

# økonomi og politik

Kvartalsskrift udgivet af  
Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi

54. årgang · nummer 3 · 1980

Munksgaards Forlag · København 1980





# ØKONOMI OG POLITIK

54. årgang nr. 3 – 1980

---

## Indhold

|                                                                                                         |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Jørgen Rosted: Danske erfaringer med 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 |
| Udviklingen i den internationale og den danske økonomi . . . .                                          | 295 |

Kvartalsskrift

udgivet af Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi  
Munksgaards Forlag · København 1980

## FORFATTERNE

*Jørgen Rosted*, forskningsstipendiat ved Økonomisk Institut, Københavns Universitet, cand. polit.

*Inge Thygesen*, planlægningschef ved Budgetdepartementet, dr. polit.

*Kjeld Møller Pedersen*, lektor ved Institut for Samfundsvidenskab, Odense Universitet, cand. oecon.

*Jørn Henrik Petersen*, professor ved Institut for Samfundsvidenskab, Odense Universitet, lic. oecon.

*Niels Kærgård*, lektor ved Økonomisk Institut, Københavns Universitet, lic. polit.

*Palle Ove Christiansen*, lektor ved Institut for Europæisk Folkelivsforskning, Københavns Universitet.

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 december 1980.



# Danske erfaringer med makroøkonomisk planlægning\*

*Jørgen Rosted*

1. Det kan være naturligt at indlede med en kort sammenligning af norske og danske erfaringer. Indledningsvis kan der imidlertid være grund til at advare mod alt for håndfaste sammenligninger af denne karakter. Forskelle i den praksis, der anvendes ved udformningen af den økonomiske politik, er en naturlig følge af forskelle i hele den samfundsmæssige udvikling. Man skal derfor være varsom med at drage for hurtige slutninger, og især skal man være opmærksom på, at erfaringer og praksis fra et land ikke uden videre kan overføres til andre lande. Men når det er sagt, må det være tilladt at hævde, at sådanne landesammenligninger kan være en nyttig inspiration til en bedre forståelse af de økonomiske og politiske problemer og en nyttig inspiration ved udarbejdelse af forslag til ændret praksis.

2. Ved sammenligning af den makroøkonomiske planlægning i Norge og Danmark vil jeg især hæfte mig ved fire forhold.

- 1) Den administrative opbygning og de anvendte procedurer i de organer, der varetager den overordnede økonomiske politik.
- 2) Det anvendte analyseredskab. Det vil i første række sige de anvendte økonomiske modeller.
- 3) Det offentliggjorte beslutningsgrundlag. Det vil sige indholdet af de offentliggjorte planlægningsdokumenter.
- 4) Den øvrige planlægningsproces. I første række dialogen mellem planlæggere og politikere, og hele den proces der fører frem til gennemførelsen af en bestemt økonomisk politik.

De tre første punkter: administrationen, modellerne og planlægningsdokumenterne er så konkrete forhold, at der kan opstilles en sammenligning, der nogenlunde entydigt kan afdække forskellene. Jeg vil ikke gå i detaljer her, men bl. a. på grundlag af det foredrag, som ekspeditionschef Per Schreiner har holdt på denne konference, tør jeg godt konkludere, at en mere systematisk

\* Indlæg ved Nationaløkonomisk Forenings planlægningskonference den 3. september 1980.

sammenligning ville pege på langt flere makroøkonomiske planlægningsbestræbelser i Norge end i Danmark.<sup>1)</sup>

Men denne konstatering er ikke tilstrækkelig. Der findes eksempler på makroøkonomiske planlægningsbestræbelser i den vestlige verden, hvor de ydre rammer tyder på ihærdige planlægningsbestræbelser, men hvor den gennemførte politik alligevel har planløshedens karakter. Og omvendt kan der ganske givet tænkes gennemført en planlagt og koordineret økonomisk politik, uden det store ydre apparat.

Så selv om ovenstående eksempler på ingen måde har adresse til Norge, er det i princippet nødvendigt at inddrage det fjerde forhold – selve planlægningsprocessen.

Her stopper de lette sammenligninger imidlertid. For det første er det ganske svært at sætte sig ind i beslutningsprocessen i andre lande, og for det andet er denne proces så mangesidet, at det er svært at drage entydige konklusioner.

Den makroøkonomiske planlægning kan beskrives som en proces af erkendelse og kompromis, med det formål at udvide det politiske mulighedsområde og gennemføre en bestemt økonomisk politik. Lidt mere konkret kan det betyde, at økonomiske vurderinger, konsekvensberegninger af alternative indgreb m. v. udarbejdes i dialog med politikerne og andre deltagere i den økonomiske beslutningsproces, med det formål at finde tilslutning til en bestemt økonomisk strategi.

Målt med denne alen er der næppe tvivl om, at Norge har flere erfaringer og et større omfang af makroøkonomisk planlægning end i hvert fald Danmark, men sikkert også et større omfang end de fleste andre vestlige lande.

3. Efter denne konstatering vil jeg gå over til en omtale af årsagerne til denne forskel. Jeg er ikke i stand til at give en fyldig og økonomisk historisk velunderbygget forklaring, men jeg vil forsøge med nogle elementer til forklaring.

Jeg er ikke stødt på litteratur, hvor disse forskelle underkastes en systematisk behandling, men jeg har set fremstillinger, hvor problemstillingen berøres, og jeg har diskuteret problemet med faglige kolleger.

Her fremhæves ofte to hovedforklaringer. For det første peges på forskelle i den økonomiske struktur. Den norske vandkraft, den større forekomst af andre råvarer og det større behov for udbygning af infrastrukturen er alle elementer, der kan forklare, hvorfor Norge har haft større behov for offentlig planlægning. Som den anden hovedforklaring peges på forskelle i den politiske struktur, idet det mere planlægningsorienterede arbejderparti i Norge har haft større politisk magt end det danske socialdemokrati.

1) Petter Jakob Bjerve: »Trends in Norwegian Planning 1945-1975«. Artikler nr. 84. Statistisk Sentralbyrå, Oslo 1976.



De to forklaringssæt virker rimelige og er måske også hovedforklaringen. Men et vigtigt forhold virker generende. Sammenligner vi med andre lande, kan den samme forklaring ikke bruges. Her skal blot nævnes Holland. Uden at kunne gå ind i en større udredning, skal det hævdes, at også Holland har haft væsentligt flere makroøkonomiske planlægningsbestræbelser end Danmark.

I forklaringen af de hollandske bestræbelser fremhæves normalt, at krigsødelæggelserne i Holland var så omfattende, at en egentlig planlægning var nødvendig. Men det er også blevet fremført, at den politiske struktur i Holland, med mange små partier, har gjort det nødvendigt med et udbygget administrativt apparat for at planlægge og samordne den økonomiske politik.

Endelig er det blevet fremhævet af både nordmænd og hollændere, at udviklingen af den makroøkonomiske planlægning i henholdsvis Norge og Holland må ses i sammenhæng med en tidlig og udbygget forskningsindsats inden for makroøkonomisk planlægning.

Med disse brudstykker til en forklaring, satte jeg mig for at se lidt nærmere på de danske erfaringer. Resultatet fremgår af det papir, der er udsendt til denne konference om udviklingstendenser i den makroøkonomiske planlægning i Danmark.<sup>2)</sup> Jeg skal ikke her gennemgå papiret, men blot fremhæve nogle arbejdshypoteser, som det ikke helt er lykkedes mig at få verificeret.

4. Efter anden verdenskrig stod hovedparten af de europæiske lande over for et betydeligt genopbygningsproblem. I de vestligt dominerede lande blev genopbygningen tilpasset liberaliseringen af udenrigshandelen og den af den amerikanske regering etablerede Marshall-hjælp. Begge dele stillede krav om en betydelig planlægning af den økonomiske politik, hvilket også skete i Danmark. Venstreregeringen Knud Kristensen opstillede kvantificerede måltal for nedbringelse af betalingsbalanceunderskuddet, og den senere socialdemokratiske Hans Hedtoft regering lod udarbejde egentlige nationalbudgetter, som skulle sammenfatte hele den planlagte økonomiske udvikling.

De første fem år efter krigens afslutning er således præget af makroøkonomiske planlægningsbestræbelser i Danmark som i næsten alle andre lande. Norge og Holland var formentlig blandt de lande, der gik længst i retning af central styring af væsentlige elementer i den økonomiske udvikling. Men Danmark opbyggede rent faktisk et overordnet makroøkonomisk planlægningsapparat, som formentlig var af samme omfang, som f. eks. de svenske bestræbelser.

5. Ved dannelsen af VK-regeringen i 1950 ophørte dette arbejde, og i de næste 25 år helt frem til midten af 1970'erne er der tilsyneladende ikke gjort

2) Jørgen Rosted: *Udviklingstendenser i makro-økonomisk planlægning*. København 1980 (Stencileret).



forsøg på at ændre på denne tilstand. I de samme 25 år udviklede vore nabolande en makroøkonomisk planlægning til det stade, vi kan se i dag. På denne baggrund forekommer den danske udvikling noget vanskelig at forklare.

Udgangspunktet for mit forsøg på at finde en forklaring er dels, at bruddet skete i forbindelse med et politisk magtskifte, dels en fornemmelse af at der i Danmark var en forholdsvis beskeden forskningsmæssig indsats inden for makroøkonomisk planlægning.

Det har ikke været muligt at foretage en grundigere økonomisk-historisk gennemgang af begivenhederne dengang. I stedet er det valgt at gennemgå udvalgte artikler i Nationaløkonomisk Tidsskrift i perioden 1938 til 1960 for at se, om der her kunne ligge oplysninger, som kastede lys over sagen.

Det er imidlertid ikke lykkedes at finde oplysninger, som direkte belyser betydningen af eventuelle ideologiske forskelle. I 1947 blev Viggo Kampmann leder af regeringens nyoprettede organ for økonomisk samordning: Det økonomiske Sekretariat. Ved præsentationen af det første nationalbudget er Viggo Kampmann meget påpasselig med at fremstille nationalbudgettet som en naturlig videreudbygning af den tidligere venstre-regerings bestræbelser på at planlægge den økonomiske politik.

Op på samme måde undgår finansministeren i VK-regeringen, Thorkil Kristensen, at tage direkte stilling til nationalbudgetarbejdet. Han er derimod meget påpasselig med at understrege, at der ikke kan opstilles en plan for den økonomiske politik, fordi de udefra kommende påvirkninger er for store og uforudsigelige, og fordi den økonomiske videnskab ikke rækker til pålidelige kvantificeringer.

Om den anden hypotese, den manglende forskningsmæssige interesse, er der heller ikke mange oplysninger i Nationaløkonomisk Tidsskrift. Faktisk har jeg ikke fundet en eneste artikel, som tyder på en selvstændig dansk forskning i den økonomiske politiks teori eller i teorien om makroøkonomisk planlægning. Derimod er der foredrag og artikler af Joan Robinson, Tinbergen, Lundberg og Frisch om emnerne.

6. Resultatet af denne gennemgang tager jeg som et indicium for, at den danske forskningsindsats har været yderst begrænset. Men det bør fremhæves, at den anvendte fremgangsmåde er angribelig. Der er naturligvis ingen garanti for, at artiklerne i Nationaløkonomisk Tidsskrift giver et dækkende indtryk af forskningsindsatsen blandt danske nationaløkonomer.

Indtil videre vil jeg imidlertid gerne fastholde min arbejdshypotese, nemlig at bruddet i 1950 primært var ideologisk bestemt, og at den manglende forskningsmæssige indsats skabte muligheder for vrangforestillinger, som yderligere skærpede modsætningerne.

Mens f. eks. de andre nordiske lande kom ind i en god cirkel, hvor vekselvirkningen mellem politisk anvendelse og forskningsmæssig indsats forstærkede



den makroøkonomiske planlægning, kom Danmark ind i en ond cirkel, eller måske snarere et tomrum, hvor der stort set ikke skete nogen udvikling før i midten af 70'erne, hvor den ukontrollerede vækst i de offentlige udgifter og de stærkt forværrede udenrigsøkonomiske vilkår stillede sine uomgængelige krav om forøget planlægning.

Naturligvis kan der graves dybere end denne forklaring lægger op til. Således burde årsagerne til de ideologiske forskelle og skiftet i den politiske magtbalance analyseres nærmere. Men dette falder helt uden for mine muligheder.

