at nå op på 10,5 mia. kr. mod 6,9 mia. kr. i 1979.

FORBRUG OG INVESTERING

Forbrug. Efter en real stigning i det private forbrug i 1979 på 3 pct. faldt det i fjor med knapt 4 pct. Det er det største fald i efterkrigstiden, og der forudses yderligere tilbagegang i år. Privatforbruget lå dermed i fjor på et lavere niveau end i de foregående fire år, men dog fortsat 7 pct. højere end i 1975. Målt i løbende priser steg privatforbruget med 13 mia. kr. til 209 mia. kr. i fjor.

Den del af det private forbrug der benyttes til bolig og brændsel stiger fortsat. I 1980 tegnede denne udgiftspost sig for 27 pct. og i 1979 for 26 pct. af forbruget. Til sammenligning var andelen i 1970 på 18 pct.

Udgifterne til transport faldt derimod i 1980 i såvel løbende som faste priser. Danmarks Statistik anslår den reale tilbagegang til 17 pct. og dermed nåede transportforbruget ned på samme niveau som i begyndelsen af 1970'erne.

Nedgangen i transportforbruget skyldes bl. a., at salget af nye biler er gået kraftigt ned. I de første 10 måneder af 1980 blev der nyregistreret 66.600 personbiler svarende til et fald på 42,5 pct. i forhold til samme periode 1979. For 1980 som helhed skønnes antallet af nyregistreringer kun at nå op på 75.000 eller ca. 4.000 færre end i 1974.

Først i anden række har forbrugsnedgangen ramt de mere gængse detailhandelsvarer. Detailomsætningsindekset lå målt i faste priser knapt 1 pct. lavere i 1. kvartal 1980 end i samme kvartal 1979. Nedgangen i 2. og 3. kvartal var på et par procent, mens faldet i oktober-november var vokset til 4 pct.

Salget af nærings- og nydelsesmidler holdt sig på et højt niveau og var fortsat i juli-oktober større end i 1979. Salget af beklædning lå i 1. kvartal 1980 knapt 4 pct. højere end i 1. kvartal 1979. 2. og 3. kvartal viste fald på 4 og 6½ pct., mens tilbagegangen i oktober-november var på 7½ pct. Salget af varige forbrugsgoder stagnerede i 1. kvartal, mens afsætningen i 2. kvartal faldt med 7 pct. I sidste halvdel af året var salgsnedgangen – stadig målt i faste priser – på ca. 11 pct.

Investeringer. Danmarks Statistik skønner, at de faste erhvervsinvesteringer i fjor faldt med 15 pct. i faste priser. Boliginvesteringerne gik ned med 22½ pct., erhvervenes faste investeringer med 10 pct. og de offentlige investeringer med 19 pct.

Erhvervsinvesteringer. For erhvervsinvesteringernes vedkommende faldt importen af maskiner og andet kapitaludstyr med 6 pct. målt i faste priser i de første tre kvartaler af 1980 sammenlignet med året før. I samme periode mindskedes investeringsgodeindustriens hjemmemarkedsleverancer med ca. 4 pct., mens antallet af nyregistrerede vare- og lastbiler faldt 20 pct.

Entreprenørforeningen skønner, at det påbegyndte erhvervsareal i fjor faldt med omkring 30 pct. Påbegyndelserne af fabrikker og værksteder blev reduce-

ret med ca. 20 pct., mens påbegyndelserne af avlsbygninger til landbruget næsten blev halveret.

Boligbyggeri. Antallet af påbegyndte boliger faldt i de første 10 måneder af 1980 med 36 pct. til 17.066. For året som helhed skønnes antallet af påbegyndelser at ligge omkring 19.000 eller på samme niveau som i begyndelsen af 1950'erne. Nedgangen er koncentreret omkring parcelhusbyggeriet. I januar-oktober blev der kun påbegyndt 9.994 parcelhuse med privat bygherre eller halvt så mange som i samme periode 1979. Derimod er antallet af påbegyndte ejerlejligheder stigende, idet der blev påbegyndt 1.699 eller 659 flere end i de første 10 måneder af 1979. Påbegyndelserne af almennyttigt boligbyggeri lå stort set uforandret fra 1979 til 1980.

PRIS- OG LØNUDVIKLINGEN

Målt i forhold til samme måned året før kulminerede prisstigningstakten i marts-april måned for derefter at aftage frem til efteråret. Ved udgangen af 1980 var der imidlertid begyndende tegn på, at inflationen igen accelererede primært som følge af stigningen i dollar-kursen og råvarepriserne.