7. Jeg vil i stedet afslutte med nogle betragtninger over den nuværende danske praksis.

Igennem de sidste fem år har der været adskillige tilløb til udformning af en langsigtet strategi for den økonomiske politik. Senest i forbindelse med de økonomiske forlig i dette efterår har regeringen udarbejdet et »flerårigt økonomisk-politisk handlingsprogram«. I sin ydre form adskiller regeringserklæringen om det flerårige handlingsprogram sig ikke væsentligt fra tilsvarende tidligere erklæringer.<sup>3)</sup> Men Budgetdepartementet har udarbejdet og offentliggjort en økonomisk vurdering, som i et vist omfang konkretiserer det flerårige handlingsprogram.<sup>4)</sup> Og meget tyder på, at der i forbindelse med udarbejdelsen af strategien har foregået en planlægningsproces, som på flere måder kan side-stilles med det tilsvarende planlægningsarbejde i andre lande.

Men processen er kun lige kommet i gang og næppe heller særlig udbygget. Som eksempler på begyndervanskeligheder og planlægningsprocessens begrænsede karakter vil jeg nævne tre forhold.

For det første har der været nogen forvirring i offentligheden om karakteren af de dokumenter, der er lagt frem. Det er i denne forbindelse fristende at drage en parallel til nationalbudgetperioden, hvor Kjeld Philip i 1949 hævdede, at der efter dansk skik var opretholdt en behagelig tågedannelse, og at ingen vidste, hvad budgettet var. Om det var embedsmændenes eller ministerens.<sup>5)</sup>

En tilsvarende situation har vi oplevet i dette forår, hvor især en enkelt avis, Berlingske Tidende, har angrebet embedsmændene for utidig politisering. Men finansministeren har ved to lejligheder i pressen taget det politiske ansvar og yderligere forklaret strategien.

Det er imidlertid min personlige vurdering, at egentlig klarhed på dette punkt forudsætter, at de dokumenter, der indeholder den egentlige præcisering af strategien, må udarbejdes og offentliggøres på regeringens ansvar.

3) »Udbygning af flerårigt økonomisk-politisk handlingsprogram – regeringens erklæring af 7. april 1980«. *Småtryk nr. 13 A*. Budgetdepartementet, april 1980.

4) »Udbygning af flerårigt økonomisk-politisk handlingsprogram – de offentlige finanser og samfundsøkonomien«. *Småtryk nr. 13 B*. Budgetdepartementet, april 1980.

5) K. Philip: »Danmarks nationalbudget for året 1949«, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1949, pp. 198-201.



Det andet forhold, som efter min mening viser, at planlægningsprocessen er i sin vorden, er selve indholdet af den økonomisk-politiske strategi. Det forekommer oplagt, at de kommende års energipolitik vil være af afgørende betydning for de samfundsøkonomiske balanceproblemer.

Omvendt vil kravene til energipolitikken være afhængige af den økonomiske udvikling. Vi står således over for et af de klassiske koordinationsproblemer i økonomisk planlægning. En rimelig løsning kræver, at de overordnede retningslinier for energipolitikken og den økonomiske politik findes i en og samme planlægningsproces. En overordnet økonomisk-politisk strategi må derfor indeholde en afvejning mellem energipolitikken og den øvrige økonomiske politik. Når man afstår fra denne afvejning, kan man ikke forvente, at strategien vil blive forstået og accepteret i tilstrækkeligt omfang.

Og hermed er vi ved det tredje punkt, som efter min mening viser, at der er et stykke vej endnu. I den planlægningsproces vi har set herhjemme, har der ikke været bevidste forsøg på at udvikle planlægningen til en proces af erkendelse og kompromis, med det formål at udvide det politiske mulighedsområde. Jeg vil komme med tre konkrete eksempler til illustration af denne påstand.

Eksemplerne skulle gerne illustrere, at den manglende erkendelsesproces har fastholdt nogle politiske blokeringer, som vanskeliggør gennemførelsen af en bestemt økonomisk politik.

Omvendt skulle eksemplerne også illustrere, at en forøget planlægningsproces kunne betyde, at regeringen ændrede strategien, eller at den opnåede større tilslutning til sin politik.

Det indgår i regeringens strategi, at de samlede disponible realindkomster skal falde med et par procent om året for at sikre den nødvendige betalingsbalanceforbedring. Det fremgår endvidere, at en del af denne nedpresning af efterspørgslen må ske gennem skatte- og afgiftsforhøjelser. Dette instrument afvises imidlertid af den borgerlige opposition, som i stedet peger på større offentlige besparelser.

Her står vi over for en af de vigtige politiske blokeringer, hvor forøgede makroøkonomiske planlægningsbestræbelser kunne føre til ny erkendelse og udvidelse af det politiske mulighedsområde.

Det andet konkrete eksempel vedrører også realindkomstnedgangen. Det er ikke overraskende, at fagbevægelsen op til de kommende overenskomster må tage afstand fra en nedgang i realindkomsten. Det er naturligvis en del af fagbevægelsens eksistensgrundlag at kæmpe for bedre vilkår for arbejderklassen. Og det må være helt legitimt, at fagbevægelsen har sine egne økonomisk-politiske målsætninger.

Det synes imidlertid at indgå i den økonomiske debat, at dansk økonomis balanceproblemer kunne løses uden en nedgang i realindkomsterne, hvis den politiske strategi blev ændret. Det kan ikke udelukkes, at denne opfattelse præger fagbevægelsens krav.

Spørgsmålet om, i hvilket omfang realindkomstnedgang er en uomgængelig nødvendighed, må kunne belyses gennem en forstærket makroøkonomisk planlægningsproces.

Det tredje og sidste eksempel jeg vil nævne, er væksten i de offentlige udgifter. Ifølge regeringens strategi skal der gennemføres en længere periode med nul-vækst i de offentlige udgifter. I den seneste budgetredegørelse er der en argumentation for nødvendigheden af begrænsninger i den offentlige sektor. Det synes imidlertid klart, at denne argumentation ikke er blevet forstået og accepteret i tilstrækkeligt omfang. Fremstående økonomiske eksperter uden for centraladministrationen har således slået til lyd for, at strategien er forkert på dette punkt. Der er derfor et påtrængende behov for at underbygge argumentationen for denne del af den økonomisk-politiske strategi.

8. Jeg er ikke kommet med konkrete anvisninger på, hvordan den makroøkonomiske planlægningsproces kan videreudbygges. Og det er med god grund. Ethvert yderligere skridt kræver en politisk stillingtagen. Det er derfor absolut nødvendigt, at en udbygning af planlægningsprocessen sker i nært samarbejde med den ansvarlige politiske myndighed, og i sidste ende på dennes ansvar.

Om denne udvikling vil finde sted i de kommende år er naturligvis usikkert. Men jeg tror, det vil ske, eller måske blander jeg tro og håb sammen. Jeg har nemlig også en snigende skepsis, som jeg bedst kan udtrykke ved at citere den forhenværende svenske statsminister, Tage Erlander, som tager afstand fra den typiske danske holdning, at vi blot tilpasser os og ikke vil stå i vejen for udviklingen, og fremhæver det modsatte synspunkt:

»[vi har] følt det afhang af vores fantasi og dygtighed, om det skulle gå frem eller tilbage. Vi skulle finde vejen – og ikke vente på, at andre skulle vise os den.«<sup>6)</sup>

6) Interview med Malin Lindgren, Politiken, 10. februar 1980.



# Flerniveau-planlægning af det offentlige udgiftspolitik\*

Inge Thygesen

## *Skiftende vilkår*

Behovet for en gennemtænkt og politisk bevidst ressourceallokering inden for den offentlige sektor er naturligvis permanent, og man kunne derfor tro, at den udgiftspolitiske koordination kunne baseres på alment gyldige metoder og uændrede administrative procedurer.

Men meget tyder på, at de samfundsøkonomiske vanskeligheder nu er af et sådant omfang og især af en sådan varighed, at opgaven ændrer karakter, som man gør vel i at iagttage ved tilrettelæggelse af planlægningen af den offentlige sektors indsats i 80'erne.

Planlægningsbestræbelserne i den offentlige sektor tog fart på baggrund af 60'ernes *ukontrollerede vækst*, hvor udbygningen fandt sted med bred og stabil politisk opbakning, som ikke levnedde rum (behov) for økonomisk planlægning. »The spenders« havde magten – og ansvaret.

Ved indgangen til 70'erne lykkedes det dog med perspektivplanerne at trænge igennem med budskabet om det uholdbare i at fortsætte i uændret tempo – selv under forudsætning af høj økonomisk vækst. Dette strukturelle synspunkt blev på den ene side forstærket af oliekrisen og på den anden side imødegået af beskæftigelseshensyn. Resultatet blev en svingende kurs, som dog førte til 70'ernes *afdæmpning af væksten* i den offentlige sektor, hvor det var en klar politik at udbygge planlægningen til sikring af kontrolleret vækst samt øget effektivitet. I denne periode med begrænset (gennemsnitlig) vækst var »the spenders« og »the cutters« i rimelig balance, således som forudsat i vor forvaltningsmæssige struktur.

Med udsigt til *nulvækst i 80'erne* som udgiftspolitisk mål i hvert fald i nogle år, står (også) den offentlige sektor i en krisesituation, som kræver omstilling i uvant retning og omfang. Nu har »the cutters« chancen for at vise større udsyn end »the spenders« lagde for dagen i 60'erne.

\* Baseret på indlæg ved Nationaløkonomisk Forenings konference i København den 3. september 1980 om økonomisk planlægning.

Spørgsmålet er, om de plansystemer, der er opbygget i 70'erne med henblik på kontrolleret vækst, er tilstrækkelige – eller overhovedet egnede – for 80'ernes problemstilling, hvor der må brydes med det bestående for at bane vej for nye mål.

Det kan i hvert fald konstateres, at det offentlige i dag råder over et ganske veludviklet planlægningsberedskab, hvori indgår økonomiske konsekvensvurderinger både vedrørende økonomien som helhed og vedrørende næsten alle de tungtvejende opgaveområder.

På det mere tekniske plan er der også grund til at notere en ganske fremskreden udvikling og integration af de – overvejende edb-baserede – informationssystemer, som stat og kommuner betjener sig af i deres planlægning og styring, og som budget- og plansamarbejdet mellem stat og kommuner er baseret på.

Herved er der skabt et *fremadrettet grundlag for en dialog om udgiftspolitikken mellem de mange beslutningstagere* – en dialog som ikke afviger meget fra teorierne om flerniveau-planlægning bortset fra, at der af praktiske grunde er et år mellem informationsudvekslingen (iterationerne), idet styringen overvejende er knyttet til den årlige budgetcyklus.

### *Modeller for udgiftspolitisk koordination*

De overordnede retningslinier for budgetpolitikken tilrettelægges i regeringen efter oplæg fra *finansministeriet*, der i udgiftspolitisk henseende er pålagt et koordinerende ansvar for hele det offentlige område i samarbejde med *ressortministerierne* på de statslige udgiftsområder og i samarbejde med *indenrigsministeriet og de kommunale organisationer* på de kommunale udgiftsområder. Sidstnævnte indebærer samtidig en koordinerende indsats overfor den sektorstyring, som ressortministerierne udøver på de kommunale områder.

Det er imidlertid ikke uden videre klart, hvad der ligger i dette koordinerende ansvar, ligesom der åbenbart er en flydende og omskiftelig grænse for, hvor langt ansvaret rækker i forhold til de enkelte ministres, amtsråds- og kommunalbestyrelses politiske selvstændighed.

Spørgsmålet er nu hvilket *ambitionsniveau*, der ud fra den aktuelle situation og ud fra de indledningsvis gjorde betragtninger om 80'ernes vilkår bør anlægges for den udgiftspolitiske koordination af de offentlige myndigheders budget- og planlægning.

I det følgende skitseres tre mulige modeller med tilhørende informationsudveksling mellem finansministeriet og udgiftsministerierne og mellem stat og kommuner. Modellerne har karakter af udviklingstrin, hvoraf de to første er baseret på velkendte elementer fra praksis i dag, mens den sidste er mere futuristisk med et indhold, der står helt for egen regning.



*Model 1 til varetagelse af samfundsøkonomiske balancehensyn*

| <i>Udmelding</i>                         | <i>Tilbage melding</i>                     |
|------------------------------------------|--------------------------------------------|
| Budgetrammer                             | Flerårsbudgetter                           |
| Samfundsøkonomiske<br>planforudsætninger | Pris-, løn- og indkomst-<br>forudsætninger |

*Model 1*

Den første model er baseret på den *klassiske målsætning* for udgiftspolitisk koordination, hvorefter opgaven består i at *varetage samfundsøkonomiske balancehensyn*. Kravet om, at den offentlige sektor yder sit til genvinding af den økonomiske balance, vil typisk kunne udmøntes i budgetrammer, der fastlægges under hensyn til det forventede realøkonomiske indhold af de offentlige udgifter. Tilbage meldingerne via det offentlige budgetsystem giver de nødvendige data for styring og kontrol hermed.

Vi er nået ganske langt ad denne vej. Efter fremkomsten af det første samlede offentlige budget blev der i 1979 indført samlede flerårige vækstrammer for de kommunale udgifter, hvorved væksttempoet blev halveret i 80-budgetterne. I år blev skridtet taget fuldt ud gennem formulering af en målsætning for væksten i de samlede udgifter, som regeringen ønsker at standse indtil bedre tider.

Hermed er der lagt op til en *rammestyring af hele den offentlige sektor*, omfattende de finanslovsstyrede udgifter (som har været rammebelagt i mange år), de kommunestyrede udgifter samt – under mere løse former – de lovbundne udgifter (overvejende indkomstoverførsler). Det skal tilføjes, at hvad angår investeringer søges også det offentligt kontrollerede (almennyttige) boligbyggeri og hele det koncessionerede område (elværker, varmegværker, telefonselskaber, busselskaber etc.) inddraget i en mere langsigtet rammestyring med udgangspunkt i det offentlige investeringsprogram.

Model 1 må således siges at være gennemført i praksis. Efter omstændighederne er den oveni købet relativ populær og lidet bureaukratisk. Behovet for en sådan rammestyring har bred accept fra de berørte myndigheder, som også kan tilslutte sig formen fordi den giver maksimal frihed til selv at prioritere.

På centralt niveau sker koordination principielt alene ved at fordele rammen mellem enheder på det decentrale niveau, hvilket dog hurtigt fører til ønsker om at afdække konsekvenserne af mulige marginalbevægelser (jfr. algoritmernes skyggeværdier). At rammefastlæggelsen i praksis ofte degenerer til blot at fastfryse den hidtidige ressourceallokering med procentvise beskæringer

eller til at vælge den mindste modstands vej, hører med til beskrivelsen af planlægningens vilkår.

I praksis kan den *udgiftspolitiske styring derfor aldrig blive helt så »renfærdig«* som her beskrevet, men må nødvendigvis *altid gå ind på videregående prioriteringsovervejelser.*

Gennem budgetredegørelserne (foreløbig udkommet i 1979 og 1980) er der søgt tilvejebragt et samlet overblik over udviklingstendenserne i den offentlige sektor såvel som i samfundsøkonomien på mellemlangt sigt. Redegørelserne, der også har et operativt sigte, afsluttes med oplæg til udgiftspolitiske konklusioner til brug for næste budgetrunde. Udformningen heraf afhænger af, hvor langt afklaringen er nået internt i regeringen ved redaktionens slutning.

Samtidig søges opbygget en *fælles referenceramme vedrørende den økonomiske udvikling* under mere brugsorienterede former, der er relevante for sektorplanlægning og for de centrale politiske vurderinger af denne. Hertil kræves en økonomisk planlægning med solid dækning af samspillet mellem det offentlige økonomi og hele økonomien, som i væsentlig grad vil kunne højne kvaliteten og realismen i det samlede resultat. Det er endvidere ønskeligt med kontinuitet i den økonomiske planlægning, således at store skift i de økonomiske forudsætninger for udgiftsplanlægning begrænses mest muligt.

Udmeldinger af langsigtede økonomiske planforudsætninger foregår allerede til enkelte statslige myndigheder på ad hoc basis og forventes i de kommende år videreudviklet til et mere generelt system, hvilket både vil kunne støtte forståelsen for de økonomiske restriktioner og fremme en tværgående konsistens i det offentlige planlægning. Begge dele øger sandsynligheden for konvergens af de mange beslutningsprocesser.

Alle hidtidige erfaringer med rammestyring både i stat og kommuner viser, at dette middel er *meget effektivt til at begrænse væksten*, omend tilpasningen normalt er meget overfladisk (udskydelse af nye opgaver og anlægsprojekter samt general procentbeskæring af driftsudgifter).

Der er ikke meget i den nuværende ansvarsfordeling eller i det udgiftspolitiske styringssystem, der stimulerer til omstilling.

For hver enkelt ressortminister gælder det naturligt nok om at begrænse sin andel af besparelserne – foruden som hidtil at sikre størst mulige merbevillinger fra de fælles reserver, p. t. især beskæftigelsesmidler. Dette skaber i sig selv en antimotivation for omprioritering indenfor sektorer. Slipper forberedelser af noget sådant ud i utide, er det en blottelse, som risikerer at indebære skærpede sparekrav.

Samtidig er det klart, at det kræver betydeligt mod at bane vej for nødvendige fornyelser og tilpasninger til behovsudviklingen hos brugerne af offentlige serviceydelser, hvis dette må ske gennem nedlæggelse af institutioner og administration, omplacering af personale og lignende brud på hidtidige ressourcedispositioner. Også på overførselsområderne synes det karakteristisk, at omlæg-



ning skaber større vanskeligheder fra de modtagergrupper, der ser deres ydelser beskåret, end goodwill hos de modtagergrupper, som får deres ydelser forhøjet.

Der savnes i høj grad et belønningssystem for områder, der fører en *aktiv omstillingspolitik*, som modvægt overfor tendensen til fredning af områder, som fører en *passiv afværgepolitik*.

I stedet er det i stigende grad pålagt finansministeriet at konkretisere beskærmingsmuligheder på både statslige og kommunale områder som udspil til de stadig hyppigere sparerunder samt generelt til at lægge størst mulig dæmper på nye udgiftskrævende initiativer. Det er en for alle parter utilfredsstillende arbejdsdeling, som det var et hovedformål med rammestyringssystemet at få begrænset – men det kniber i praksis.

### *Model 2 til varetagelse af velfærdshensyn gennem marginale tilpasninger*

| <i>Udmelding</i>                               | <i>Tilbage melding</i>                              |
|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| Budgetrammer m. m.<br>(som model 1)            | Flerårsbudgetter m. m.<br>(som model 1)             |
| KRITERIER FOR MARGINAL<br>RESSOURCEANVENDELSE: | SEKTORPLANER OG<br>PROJEKTER:                       |
| – Realøkonomisk indhold                        | – Løn- og importkvoter                              |
| – Rentabilitet el. lign.<br>(cut off rates)    | – Investeringskalkuler                              |
| – Effektivitet<br>(max. normer)                | – Standarder, enheds-<br>omkostninger og lign.      |
| – Tildelingskriterier<br>eller takster         | – Efterspørgselsprognoser<br>sammenlignet med udbud |

### *Model 2*

Al erfaring siger, at man under den udgiftspolitiske koordination nødvendigvis må blande sig i varetagelsen af velfærdshensyn. I model 2 er dette søgt sat i system ved på forhånd at udmelde både økonomiske rammer og visse – normalt vejledende – retningslinier for ressourceanvendelsen på udvalgte områder. Alene formulering af en række økonomiske kriterier, der bør indgå i beslutningsgrundlaget samt en eventuel belysning af det faktiske eller ønskede »normalområde« påvirker beslutningsklimaet og trækker klart i retning af at øge og

*udjævne marginalnytt* af de sidste kroner, der anvendes på de berørte områder.

Oversigten viser nogle hovedtyper af kriterier, som har fundet udbredt anvendelse i de seneste år. Eksempelvis kan nævnes sammensætningen af investeringsprogram og beskæftigelsesplaner, retningslinier for udarbejdelse af lokale varmeplaner, fastlæggelse af max. normer på folkeskoleområdet og en række andre serviceområder samt regler vedrørende adgangsbegrænsning til videregående uddannelse og nu senest indførelse af socialindkomst som fælles kriterium for tildeling af en række ydelser. De styringsmuligheder, der ligger i takstfastsættelsen, er derimod kun sjældent udnyttet.

Model 2 kan siges at være baseret på det gamle ord om, »at forord byder ingen trætte«. I denne model er det centrale udspil indrettet, således at flerniveau-planlægningen giver et resultat i *rimelig overensstemmelse med velfærdsopfattelsen på centralt niveau*, idet det i praksis har vist sig realistisk at forudsætte fuld loyalitet hos alle berørte parter. Samtidig kan man sikre mere omfattende og *hurtigere tilpasninger til de økonomiske vilkår* (konvergens) – forudsat at kriterierne »rammer rigtigt«, således at der skabes nogenlunde balance mellem opgaver og budgetrammer på decentralt niveau.

Denne model forudsætter derfor relativt detaljerede indberetninger om udgiftsbehov og aktivitet i henhold til de (statslige eller kommunale) myndigheders sektorplaner.

Udmelding af sektorspecifikke retningslinier finder i praksis sted i stort omfang fra resortministerier til underliggende styrelser såvel som til kommuner. Mens der hidtil overvejende har været tale om udgiftsforøgende retningslinier, der stimulerede til forbedring og udligning af det lokalt valgte serviceniveau, er der i takt med vækstbegrænsningen udsendt en række udgiftsbegrænsende retningslinier, hvor de økonomiske hensyn er indbygget gennem (vejledende) kriterier for resourceanvendelsen.

Som led i en udvidet udgiftspolitisk koordination arbejdes der i disse år meget på at få *hele den centrale udmeldingsvirksomhed afstemt med de økonomiske rammer*, hvilket er et naturligt krav fra de decentrale myndigheder, ligesom nødvendigheden heraf synes accepteret af de centrale sektormyndigheder.

Den tilskæring af valgmulighederne, som de centrale retningslinier fastlægger, er naturligvis et *indgreb i det lokale selvstyre*, som dog ikke sjældent hilses velkomment i nedskæringstider, fordi der herved sker en fordeling af ansvaret for de ubehagelige beslutninger. Dette letter tydeligvis nødvendige tilpasninger i velfærdsopfattelsen blandt lokale politikere og øger sandsynligheden for, at beskårne planer og budgetter viser sig holdbare overfor presset fra lokale interessegrupper.

Omvendt er de tilbagemeldinger om det lokale reaktionsmønster, som kan aflæses af reviderede budgetter og planer – samt eventuelle protestmanifestationer i den offentlige debat – vejledende for den centrale vurdering af *på den*



*ene side*, hvad der må til for at overholde de økonomiske restriktioner, og hvilke lokale initiativer og prioriteringer, der kan påregnes og *på den anden side*, hvad der kan absorberes med rimelig lethed, og hvad der volder store vanskeligheder, når justeringer af hidtidige velfærdsforanstaltninger gennemføres – det være sig ved centralt eller lokalt initiativ. Hidtil har de økonomiske rammer ikke været mere snærende (og faste) end de kunne klares med politisk overkommelige *besparelser af marginal og ofte midlertidig karakter*.

Fra begyndelsen af 70'erne er sektorplanlægningen på stadig flere af de store kommunale udgiftsområder i princippet baseret på en flerniveau-planlægning af den her skitserede art, hvor folketinget og ressortministeriet som det centrale niveau afstikker retningslinier vedr. midler og mål, og kommunerne svarer med planer for den lokalt valgte opgaveløsning. Der er typisk tale om meget *standardiserede udbygningsplaner* med beskedne tilløb til målformulering endsige alternativovervejelser. Dog findes en række eksempler på lokale forsøg med utraditionelle løsninger på kendte opgaver såvel som med helt nye opgaver for det offentlige. I begge henseender har de lokale initiativer efterfølgende kunnet føre til ny politik på landsplan.

Generelt kan det nok hævdes, at *politikformulering på landsplan* i voksende omfang er baseret på en vekselvirkning mellem centrale og decentrale initiativer og vurderinger som resultat af – og på længere sigt som forudsætning for – sektorplanlægning på flere niveauer.

Det er imidlertid en erkendt svaghed ved sektorplansystemet, at de økonomiske hensyn kun i ringe grad er integreret i beslutningsprocessen både på centralt og lokalt niveau.

Som opfølgning på datakoordinationsudvalgets betænkning: Samordning af data i offentlig budget-planlægning (Planredegørelse nr. 2 1978) er de formelle procedurer for udveksling af planinformation mellem stat og kommuner under ændring, såedes at der lægges op til en samordning mellem sektorplanlægning og flerårsbudgettering i kommunerne. Samtidig overvejes form og indhold af det generelle samspil mellem disse plantyper og den fysiske planlægning.

Der er i de seneste år opnået *overensstemmelse mellem sektorplaner og flerårsbudgetter* indenfor store – og ekspanderende – dele af den offentlige sektor, men der er fortsat betydelige områder, hvor det er uklart, hvilke aktivitetsforudsætninger budgetoverslagene er baseret på.