Priser og lønninger – pct. ændring i forhold til samme måned året før

	Råvare- prisindeks		Engros- prisindeks		Forbruger- prisindeks		Industriarbejdernes timelønsindeks	
	1979	1980 ¹⁾	1979	1980	1979	1980	1979	1980
Januar	-2,7	62,8	3,7	17,4	6,7	12,8	10,1	13,1
Februar	2,1	67,4	4,1	18,1	6,9	13,3	9,9	13,2
Marts	5,8	72,6	5,0	20,0	7,0	13,9	9,1	12,6
April	9,6	67,0	5,5	19,9	7,0	14,3	10,6	12,6
Maj	13,4	63,1	6,8	18,3	7,8	14,1	9,9	12,0
Juni	21,7	54,6	8,6	16,6	8,6	13,3	10,7	11,6
Juli	31,2	41,2	9,5	16,6	10,8	12,8	10,1	12,3
August	34,8	37,3	10,0	15,6	12,3	11,3	10,0	12,6
September	38,5	35,9	11,8	15,0	12,8	10,6	13,2	9,3
Oktober	40,6	38,0	13,1	14,8	11,3	10,7	13,2	8,4
November	45,4	37,4	13,5	14,6	11,7	10,6	13,6	
December	54,6		15,3		11,8		13,5	

¹⁾ 1979-vægte.

Råvarepriserne var i november 1980 37,4 pct. højere end i november 1979. Råvarepriserne steg i fjor med ca. 50 pct. og er nu 3½ gang større end i 1970. Oliepriserne lå i fjor omkring ⅔ højere end i 1979, og er nu 7 gange større end i 1970.

Engrospriserne var i november 1980 14,6 pct. højere end i samme måned året før. Priserne på de importerede varer steg 17,8 pct., mens de dansk-producerede varer havde prisforhøjelser på 12,1 pct.

Forbrugerpriserne lå i november 1980 10,6 pct. højere end i november 1979. Nettoprisindekset, der opgøres excl. moms og punktafgifter, var i oktober 9,5 pct. højere end året før. For 1980 som helhed lå forbrugerpriserne godt 12 pct. højere end i 1979, mens stigningen i nettoprisindekset var på knapt 11 pct. Dermed lå inflationen i såvel 1979 som i fjor på samme niveau som i OECD-området. Det er en pæn placering i sammenligning med de foregående år, hvor inflationen i Danmark lå over udlandets.

Lønudviklingen. Industriarbejdernes timelønsindeks var i oktober 8,4 pct. højere end i oktober 1979, hvilket stort set svarede til stigningen i månedslønindekset for industriens funktionærer.

Arbejdsgiverforeningens lønstatistik viser, at lønglidningen aftog noget i 2. kvartal 1980. En udvikling der ventes at fortsætte i takt med den stigende arbejdsløshed. Fra 2. kvartal 1979 til 2. kvartal 1980 steg den gennemsnitlige timefortjeneste for faglærte mænd med 5,19 kr., heraf udgjorde lønglidningen 3,58 kr. Kvartalet før var lønglidningen 3,88 kr.

Danmarks Statistisk foreløbige lønstatistik for statsansatte viste en samlet lønfremgang på 6,9 pct. i 1979 sammenlignet med 1978. Til sammenligning steg månedslønindekset for industriens funktionærer i samme periode med 10,8 pct.

PENGE- OG KAPITALMARKEDET

Det efterhånden mere end 10 år gamle udlånsloft for pengeinstitutterne blev suspenderet den 28. november 1980 ifølge aftale mellem Danmarks Nationalbank og Den Danske Bankforening. Suspensionen af udlånsloftet indebærer ikke en udvidelse af den indenlandske kredit. Nationalbanken understregede udtrykkeligt, at målsætningen for pengepolitikken ikke er ændret. Det betyder, at udlånsforøgelsen fra ultimo september 1980 til udgangen af juni 1981 skal holdes inden for en ramme på 6 pct. De hidtidige begrænsninger vedrørende adgangen til at yde forbrugslån videreføres. Ændringen består derfor i, at banker, sparekasser og andelskasser nu hver især har et fælles loft for kreditudvidelsen i stedet for et individuelt.