Man kunne tro, at den fremadskridende kobling til flerårsbudgetteringen samt den klare politiske tilkendegivelse af *flerårige økonomiske vækstrammer* ville være tilstrækkelig til sikring af økonomisk afvejning og omstilling i sektorplanlægningen. Det er imidlertid karakteristisk, at man *omgår problemet* ved at koncentrere sig om at klare det kommende budgetårs problemer og negligere – eller i hvert fald stærkt undervurdere – de kommende års pres for offentlige ydelser. De fremlagte flerårsbudgetter og sektorplaner er derfor stort set flade, men løftes op (parallelforskydning) hvert år i forbindelse med vedtagelse af

årsbudgettet – foruden undertiden som resultat af tillægsbevillinger i det løbende år.

Ved hjælp af denne »strudseteknik« har man i det store og hele kunnet skyde problemerne foran sig og klare de økonomiske restriktioner med kort-sigtede besparelser, som kan være besværlige nok at gennemføre. Når hertil kommer den skiftende kurs, der har været ført i 70'erne vedrørende den offentlige sektors vækst, er det forståeligt, at motivationen for langsigtede overvejelser er begrænset.

Det er dog nok en voksende erkendelse, at de økonomiske problemer er langvarige, og at tilpasningsproblemerne i den offentlige sektor er dybtgående.

Flerårig nulvækst i de offentlige udgifter er imidlertid uforenelig med opretholdelse af tilvante velfærdsforventninger. Efterhånden som denne situation med *inkonsistente målsætninger* spidser til, kan flerniveau-planlægningen (med »no feasible solutions«) meget let forfalde til overvejende at dreje sig om, hvem der skal sidde tilbage med Sorte per. dvs. hvem der skal bære ansvaret for, at de politiske mål ikke realiseres.

For at undgå en sådan udvikling i 80'erne er det påtrængende nødvendigt at fremme omstilling til nye mål og midler på alle politisk/administrative niveauer.

### *Model 3 til varetagelse af velfærdshensyn under omstilling til nye vilkår*

| <i>Udmelding</i>                                             | <i>Tilbage melding</i>                                   |
|--------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| Budgetoplæg med rammer<br>kriterier m. m.<br>(som model 1–2) | Flerårsbudgetter med bemærkninger<br>(som model 1–2)     |
| PERSPEKTIVOPLÆG:                                             | PERSPEKTIVPLANER:                                        |
| – generel del med hovedtemaer<br>og samfundsøkonomi          | – lokal sammenfatning vedr.<br>hovedproblemer og økonomi |
| – speciel del med specifik<br>udmøntning af hovedtemaer      | – sektorplaner under nye vilkår<br>(incl. perspektivdel) |

### *Model 3*

Model 3 sigter derfor mod at *skabe et gennembrud for mere langsigtede overvejelser* om omstillingsbehov og omstillingsmuligheder indenfor den offentlige sektor gennem konkretisering af nogle hovedproblemstillinger for velfærdssamfundet i 80'erne.



Dette vil næppe uden videre ske med det nuværende planlægningssystem, som er stærkt bådopdelt, mens omstillingsmuligheder ofte vil afhænge af samvirke fra flere sektorer.

Hertil kommer, at de økonomiske restriktioner i al fald foreløbigt har medført en vis opgivenesshed med hensyn til planlægning af større initiativer, som nu er langt sværere at indpasse i de givne rammer. Nogen fremhæver endog reformpause som et mål i sig selv.

Generelt føler den enkelte sektor (eller delområde) sig næppe forpligtet til varigt at begrænse sine udgifter og vil – set i historisk lys – ofte slippe billigere ved at stille sig afventende eller endog afvisende. Villigheden til væsentlige policy-skift, der indebærer besparelser, forudsætter i hvert fald sikkerhed for, at andre områder gennemfører tilsvarende foranstaltninger.

På centralt niveau arbejdes derfor i stigende grad med samlede spareplaner, hvor hver sektor (delområde) tildeles en andel af det samlede sparemål, som dog oftest er koncentreret om det første år.

På tilsvarende måde forekommer det ønskeligt, at den politiske vilje til nulvækst i de offentlige udgifter omsættes i en række *krav om langsigtet tilpasning, der kan sætte gang i de relevante planlægningsprocesser.*

For det første må der udarbejdes langt mere *realistiske udgangsskøn over udgiftsbehovet* med videreførsel af hidtidig politik, da dette er en forudsætning for at erkende omstillingsbehovet og vurdere dets omfang på de enkelte opgaveområder. De årlige budgetredegørelser indeholder sådanne summariske udgangsskøn på landsplan, hvor foreliggende budgetoverslag korrigeres udfra – forsigtige – fremskrivninger af de reaktionsmønstre, som årsbudgetter, tillægsbevillinger m. m. udviser.

I de sociale udbygningsplaner skal nu *redegøres eksplicit for forskydningerne fra forrige planrunde*, hvilket implicit må lede til lokale overvejelser om tilsvarende udgiftsforøgende faktorer ikke også kan forventes fremover. Dette må formodes gradvis at gøre planerne mere realistiske. Metoden forekommer generelt anvendelig og ønskværdig, således at der som fast punkt i sektorplaner og/eller budgetbemærkninger indgik en redegørelse for (større) ændringer siden sidst med angivelse af, om det drejede sig om nye prognoser (efterspørgsel m. m.) eller en ny politik (mål og midler).

For det andet må der leveres et *økonomisk udspil til sektorplanlægningen*, som udmønter den under model 1 omtalte generelle økonomiske planlægning og styring så sektorspecifikt som muligt.

Hvad angår selve de udgiftsmæssige rammer, må de udstikkes (fordeles) på hovedområder – eventuelt som mere foreløbige indikationer – af de udgifts-politiske ansvarlige på det pågældende forvaltningsniveau. Det naturlige udgangspunkt vil være de senest foreliggende budgetoverslag, således som det allerede foregår for de statslige aktiviteters vedkommende. Den »salami-teknik« med årlige beskæringer, som man hidtil har betjent sig af, forudsættes dog i



videre omfang afløst af *langsigtede indikationer af sparemål eller vækstrammer*, der levner den fornødne tid til omstilling.

Ved tilrettelæggelsen af denne flerårige rammestyring vil det være klogt at tilbageholde betydelige midler dels til uforudsete udgifter (indtil disse måtte være bragt under bedre kontrol, jvf. ovenfor) dels til initiativer som planlægningsprocessen giver anledning til at fremme (belønne) ekstraordinært i den endelige og sammenfattende prioritering af regeringens/amtsrådets/kommunalbestyrelsens udgiftsprogram.

Med nulvækst som samlet ramme vil en udgiftspolitisk planlægning med »noget i baghånden« indebære et udspil med faldende rammer – og tilsvarende store sparemål – på et flertal af områder, hvad der i praksis vil være vanskeligt. Nuværende udgiftspolitik er da også baseret på helt minimale reserver defineret netto til dækning af merudgifter ved nye opgaver m. m. Ovenstående forslag er imidlertid baseret på en bruttobetragtning for at sikre råderum for de ekspansive dele af omlægninger ved at presse de kontraktive dele og de stillestående områder lidt ekstra.

Det er i alle tilfælde et klart politisk ansvar at søge den rette *balance mellem fornyelse og kontinuitet*, og det er et bærende synspunkt for de her fremsatte forslag, at der bør tilvejebringes et bedre grundlag herfor.

For det tredje – og vigtigste – skal der gives et klart signal om at sætte omstillingsprocessen i gang. Signalet kunne gives i form af et *omstillingsorienteret perspektivoplæg, der tvinger de sektoransvarlige til at reagere på 80'ernes vilkår både økonomisk og mere generelt, hvad angår livsmønstre og andre »new values«, som spiller sammen med behovet for offentlige ydelser.*

Hvis det skal lykkes at bryde igennem de mange barrierer for omstilling, er det afgørende, at perspektivoplægget bliver så rammende for 80'ernes problematik som muligt. Det vil formentlig være klogt at begrænse sig til *nogle få centralt valgte temaer*, som bearbejdes til en række *generelle og sektorspecifikke udspil af ressortministerierne* for de mest berørte områder og koordineres i en *samlet redaktion, der sikrer balance og indre konsistens – ikke mindst i økonomisk henseende.*

Sigtet vil være at konkretisere vigtige spørgsmål, som bør tages op i de kommende års offentlige planlægning, såvel som at indkredse indbyrdes afstemte rammer for deres bevarelse.

Udarbejdelse af et perspektivoplæg kan derfor betragtes som et *problemformulerende forprojekt til en revisionsrunde i det offentliges planlægning*. Herved udnyttes det forhold, at specielt sektorplanlægningen i dag er langt mere avanceret end da perspektivplan-redegørelserne PP-I og PP-II blev lavet i begyndelserne af 70'erne. Der er imidlertid fortsat behov for i højere grad at medinddrage samspillet med en række vigtige forhold i den private sektor og i samfundsøkonomien som helhed i de mere langsigtede og strukturelle overvejelser.



Ambitionsniveauet i perspektivoplægget kan varieres betydeligt, uden at »murbrækker-sigtet behøver fortabes. Det springende punkt er naturligvis, om der er den fornødne politiske interesse herfor, og om den her skitserede angrebsform skønnes velegnet set i forhold til de muligheder, der ligger i den traditionelle forsvarsform med marginaltilpasninger (jfr. model 2 ovenfor).

Ikke mindst vedrørende *energipolitik* og *uddannelsespolitik*, har den langsigtede planlægning længe nydt stor politisk bevågenhed, som på det seneste er blevet yderligere forstærket som følge af de bidrag, disse sektorer kan yde til realisering af nødvendige strukturtilpasninger i samfundsøkonomien som helhed.

Men også *social- og arbejdsmarkedspolitikken* rejser en række spørgsmål om afvejning af økonomisk vækst og velfærd på længere sigt – foruden naturligvis de helt kontante problemer om at finde løsninger, der harmonerer med 80'ernes stramme økonomiske vilkår.

Ved at udbygge det offentlige planlægningssystem med et tværgående perspektivoplæg vil der kunne opnås en tiltrængt *koordination af indsatsen i de efterhånden talrige sektorplansystemer*, således at sammenhængende emner i tilgrænsende sektorer behandles samtidigt, og således at mulighederne for efterspørgselsstyring via den økonomiske politik og diverse overordnede reguleringer af den private sektor og af generelle arbejdsmarkedsforhold medinddrages i planlægningen.

Et perspektivoplæg vil som det centrale udspil kunne være mere eller mindre åbent, hvad angår angrebene på de rejste spørgsmål, svarende til *større eller mindre decentralisering i den langsigtede problem- og politikformulering*. På de områder, hvor man vælger en meget åben form, kan det yderligere overvejes at medinddrage offentligheden gennem lokal udarbejdelse og vurdering af alternative planskitser, ligesom det i dag praktiseres i den fysiske planlægning.

I overvejelserne af den rette grad af decentralisering må det tages i betragtning, at 80'ernes hovedproblemer er af udpræget overordnet karakter, som det er vigtigt at formulere i centralt valgte temaer, men at kommunernes udgangspunkt og udviklingsmuligheder er så varierende, at *planlægningens politiske relevans* står og falder med muligheden for at koncentrere overvejelserne om lokalt bestemte problemstillinger. Kan disse hensyn forenes uden, at planlægningen drukner i teknokrati? Skal man svinge tilbage til en øget centralisering, hvor det centrale niveau laver de overordnede svar og lader kommunerne koncentrere sig om en udfyldende fortolkning på lokale præmisser? Er der en mellemvej, hvor interesserede kommuner kan deltage i en perspektivplanlægning, hvor præcisering og vægtfordeling i problemstillingen tilpasses lokalt, men dog indgår i det ideskabende og policyformulerende arbejde på landsplan?

Den her skitserede model 3 er således ganske rummelig, ligesom der naturligvis kan tænkes mange andre modeller til fremme af koordineret, langsigtet planlægning for det offentlige virke.

### Sammenfatning og tentative konklusioner

Sammenfattende kan de omtalte tre udviklingstrin for koordination af det offentliges planlægning med et udgiftspolitisk sigte kort karakteriseres på følgende – tilstræbt provokatoriske – facon (jfr. nedenstående skematiske oversigt).

#### FAKTISK UDGIFTSPOLITIK

##### 60'erne:

Udgiftsekspllosion  
Reformbølge

##### 70'erne:

Afdæmpet vækst  
Spare- og beskæftigelsesplaner

##### 80'erne:

Nulvækst  
Omstilling?

#### ØNSKELIG KOORDINATION

##### Model 1:

Budgetrammer  
Samfundsøkonomisk planlægning

##### Model 2:

Do. do. + kriterier for  
marginal resourceanvendelse

##### Model 3:

Do. do. + perspektivoplæg til  
koordinerede planrevisioner

Varetagelse af samfundsøkonomiske balancehensyn gennem *økonomisk ram- mestyring* m. m. (model 1) er skabt på baggrund af 60'ernes udvikling, men blev først iværksat i 70'erne. Metoden er ideel til at tæmme totalvæksten i udgifterne og kan derfor påregnes at være relevant til stadighed.

Gennem tilføjelse af *kriterier for resourceanvendelsen* (model 2) muliggøres en mere nuanceret styring og kanalisering, som »trimmer« væksten ud fra enkle regler, såsom at beskære udbygningstakten og stramme standarder og tildelingskriterier. Denne metode, der afspejler 70'ernes problemstilling, er slået kraftigt igennem ved indgangen til 80'erne, hvor princippet om at hugge en hæl og klippe en tå skal drives meget vidt i forhold til herskende velfærdsopfattelser for at slå til i en længere årrække. Metoden kan give et pusterum, men er ikke særlig lovende for tilvejebringelse af en langsigtet løsning i nærheden af velfærdsoptimum.

Med et *perspektivoplæg* som udspil til en koordineret revision af det offentliges planer på længere sigt (model 3) fremmes både sektorvise og tværgående overvejelser om mere strukturelle tilpasninger til nye vilkår konkretiseret i nogle centralt valgte temaer. En sådan genoptagelse og videreudvikling af perspektivplanlægningen er skitseret med henblik på 80'ernes krav om omstilling og fornyelse af velfærdssamfundet, men hvornår tiden måtte være (politisk) moden hertil, får stå hen.

Udgangspunktet for dette indlæg er et postulat om, at planlægning i 80'erne må være orienteret mod omstilling. Nogle finder, at det vigtigste argument herfor er de vanskelige økonomiske vilkår, mens andre vil mene, at en række so-



cialle og kulturelle normer er i et sådant opbrud, at dette må præge – og præges af – velfærdssamfundet.

I praksis forstærker disse argumenter hinanden, fordi dynamikken i den offentlige sektor hidtil har været knyttet til væksten i budgetterne (marginalerne). Med ingen eller næsten ingen vækst over en årrække er der risiko for fastfrysning af de offentlige ydelsers indretning, som hurtigt vil forældes i forhold til nye ønsker og muligheder i samfundsudviklingen. Denne velkendte svaghed ved planøkonomi kan meget vel vise sig at være den største fare for velfærdssamfundet i en brydningstid med meget knappe ressourcer.

# Økonomiens politik — politikken økonomi

*Kjeld Møller Pedersen og Jørn Henrik Petersen*

## *Indledning*

Den danske økonomi er i dag karakteriseret ved, at de tjenesteydelseproducerende erhverv er større end de vareproducerende. Den offentlige sektor og non-profit sektoren spiller i denne sammenhæng en stor rolle. Vil man studere de økonomiske og politiske aspekter af en sådan blandingsøkonomi, må man forlade en snæver traditionel økonomisk og politologisk analyseform. Den hidtidige arbejdsdeling, hvor økonomer studerer markedets funktion under stadig mere sofistikerede antagelser, hvor organisationsteoretikere og sociologer koncentrerer sig om organisations- og forvaltningssystemer, og hvor politologer studerer dele af den kollektive beslutningsmekanisme, kan ikke opretholdes.

Med en så omfattende offentlig sektor kommer politikken i stigende grad til at dreje sig om økonomiske emner både vedrørende spørgsmål om ressourceanvendelse og styring indenfor den offentlige sektor, spørgsmål om tilvejebringelse af indtægter (skattepolitik), stabiliseringspolitiske spørgsmål, hvoraf skattepolitikken kan være en del, og fordelingspolitiske spørgsmål. På den anden side bliver de økonomiske (private) beslutningsenheder i stigende grad politiske handlingenheder forstået på den måde, at en række af deres handlingsmuligheder påvirkes af regulerende politiske myndigheder, der imidlertid selv er genstand for påvirkning af de private beslutningsenheder enten direkte eller gennem organisationsrepræsentation. En sådan udvikling må have konsekvenser for de traditionelt anvendte analysemetoder.

Forfatterne til denne artikel søger i en nylig udkommet bog, »Hvorfor kan den offentlige sektor ikke styres?« (17) at anvende en sådan bredere analysemetode. I udlandet går denne fremgangsmåde under betegnelsen »public choice« eller »the economics of politics«. Dette afspejles i bogens undertitel: »økonomiens politik – politikken økonomi«.

Bogens hovedtitel kunne forlede til den opfattelse, at de samfundsmæssige styringsproblemer primært har deres oprindelse i og er særegne for den offentlige sektor. Dette er naturligvis ikke vores opfattelse. Tværtimod er bogens ud-



gangspunkt en erkendelse af, at den institutionelle ramme, indenfor hvilken den økonomiske og politiske virksomhed i almindelighed udspiller sig, har ændret sig væsentligt. Specielt er forholdet mellem økonomi og politik undergået væsentlige ændringer.

Markedet og dermed den »private« sektor kan opfattes som et af samfundets styringssystemer, der styrer produktion og allokering med hensyn til en stor del af de goder og tjenesteydelser, der forbruges; men markedet er kun et blandt flere styringssystemer. Forvaltningsapparatet eller bureaukratiet er et andet styringssystem, afstemningsmekanismer og repræsentative valg er et tredje og beslutninger i og mellem interesseorganisationer er et fjerde. En af bogens hovedpointer er netop, at det er i samspillet mellem disse fire styringssystemer eller beslutningssystemer, de endelige resultater fremkommer. På grund af samspillet og den glidende overgang mellem de forskellige systemer fremtræder alle institutioner som økonomiske, politiske og bureaukratiske på en og samme tid.

Formålet med denne artikel er at antyde hovedelementerne i den måde, hvorpå vi anskuer styringsproblematikken. Som allerede nævnt er disse overvejelser inspireret af den metode, der betegner »public choice« teori. Det centrale heri er, at den analytisk skarpe adskillelse mellem »politik« og »økonomi« søges nedbrudt, idet begge fænomener analyseres under anvendelse af samme sæt af begreber og metoder.

I det følgende skal vi (a) beskrive baggrunden for »public choice« teorien, (b) skitsere udgangspunktet for den økonomiske teori om den offentlige sektor, (c) i forlængelse heraf diskutere begrebet det kollektive gode, (d) fremstille den konventionelle økonomiske teori om politik, (e) illustrere vanskelighederne ved politisk beslutningstagen, (f) skitsere en anden betragtningsmåde i relation til økonomisk politik for afslutningsvis (g) at diskutere, hvorfor det forekommer så vanskeligt at opnå »styring« i en blandingsøkonomi.

### *Baggrund*

»Public choice« teorien eller »den nye politiske økonomi« kan ud fra en økonoms synsvinkel opfattes som en udvidelse af anvendelsesområdet for økonomisk metodologi til at omfatte også politiske fænomener knyttet til kollektive beslutningsprocesser. Dette er bl. a. en følge af udviklingen af *teorien om kollektive goder*, jf. (20), (21) og (22), der vil blive diskuteret i det følgende afsnit. Netop denne teori fungerer som et vigtigt bindeled, når økonomer skal forklare relationen mellem en privat og en offentlig sektor i økonomien. En anden inspirationskilde er Arrow's påvisning af de problemer, der knytter sig til konstruktion af en *social velfærdsfunktion* baseret på de enkelte borgeres præferencer. Under visse antagelser viser Arrow, at det ikke er muligt at konstruere en sådan velfærdsfunktion beroende på individuelle præferencer. Man taler om Arrow's umulighedsteorem, jf. (1). Duncan Black's (3) arbejder fra 50'erne om *afstem-*



*ningsregler*, herunder analyse af forskellige udformninger af flertalsreglen og betydningen af den »midterste« vælger (medianvælgerteoremet), har været en tredje inspirationskilde.

Man ser således, at »den nye politiske økonomi« hviler på det traditionelle økonomiske udgangspunkt nemlig det enkelte, rationelt handlende individ. Ligeledes ser man, at selv om der har været tidligere forskere, der har været inde på analoge problemstillinger, er det først i 50'erne, at de centrale elementer i teorien, teorien om kollektive goder, umulighedsteoremet og medianvælgerteoremet, udkrystalliserer sig.

Omend foregrebet af Schumpeter (23) må Down's bog fra 1957 (6) »An Economic Theory of Democracy« betragtes som det første forsøg på systematisk analyse af politiske fænomener ved hjælp af økonomisk metodologi.

Den nye politiske økonomi er imidlertid også blevet udviklet og benyttet af en række politologer, der opfatter politik og analysen deraf på følgende måde:

»To summarize, we believe that politics at least include the selection, enforcement, realization (or production), and evaluation of social choice. The science of politics thus explains the mystery of how social choice evolves out of individual preferences.« (19 p. 6).

Dette fører naturligt til, at politik anskues ud fra en rationalitetssynsvinkel, d. v. s. stemmeafgivning, politisk deltagelse m. v. opfattes som rationelle handlinger, jf. titlen på en af de senest udkomne bøger »Politics as Rational Action« (11). Denne skole indenfor politologien har overtaget og benytter den økonomiske analysemetode, men gør dog i væsentligt større udstrækning brug af *spilteori* som analyseredskab. Ligeså har disse politologer i højere grad end økonomer indenfor den nye politiske økonomi beskæftiget sig med koalitionsdannelse, deltagelse i politik, politisk konkurrence o. s. v. Det klassiske værk indenfor den politologiske forskning i denne tradition er Riker og Ordeshook's bog (19) fra 1973, der systematisk advokerer for den opfattelse af politik, der er beskrevet i citatet ovenfor. Der kan ligeledes være grund til at nævne Riker's bog (18) fra 1962 om politiske koalitioner. Heri sættes spørgsmålstejn ved Down's antagelse om stemmemaximering som adfærdsantagelse for politikere, idet der i stedet argumenteredes for, at partierne ville søge at opnå netop et tilstrækkeligt antal stemmer til sikring af en minimalt vindende koalition.

Det er naturligvis ikke muligt at yde fuld retfærdighed indenfor en artikels rammer og ej heller at give en udtømmende teoriehistorisk redegørelse, men de væsentligste »byggeklodser« i den nye politiske økonomi er dog antydnet, ligesom det individualistiske rationalitetspostulat er fremhævet.

Omend betydningen af »rationalitet«, som det anvendes i økonomisk teori, gennemgås grundigt selv i indledende universitetskurser, giver det ofte anledning til misforståelser. Vi vil imidlertid ikke i denne sammenhæng tage dette problem op til drøftelse, men henvise til kapitel 2 i (19), herunder specielt



klargøringen af indholdet i Simon's satisfieringsmodel, der ofte har været (mis)-brugt som argument mod rationalitetsmodeller. Vi er enige i, at

»unless we ask decision makers to play God, maximizing and satisficing are the same thing«. (19 p. 23).

#### *Udgangspunktet for den økonomiske teori om den offentlige sektor*

I den udstrækning traditionel økonomisk teori indeholder en statsteori eller begrundelse for eksistens af en offentlig sektor, beror den på påpegning af, at »det frie marked« i visse henseender ikke fungerer tilfredsstillende. Man taler i så fald om markedets utilstrækkelighed eller markedsimperfektioner (market failure).

En sådan imperfektion eksisterer typisk i tilfælde med *kollektive goder* (eller kollektive onder). Som eksempler på kollektive goder kan nævnes forsvar, gadebelysning, fyrtårne, færdselsregler, mens f. eks. forurening vil være et eksempel på et kollektivt onde.

Det kan være nyttigt nærmere at se på de betingelser, hvorunder »det frie marked« fungerer tilfredsstillende forstået på den måde, at det resulterer i *Pareto optimalitet*, d. v. s. en situation, hvor intet individs velfærd kan forøges, uden at et andet individs velfærd forringes. Under forudsætning af fuld delighed af goderne (d. v. s. private goder), at ingen forbrugere eller producenter er så store, at de kan påvirke priserne, at forbrugere og producenter har fuldkommen information om priser, alternativer m. v., at det står forbrugere og virksomheder frit for at deltage i markedsaktivitet (frivillighed), at forbrugere og virksomheder er hhv. nytte- og profitmaximerende samt en række andre forudsætninger følger det af »idealmodellen« for det »frie marked«:

- 1) at forbrugerne har et incitament til at tilfredsstille deres ønsker i videst muligt omfang,
- 2) at forbrugerne individuelt kan tilegne sig en sådan mængde af det enkelte gode, at det modsvarer den enkelte forbrugers præferencer,
- 3) at der er en direkte relation mellem forbrugere og producenter,
- 4) at producenterne har et incitament til at tilpasse sig forbrugernes ønsker samt at gennemføre omkostningsminimering, fordi de under konkurrence producerer med størst muli ggevinst som mål,
- 5) at prismekanismen er et ubevidst motivations-, informations- og koordineringssystem,
- 6) at denne ubevidste markedskoordination (»den usynlige hånd«) medfører en situation, hvor intet individs velfærd kan forøges, uden at et andet individs velfærd forringes, d. v. s. en Pareto-optimal situation.