Selv under den fælles 6 pct.s ramme kan de enkelte pengeinstitutter imidlertid ikke efter forgodtbefindende øge deres udlån. Likviditeten til udlånsfremgangen skal modsvares af en indlånsfremgang – ikke af lån via pengemarkedet og Nationalbanken eller ved salg af værdipapirer.

Suspensionen af udlånsloftet indebærer, at pengepolitikken fremover i endnu højere grad end tidligere skal regulere kreditmulighederne via en påvirkning af

renteniveauet og rentestrukturen, hvilket specielt i perioder med valutauro kan medføre endog meget store rentestigninger på den kortere del af markedet. Sammenhængen mellem det indenlandske og udenlandske renteniveau er dermed blevet forstærket.

Også udlånsmulighederne via realkreditinstitutterne lempedes i fjor. Således blev finansieringen af boligbyggeriet forbedret, så realkreditlånene nu må dække op til 80 pct. af den kontante anskaffelsessum, mens de kun dækkede knapt 60 pct. i begyndelsen af 1980.

Derudover blev låneområdet udvidet til også at dække max. 90 pct. af »rimelige« udgifter til vedligeholdelse, opretning og forbedringer i den eksisterende boligmasse (dog minus evt. offentlig støtte).

Renten på obligationsmarkedet var svagt stigende i slutningen af 1980. I januar 1981 vendte billedet og renten faldt især på de kortere løbende papirer. Således gav de korte statsobligationer (10 pct. stat 1978-86) en effektiv rente på 19,6 pct. ultimo december 1980, mens renten den 22. januar 1981 var faldet til 18,8 pct. I samme periode faldt renten på 10 pct. 20-årige obligationer fra 19,5 pct. til 19,2.

23.1.81

Anne-Katrine Pilegaard

Indeks

ØKONOMI OG POLITIK

54. årgang 1980

<i>Ole P. Christensen: Om analyse af kategorielle data: En kommentar til en kritisk kommentar</i>	3
<i>Erik Jørgen Hansen: Nogle værdimæssige problemer i levekårsforskningen – illustreret ved den danske velfærdsundersøgelse</i>	9
<i>Johannes Thestrup Pedersen: Sammenhængen mellem demokratiske værdier og normer belyst ved en fynsk undersøgelse</i>	24
<i>Flemming Hansen: Sociale indikatorer i Danmark</i>	44
<i>Klavs A. Holm og Carsten Poulsen: Problemer ved anvendelsen af begrebet magt i en empirisk undersøgelse af politiske beslutninger</i>	62
<i>Bent Essinger: El Salvador – et dilemma i udvikling</i>	80
<i>Henrik Mørkeberg: Overarbejdets udbredelse</i>	103
<i>Gustav Kristensen: Embargo og embargoledere</i>	125
<i>Peter Neersø: Nyere tendenser i imperialismen og u-landenes udvikling</i>	140
<i>Johannes Andersen: De centralstyrede massepartier</i>	152
<i>Ole Hyldtoft: Industrien og staten i 1930'erne. – Industrirådets ændrede rolle og politik under 30'ernes krise</i>	167
<i>Jørgen Rosted: Danske erfaringer ved makroøkonomisk planlægning</i>	211
<i>Inge Thygesen: Flerniveau-planlægning af det offentliges udgiftspolitik</i>	218
<i>Kjeld Møller Pedersen og Jørn Henrik Petersen: Økonomiens politik – politikens økonomi</i>	231
<i>Niels Kærgård: Magt og oprør fra midten</i>	252
<i>Palle Ove Christiansen: Lokalkultur og officiel »kultur«</i>	271
<i>Hans Kristensen: Planlægningsperspektiver i Lavindkomstkommissionens sekretariats arbejde</i>	305
<i>Gitte Haslebo: Kvindepolitiske perspektiver i Lavindkomstkommissionens arbejde</i>	318
<i>Jens Frøslev Christensen: Perspektiver for beskæftigelse og arbejdsløshed i lyset af den erhvervsmæssige og teknologiske udvikling</i>	334
<i>Anders Mathiesen: Velfærdsfordeling eller fordeling af arbejdskraft – Lavindkomstkommissionens analyser af efterkrigstidens uddannelsespolitik i Danmark</i>	353
<i>Finn Valentin: Brud og reproduktion af samfundsmæssige magtforhold</i>	374
Udviklinger i den internationale og den danske økonomi	89, 199, 295, 395