Dette udgør den klassiske begrundelse for det »frie markeds« ønskværdighed. På et marked for private goder med fuldkommen konkurrence fremkommer



en ressourceallokering, der er ønskelig i den forstand, at den er *Pareto optimal*.

Lad os betragte den Pareto optimale situation lidt nærmere. For det første må det da understreges, at der er mange mulige Pareto optimale situationer, der hver modsvarer af en indkomstfordeling. Er denne ud fra et eller andet synspunkt ikke acceptabel, kan der argumenteres for en kollektiv intervention af fordelingspolitisk karakter. For det andet må det fremhæves, at andre institutionelle arrangementer end en markedsøkonomi under fuldkommen konkurrence *kan* resultere i en Pareto optimal situation. For det tredje er det vigtigt at mærke sig, at den ovenfor beskrevne Pareto optimale situation implicit forudsætter, at der eksisterer et sæt af »spilleregler«. Dette rejser et krav om kollektiv enighed om disse spilleregler og kollektiv enighed om sanktioner, hvis reglerne brydes. Der tænkes her på de love og regler, der udgør rammerne om individernes markedstransaktioner. Dette må indebære eksistens eller etablering af et kollektivt organ, der kan fungere som »opmand« eller regelhåndhæver. I det omfang overholdelsesregler ikke nyder tilstrækkelig bred accept i befolkningen eller ikke er tilstrækkeligt udviklede under hensyn til markedstransaktionernes form og indhold, må det kollektive organ tillige opfylde en regelgivende funktion.

Markedssystemet i dets ideale form har således i sig selv karakter af et kollektivt gode. Det vil derfor være i den enkelte aktørs interesse at søge denne ramme opretholdt som ramme om andre aktørers beslutninger, mens vedkommende selv søger at opnå en højere grad af beslutningsautonomi, som det kendes f. eks. fra forekomsten af monopoler. Staten kan derfor tillægges den funktion at sikre opretholdelsen af markedet og konkurrencen som institutionel ramme, d. v. s. udøve en regulerende funktion.

Bevæger man sig nu bort fra idealmodellen og antager, at der forekommer *kollektive goder* eller *onder* i den ovenfor definerede forstand, er markedet opfattet som et beslutnings-allokeringsystem ikke i stand til at sikre tilvejebringelse af godet i et sådant omfang, at der bliver tale om en Pareto optimal situation. Dette har i den konventionelle velfærdsøkonomi været opfattet som en både nødvendig og tilstrækkelig betingelse ikke blot for offentlig intervention men også for kollektiv produktion. Det antages implicit, at den kollektive intervention og produktion vil sikre tilvejebringelse af godet i det optimale omfang. Dette har vi (17 p. 41) betegnet den velfærdsøkonomiske naivisme, idet ræsonnementet totalt negligerer en institutionel beskrivelse af den offentlige sektor svarende til den institutionelle beskrivelse af markedet, d. v. s. der specificeres ikke politiske og bureaukratiske strukturer. I stedet antages det, igen implicit, at den offentlige sektor kan opfattes som en »Paretiansk diktator«, der som eneste mål har varetagelsen af almenvellet forstået som tilvejebringelse af en Pareto optimal situation eller i det mindste som værende i stand til at gennemføre en Pareto-forbedring.

Dette er et centralt udgangspunkt for den nye økonomiske teori om politik,



idet man i modsætning til den konventionelle velfærdsøkonomi vil argumentere: »Javel, der foreligger en situation med forhold, der betinger markedets utilstrækkelighed, men kan man modsætningsvis antage, at en kollektiv instans vil fungere ufejlbarligt forstået på den måde, at denne instans vil løse problemet »bedre« end markedet.« Med denne formulering har man konstateret, at forekomst af markeds imperfektioner i bedste fald kan være en nødvendig men ikke en tilstrækkelig betingelse for at argumentere for kollektiv intervention. Snarere er situationen den, at man i analytisk forstand må sammenligne to ufuldkomne beslutnings- og koordinationssystemer, markedet og den offentlige sektor. Man kan ikke på forhånd afgøre, hvilket system der er at foretrække.

### *Betydningen af eksistensen af kollektive gode*

Betragtes en situation med forekomst af et kollektivt gode ud fra de ovennævnte antagelser 1)–6), vil man let kunne indse det problem, der rejses af sådanne godes eksistens. Med udgangspunkt i et simpelt *spilteoretisk* ræsonnement vil man se, at det enkelte individs incitamenter/adfærd ikke fører til en Pareto optimal situation. Lad os her erindre om, at det kollektive gode er karakteriseret ved, at det står til rådighed for alle, og at ingen kan udelukkes fra at nyde gavn af godet. Den enkelte vil derfor ræsonnere på den måde, at såfremt godet tilvejebringes, vil jeg få gavn af det, selv om jeg ikke betaler for det, fordi andre, der ønsker at drage nytte af godet, utvivlsomt vil betale for det. Det siger sig selv, at hvis alle ræsonnerer på denne måde, vil godet ikke blive produceret. I spilteorien kendes denne situation under betegnelsen *fangernes dilemma*.

Lad os betragte den simplest mulige situation. Vi forestiller os et »samfund« bestående af to personer (eller grupper), som hver for sig ville drage fordel af det kollektive gode svarende til en pengeenhed (f. eks. 1000 kr.), mens produktionsomkostningerne er halvanden pengeenhed (1500 kr.). Hver person står da overfor to muligheder, nemlig at støtte produktion af det pågældende gode hhv. ikke at støtte produktion af dette gode. Situationen er illustreret i firefeltstabellen.

|                                                  |                                                           | Person eller gruppe B's handlemuligheder    |                |                                                           |   |
|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------|----------------|-----------------------------------------------------------|---|
|                                                  |                                                           | støtte produktion af<br>det kollektive gode |                | undlade støtte af<br>produktion af det<br>kollektive gode |   |
|                                                  |                                                           | A                                           | B              | A                                                         | B |
| Person eller gruppe<br>A's handlemulig-<br>heder | støtte produktion af<br>det kollektive gode               | $\frac{1}{4}$                               | $\frac{1}{4}$  | $-\frac{1}{2}$                                            | 1 |
|                                                  | undlade støtte af<br>produktion af det<br>kollektive gode | 1                                           | $-\frac{1}{2}$ | 0                                                         | 0 |

I tabellens felter er opgjort nettofordelene ved de to handlemuligheder. Så-



fremt parterne kollektivt beslutter sig for produktion, jf. det øverste felt, koster det  $1\frac{1}{2}$  pengeenhed at producere godet. Deles denne omkostning ligeligt, vil hver skulle betale  $\frac{3}{4}$  pengeenhed. Da godet er kollektivt får begge en gevinst på en pengeenhed, d. v. s. nettogevinsten bliver  $\frac{1}{4}$  for begge. Betragtes det modsatte tilfælde i nederste højre felt, er resultatet, at godet ikke tilvejebringes, hvorfor der ikke er nettofordel for nogen af parterne. Det er denne situation, der svarer til markedsløsningen, idet den enkelte ikke har noget incitament til at tilvejebringe godet, selv om begge i virkeligheden ville have fordel deraf. »Dilemmaet« består netop i, at når begge parter handler rationelt og har information om det kollektive godes karakter, vil de ræsonnere, som ovenfor beskrevet.

A vil sige: Hvis B tilvejebringer godet, vil jeg nyde godt af det uden at betale (nederste venstre felt), mens B vil sige: Hvis A tilvejebringer godet, vil jeg nyde godt af det uden at betale (øverste højre felt). Følger begge denne strategi, vil slutresultatet modsvare nederste højre felt.

Den grundlæggende årsag er naturligvis godets karakter, der medfører, at både A og B søger at opnå status som »gratist« (free-rider).

Det ses af tabellen, at den Pareto optimale situation er øverste venstre felt, som imidlertid ikke kan virkeliggøres af markedet. Lidt provokerende kan man sige, at individuel rationel handlemåde ikke fører til Pareto optimalitet.

Spørgsmålet er da, om der findes en form for »kollektiv rationalitet«, der løser vort dilemma, d. v. s. om der findes beslutningsmekanismer, der vil resultere i en situation som beskrevet i øverste venstre felt? Formuleringen af dette spørgsmål kræver, at man begynder at overveje fælles og accepterede regler, d. v. s. spilleregler for fælles beslutninger.

En mulighed ville være, at de to parter enedes om, at indgåede aftaler skal overholdes og tillige accepterer en tredjepart, der i givet fald ville kunne gennemføre sanktioner, hvis aftalen skulle blive brudt. Hvis vi antager dette, består der en mulighed for at gennemføre *forhandlinger* mellem de to parter, og det er da muligt at vise, at en sådan forhandling under de i fællesskab vedtagne regler kan føre til den Pareto optimale situation.

Man kunne derfor tro, at forhandling mellem de berørte parter ville kunne løse markedets utilstrækkelighed. Der er imidlertid flere årsager til, at dette ikke er tilfældet. For det første har vi kun betragtet en situation med to parter. I de fleste praktiske situationer vil der være mange individer involveret i spørgsmålet om tilvejebringelse af kollektive goder. I sådanne situationer vil forhandlinger tydeligvis være en upraktisk løsning. Forhandling kræver koordination og information, og jo større den involverede gruppe bliver des større og des mere resourcekrævende vil koordinations- og informationsproblemerne være. For det andet kan der være problemer i henseende til en forhandlingsløsnings stabilitet. I spilteorien siger man, at den Pareto optimale løsning er udtryk for en samarbejdsstrategi (cooperative game), men den fører ikke til en ligevægts-



løsning, idet den dominerende, og stadig potentielt mulige strategi, er en ikke-samarbejds (non-cooperative game) strategi, hvorfor der vil være et stadigt incitament for den enkelte til at bringe sig selv i den mest fordelagtige situation, d. v. s. unddrage sig betalingsforpligtelsen. Denne tendens vil være stadig mere fremherskende, når antallet af involverede parter øges, fordi den enkelte da regner med, at de andre ikke opdager »gratist adfærden«, og at vedkommendes bidrag under alle omstændigheder er lille i sammenligning med de samlede omkostninger.

Den skitserede problematik viser tydeligt, at den traditionelle paretianske opfattelse af den offentlige sektor ikke er tilfredsstillende. Samtidigt antyder overvejelserne en række af de problemkredse, der behandles indenfor den nye politiske økonomi: (a) Undersøgelse af beslutningsregler og deres hensigtsmæssighed vurderet i forhold til Pareto kriteriet, herunder analyse af forskellige afstemningsregler, (b) Undersøgelse af en række politiske fænomener med udgangspunkt i teorien om kollektive goder, herunder forhold som participation, interessegrupper, decentralisering m. v., jf. (8) og (15). (c) Undersøgelse af implementeringsstrukturen, d. v. s. forvaltningsapparatet eller bureaukratiets adfærd. Disse forhold vil blive belyst i efterfølgende afsnit.

#### *Om blandingsgoder og konsekvenserne af deres forekomst*

Hidtil er drøftet to yderpunkter på et kontinuum, nemlig det rent private og det rent kollektive gode. Imellem disse to extremer befinder sig en lang række blandingsgoder, der både besidder private og kollektive karakteristika. Drejer det sig om goder, som f. eks. uddannelse, der ud over at give fordele for godets umiddelbare forbruger tillige gavner andre, vil tilvejebringelsesomfanget gennem markedet være for lille. Markedet vil ikke resultere i en Pareto optimal situation. Omvendt kan der være tilfælde, hvor tilvejebringelsen af et gode ledsages af omkostninger for andre end producenten af godet. Disse omkostninger for andre indgår ikke i producentens overvejelser, hvorfor tilvejebringelsesomfanget vil tendere at være for stort, hvis det fastlægges gennem markedstransaktioner.

I praksis er det kun få goder, der er rene kollektive goder. Analysen af blandingsgoderne er derfor vigtig. Dette betyder bl. a., at argumenterne for offentlig intervention og/eller produktion må underkaste nøje analyse under hensyntagen til en eksplicit bureaukratisk og politisk struktur. Kun herved er det muligt at vurdere de hidtil omtalte beslutnings- og allokeringssystemers, markedet og den offentlige sektor, hensigtsmæssighed. Tanken er m. a. o. den, at forekomsten af en markedsimperfektion kun er nødvendig, men ikke en tilstrækkelig betingelse for at overføre et aktivitetsområde til offentlig beslutning end sige produktion.

Følges Musgrave (14) i hans opdeling af den offentlige sektors aktiviteter i



tre kategorier: allokerings-, fordelings- og stabiliseringspolitiske opgaver, har vægten i det hidtil anførte ligget på de to førstnævnte. Den stabiliseringspolitiske opgaver vedrører primært den makroøkonomiske styring gennem bl. a. finans- og pengepolitiske indgreb. Resultaterne af de makroøkonomiske indgreb kan også i princippet opfattes som kollektive goder, idet f. eks. en stabilisering af priserne, opretholdelse af fuld beskæftigelse m. v. er goder, der i lige grad står til alles disposition. I det følgende afsnit skal vi belyse den konventionelle teori om økonomisk politik med henblik på dens antagelser i henseende til regeringsadfærden.

### *Den konventionelle teori om økonomisk politik*

Formålet med økonomisk teori er at forklare, hvordan dele af eller hele økonomien fungerer og undertiden at fremsætte forslag til, hvordan regeringen kan gribe ind med det sigte at realisere visse specificerede mål. For at vurdere mulighederne for og konsekvenserne af at realisere de opstillede mål, er det nødvendigt at udforme økonomiske decisionsmodeller, hvis variable er kvantificerbare. Inmplicit ligger i denne fremgangsmåde ideen om sammenligning af to tilstande, hvoraf den ene beskriver et forventet udviklingsforløb under antagelse af en »passiv« offentlig sektor. I bestemmelsen af dette udviklingsforløb antages således de parametre i modellen, der »kontrolleres« af regeringen, for givne. Den anden beskriver den situation, der vil indtræde, hvis regeringen gennem sine beslutninger ændrer på en eller flere parametre, f. eks. foretager en ændring af udgiftspolitikken med det sigte at påvirke inflationsraten.

Den konventionelle teori om økonomisk politik er i princippet meget simpel. Regeringen (ledelsen) behandles, som man i økonomisk analyse behandler en husholdning eller virksomhed. Regeringen, som ikke identificeres nærmere, antages udstyret med en »velfærdsfunktion«, hvis argumenter er kvantificerbare målvariable som f.eks. vækstrate, inflationsrate, beskæftigelse, betalingsbalance-situation o. s. v. Denne funktion maximeres under hensyn til de restriktioner, der udtrykker den økonomiske struktur og adfærden hos de økonomiske beslutningstagere i denne struktur:

»Ved at maximere velfærdsfunktionen under bibetingelserne får man da under et bestemt både de optimale værdier af målsætningsvariablerne og de værdier af instrumentvariablerne, som vil realisere denne målsætning . . . eller om man vil, den absolutte målsætning finder nu udtryk i kravet om størst mulig værdi af velfærdsfunktionen som optimalitetskriterium.« (5)

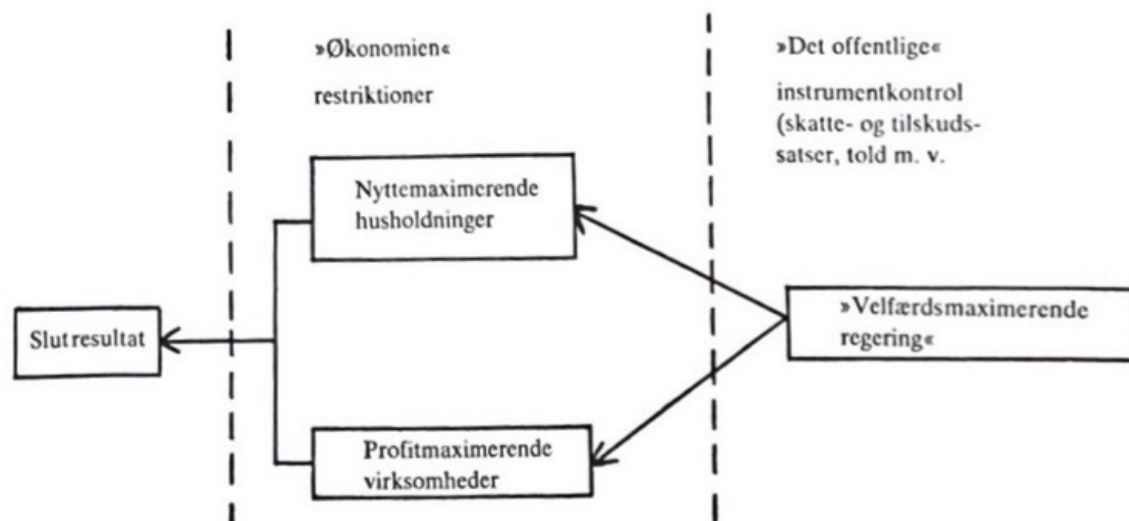
I modeller af denne karakter er der tre grupper af beslutningstagere, nemlig husholdninger, virksomheder og »regeringen«. Som led i optimeringen vil



»regeringen« ændre værdien af de instrumentvariable, der kontrolleres af de øvrige grupper.

En stærkt stiliseret illustration af den konventionelle teori er givet i figur 1.

figur 1



Modellen bygger således på eksistens af to typer beslutningsmekanismer. På den ene side har man beslutninger, der træffes af individuelle aktører, der tilpasser sig forskellige foreliggende markedssituationer, idet den foreliggende markedssituation fremtræder som udefra givet og upåvirkelig. På den anden side har man autonome beslutninger truffet af en regering med større eller mindre aktionsspillerum og mere eller mindre omfattende intervention i det økonomiske system. Regeringen betragtes som en autoritet, der træffer autonome beslutninger i henseende til forskellige instrumenter, der antages at påvirke det økonomiske systems adfærd, mens markedsmekanismen tjener til at koordinere decentraliserede beslutninger.

#### *Den konventionelle teoris karakteristika*

Man kan således for det første konstatere, at modellen antager en *beslutningsenhed*, »regeringen«, der antages udstyret med en »velfærdsfunktion«, der antages at være stabil over den periode over hvilken, den søges maximeret. Denne beslutningsenhed er *autonom* i den forstand, at den kontrollerer »den offentlige sektor« såvel vertikalt som horisontalt.

For det andet antages det, at regeringen *dominerer* den private sektors beslutningstagere, således at den ved passende ændringer i de instrumentvariable

kan påvirke de økonomiske beslutningstageres adfærd i en sådan retning, at »velfærdsfunktionen« optimeres.

For det tredje antages det ofte, at »velfærdsfunktionen« er en afspejling af »samfundets velfærdsfunktion«. Der gøres ikke noget forsøg på at afdække en egentlig adfærdsfunktion for regeringen, hvilket vil sige, at den politiske mekanisme/den offentlige sektor er ufuldstændigt beskrevet.

Dette svarer i virkeligheden til en antagelse om eksistens af den tidligere omtalte velfærdsmaximerende diktator.

Alternativt til denne opfattelse kunne man indføre tankegangen om det perfekte demokrati, der afspejler vælgernes ønsker, ligesom det fuldkomne marked afspejler forbrugernes ønsker. Indenfor denne tankegang antages det, at den enkeltes stemmeafgivning og evt. deltagelse i andre former for politisk aktivitet beror på vedkommendes »politisk-økonomiske kalkule«. Den enkelte afvejer således den totale beskatning og dennes fordeling på de enkelte borgere mod sine ønsker om godeudbud fra den offentlige sektor samt sin holdning til fordelings- og stabiliseringspolitiske foranstaltninger.

Analogt til det perfekte marked beskrives da det perfekte demokrati som en beslutningsstruktur, hvis resultater fremkommer gennem de politiske partiers konkurrence om vælgernes gunst. Antages det forenkende, at der eksisterer to partier, der har fuld information om vælgernes ønsker, om ønskernes intensitet og om virkningerne af de foranstaltninger, der bringes i forslag, og antages det yderligere, at vælgerne har fuld information om partiernes forslag, konsekvenserne af disse og om partiernes hidtidige aktiviteter, kan det vises, at politikernes beslutninger vil tilfredsstille vælgernes ønsker, hvis disse er ens. Er ønskerne forskellige, men kan de rangordnes langs en skala, kan det vises, at det politiske slutresultat befinder sig i eller meget nær »midterpositionen«. I en ligevægtssituation har politikerne således ingen magt. Uanset deres ønsker må de på grund af konkurrencen tilpasse sig den »midterste« vælgers præferencer (medianvælgerteoremet).

Efter denne digression, der viser, at teorien om økonomisk politik er baseret på en lige så intetsigende teori om den offentlige sektor som den traditionelle velfærdsøkonomi, kan vi som en fjerde karakteristisk ting ved modellen fremhæve dens negligering af forvaltningsapparatet. Dette fremkommer ikke som selvstændig beslutningstager i modellen, hvilket er konsistent med den traditionelle opfattelse af et forvaltningsapparat:

»... tended to assume unconsciously for the most part, that public officials are public-interest maximizers. In other words, we have assumed that government personnel pursue one type of gain and avoid one type of cost – those felt by the general public – and ignore other variables that would normally be in utility functions. To be sure, we have recognized the existence of outright graft and corruption, attributing this to government personnel of another extreme variety – selfish-interest maxi-



mizers whose utility functions include a number of evil aims and little else. These evil men seem to be regarded as the exceptions that prove the general rule of public interest maximizing.» (13)

Der opereres således med tanken om et perfekt bureaukrati, der rationelt, effektivt og uden friktioner implementerer de politiske beslutninger, d. v. s. de af »regeringen« trufne beslutninger.

For det femte tildeler modellen den økonomiske profession en klar rolle. Økonomen bliver specialist i bestemmelse af »rationel eller optimal« politik, d. v. s. en politik konsistent med de mål, der er indeholdt i »velfærdsfunktionen«.

For det sjette fremtræder de enkelte komponenter i det samlede styringssystem som *funktionelt uafhængige*, idet der ikke er interaktion eller »feed-back« mellem den »private« og den »offentlige« sektor. F. eks. reagerer borgerne ikke negativt på en ført økonomisk politik, og hvis de skulle gøre det, ville det ikke give anledning til konsekvenser.

Den konventionelle teori om økonomisk politik beror således på tre grundlæggende idealmodeller for samfundets funktion i forskellige institutionelle områder: det perfekte marked, den »velfærdsmaximerende« regering og det passive bureaukrati. Opfattelsen implicerer en klar skillelinje mellem økonomi, politik og forvaltning.

### *Økonomisk politik og »politik«*

Som nævnt implicerer den konventionelle teori om økonomisk politik en veldefineret rolle for den økonomiske profession. Det vækker ofte undren blandt både økonomer og andre, at de af økonomer fremsatte forslag sjældent nyder fremme. Dette »forklarer« man på forskellig måde. Nogle hævder, at man må udbygge rådgivningsfunktionen, fordi politikerne øjensynlig ikke har fået nok vejledning. Andre hævder, at politikerne ikke forstår rådene. Atter andre konstaterer med foragt, at det er, fordi der »politiseres« – underforstået at det politiske element er noget irrationelt.

Det skulle være unødvendigt at understrege, at dette er baseret på en misforstået opfattelse af begrebet »rationalitet« eller i bedste fald en manglende forståelse af, at rationalitetsbegrebet kan have forskelligt indhold afhængigt af, om man betragter den private eller den offentlige sektor. Vi skal ikke her forfølge rationalitetsbegrebet nøjere, men i stedet vise, at en simpel analyse af den politiske beslutningsproces, hvori makroøkonomiske spørgsmål kan indgå, ofte vil være nyttig for forståelse af, hvorfor økonomernes »fagligt korrekte« forslag ikke altid nyder fremme. Samtidigt vil samspillet mellem økonomi og politik herigennem komme til at fremtræde i klarere belysning.

I det hollandske parlament blev der i 1973 stemt om en afgiftsforhøjelse på benzin, jr. (24). Afgiftsforhøjelsen blev ikke gennemført. Eksemplet vil, når det

analyseres, vise, at selv om de politiske partier reagerer rationelt, er der ikke nogen nødvendighed for, at dette medfører kollektiv rationalitet. Det paradoksale i eksemplet er nemlig, at der faktisk var et (potentielt) flertal for en afgiftsforhøjelse, men den anvendte flertalsregel kombineret med reglerne for afstemningsprocedure medførte, at afgiftsforhøjelsen ikke gennemførtes. Eksemplet er en praktisk illustration af Arrow's umulighedsteorem og Black's undersøgelse af de tilstrækkelige betingelser for flertalsreglens funktionsdygtighed.

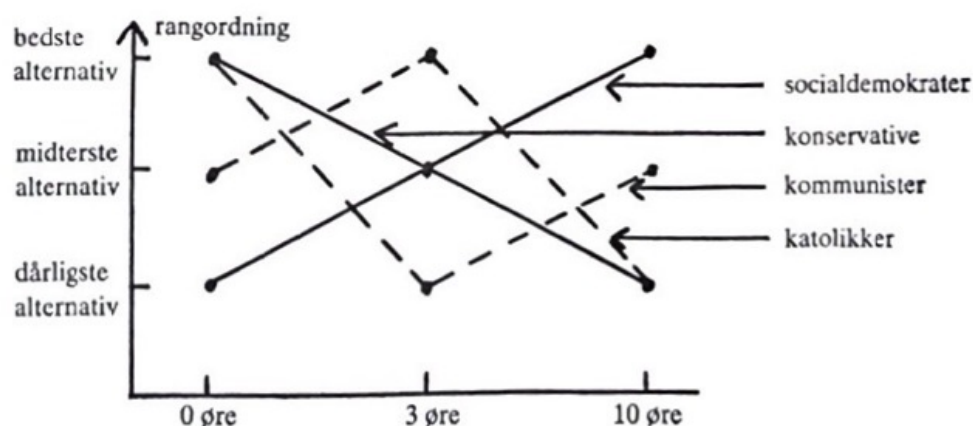
Man diskuterede tre alternative forslag: (a) en forhøjelse af afgiften med 10 øre pr. liter, (b) en forhøjelse med 3 øre pr. liter og (c) ingen forhøjelse. Parlamentet var sammensat af fire politiske grupperinger: a) socialdemokrater m. fl., b) katolikker, c) konservative og d) kommunister.

Af debatten fremgik, at de fire grupper havde klare præferencer med hensyn til de tre alternativer. I nedenstående tabel er partiernes præferencer illustreret:

|                        | Bedste alternativ | Midterste alternativ | Dårligste alternativ | Antal mandater |
|------------------------|-------------------|----------------------|----------------------|----------------|
| Socialdemokrater m.fl. | 10 øre            | 3 øre                | 0 øre                | 63             |
| Katolikker             | 3 øre             | 0 øre                | 10 øre               | 24             |
| Konservative           | 0 øre             | 3 øre                | 10 øre               | 42             |
| Kommunister            | 0 øre             | 10 øre               | 3 øre                | 7              |

Ud fra denne belysning af præferencerne skulle man umiddelbart mene, at det ville være muligt at vedtage en afgiftsforhøjelse på et sted mellem 3 og 10 øre pr. liter, men en nærmere betragtning af de forskellige gruppers rangordning af alternativerne vil vise, at betingelsen for fremkomsten af et stabilt flertal ikke er til stede. Dette ser man lettest ved at præsentere præferencerne i et diagram, som vist i figur 2.

figur 2





Betragtes f. eks. de konservative ses det, at den kurve, der forbinder alternativerne kun har en top, nemlig øverst til venstre. Det samme gælder socialdemokraterne og katolikkerne, idet toppen for socialdemokraterne ligger i øverste højre hjørne og for katolikkerne ved alternativet 3 øre. Havde kun disse tre grupper deltaget i afstemningen ville en simpel flertalsafgørelse have resulteret i vedtagelsen af en afgiftsforhøjelse på 3 øre. Dette skyldes netop, at disse tre grupper har *en-toppede præferencer*.

Problemerne opstår imidlertid, når der er *to-toppede præferencer*, hvilket karakteriserer kurven for kommunisternes præferencer. Når der eksisterer to-toppede præferencer, kan der opstå cykliske flertal, d. v. s. ustabile flertalskoalitioner. Dette sker netop i forbindelse med dette forslag. Først dannedes et flertal bestående af socialdemokrater og kommunister mod et ændringsforslag om en forhøjelse på 3 øre. Da dette var forkastet, fremstod et nyt flertal bestående af kommunister, konservative og katolikker, der nedstemte regeringens forslag om en afgift på 10 øre pr. liter. Resultatet blev derfor, at der ikke gennemførtes nogen ændring af benzinafgiften.

Dette udfald er forudsigeligt. Det endelige resultat skyldes, at man i Holland ifølge procedurereglerne først skal stemme om ændringsforslagene. Der kan ikke stemmes om allerede forkastede forslag.

Der er intet irrationelt ved dette udfald. Det er en forudsigelig konsekvens af den måde, hvorpå man har udformet beslutningssystemet. Sådanne eksempler kan have uvirkelighedens skær over sig, når de fremstilles på denne måde, men de er en realitet i repræsentative demokratier med flerpartisystemer.

Når traditionelle spørgsmål om økonomisk politik indplaceres i en politisk institutionel ramme, hvori de deltagende aktører handler rationelt, vil man se, at de konventionelle decisionsmodeller er utilstrækkelige i den forstand, at de overvejelser, der ligger bag indførelsen og anvendelsen af »velfærdsfunktionen« ikke er fuldstændige.

Dette betyder naturligvis ikke, at de bagved liggende antagelser om økonomiske sammenhænge behøver at være forkerte. Det ændrer heller ikke det forhold, at sådanne modeller kan benyttes til generering af mulige alternativer, der kan indgå i debatten, som økonomernes »bedste bud« på en hensigtsmæssig løsning, men at de »optimale« forslag ikke bliver gennemført i praksis, er der ikke grund til at undre sig over.

Udvides den politiske dimension omkring gennemførelsen og vedtagelsen af konkrete økonomiske indgreb vil det være naturligt, at det sker ud fra en antagelse om, at de politiske partier tager stilling til forslagene under hensyn til omkostning og gevinst vurderet ud fra forslagens virkninger på vælgertilslutningen. Denne betragtningsmåde har dannet udgangspunkt for mange empiriske undersøgelser i de senere år, jf. (27).

Efter at have betragtet den traditionelle »statsopfattelse« i den Paretianske velfærdsøkonomi og i de økonomiske decisionsmodeller og efter at have anty-



det forskellige udvidelser, der tager hensyn til den offentlige sektors karakteristika, skal nu skitseres en mere helhedsorienteret opfattelse af forholdet mellem økonomi og politik.

### *Den nye politiske økonomis betragtningsmåde*

En mere dækkende betragtningsmåde fordrer, at man opgiver tanken om »den offentlige sektor« som automatisk korrektør på markedets imperfektioner. Skal man opfange de væsentlige træk ved den institutionelle struktur indenfor hvilken økonomisk politik og ressourceallokering implementeres, forekommer det mere rimeligt at operere med en *multisektoral forhandlingsmodel* som udgangspunkt, jf. (10). I forsøget på at operationalisere dette udgangspunkt må man som minimumskrav

- (a) eksplicitere aktørerne i det samlede system,
- (b) bestemme hver enkelt aktørs og hver aktørgruppes handlingsrum,
- (c) specificere den gensidige interdependens mellem enkeltaktører og aktørgrupper, så resultatet af den enkelte aktørs eller aktørgruppes beslutninger fremstår som afhængig af andre enkeltaktørers og aktørgruppers beslutninger og handlinger,
- (d) behandle hvert individ som et bevidst individ med egne præferencer,
- (e) erkende, at hvert individ som bevidst individ også er bevidst om det forhold, at andre aktører og aktørgrupper er bevidst og erkender interdependensen.

Den konventionelle teori er i bedste fald uklart formuleret i henseende til (a) og (b). Den erkender i vidt omfang (c) og (d), mens den på trods heraf i vidt omfang negligerer (e).

Lad os i lyset heraf anføre en række tentative betragtninger til udbygning af det hidtil anførte.

Økonomisk politik omfattende både allokerings-, fordelings- og stabiliseringspolitik kan opfattes som den kollektive beslutningsmekanismes output, jf. (4). Regeringen og andre »kollektive beslutningsorganer« er derfor at opfatte som organisationer, der pr. tidsperiode producerer en strøm af økonomiske »politikker«, hvorfor man ikke alene kan betragte produktionen af »politik« som et parlamentarisk problem.

Den rene parlamentariske løsning i et repræsentativt demokrati er karakteriseret ved, at *kollektive beslutninger*, d. v. s. beslutninger med gyldighed for alle, træffes under anvendelse af præcist *definerede regler*, således at man indenfor en given tidsperiode kan træffe en beslutning, selv om der *ikke* måtte være enighed mellem de involverede parter.

Er den parlamentariske proces nu et udtryk for den måde, hvorpå samfundsmæssige problemer håndteres? I det følgende vil vi vise, at dette ikke er tilfældet, fordi stadig flere områder unddrages kollektiv beslutning efter definerede



regler og i stedet gøres til genstand for *forhandlinger uden a prioriske regler*. Vi skal prøve at vise hvorfor, det er sådan.

For det første har selve væksten i den offentlige sektor og dennes intervention betydet, at den offentlige sektors aktører og deres beslutninger berører stadig flere individer og grupper af individer på en stadig mere indgribende måde. Hvor man måske år tilbage accepterede politiske beslutninger og deres implementering gennem forvaltningsapparatet som en given restriktion på den individuelle adfærd, vil borgerne nu søge at påvirke sådanne handlinger enten individuelt eller gennem gruppeorganiseret aktivitet. Virksomheder og husholdninger optræder ikke som passive »tilpassere« til ændringer i deres mulighedsområde påtvunget dem gennem politisk/forvaltningsmæssige beslutninger. De vil søge de ubehagelige effekter minimeret og vil indgå i forhandling med regeringen under anvendelse af trusler om obstruktion og forsøg på at fjerne regeringen. Der er m. a. o. tale om en feed-back, der ikke er inddraget i den konventionelle teori. Det er ej heller usædvanligt at initiativer til påvirkning vil udgå fra den private sektor selv.

For det andet har forvaltningsapparatet og medarbejderne i de offentlige producerende enheder en selvstændig funktion på grund af disse enheders karakteristika. I 1964 anførte McKean (13) om den økonomiske teoris behandling af denne aktørgruppe:

»For some reason we have tended to neglect the intermediate possibilities: government officials who are ordinary utility maximizers, with many items in their utility functions, with substitution possibilities existing among these items, and with negatively-sloped demand curves for each of these items. (Or, alternatively, government officials who are assumed for analytical purposes to have a smaller number of specific, though not wicked, aspirations.)«

Tankegangen om, at bureaukraterne skulle være udstyret med selvstændige præferencefunktioner med argumenter, der ikke nødvendigvis er i den offentlige interesse, er ikke blot noget karakteristisk for bureaukratier i den offentlige sektor. De findes også i de modificerede teorier om den neoklassiske virksomhed (jf. 25), hvilket også må opfattes som en form for markedsimperfektion. Den udvidede neoklassiske virksomhedsmodel har de træk fælles med den producerende enhed i den offentlige sektor.

- a) at ejendoms- og ledelsesfunktionen er adskilt,
- b) at incitamentet til omkostningsminimering er reduceret,
- c) at udbyderinduceret efterspørgsel er mulig,
- d) men disse træk holdes dog i denne virksomhedsmodel til en vis grad under kontrol på grund af den potentielle konkurrence.

Den producerende enhed i den offentlige sektor er karakteriseret ved

- a) at den får sine indtægter gennem et totalbudget,
- b) at den ofte har et reelt monopol,
- c) at den ikke er underkastet direkte brugervurdering,
- d) at den har et diskretionært spillerum,
- e) at den kun i mindre grad har incitament til omkostningsminimering,
- f) at den derfor producerer for meget og/eller for dyrt,
- g) idet den tilegner sig konsumentoverskudet.

For det tredje er regeringen ikke en autonom, monolitisk enhed, men består af enkeltmedlemmer, der også hver har en præferencefunktion med argumenter, der må afvejes indbyrdes. Medlemmerne af regeringen er alle individer, der er optaget af deres nutidige og fremtidige status i regeringen og i det parti, hvoraf den er udgået.

Deres syn på politiske mål og afvejningen mellem disse afhænger ikke blot af deres opfattelse af, hvad der vil øge partiets genvalgs-sandsynlighed som regering, men også af deres opfattelse af, hvad der bedst fremmer deres egne interesser. Den enkelte ønsker et omdømme ifølge hvilket vedkommende har evne til at »styre« sit forvaltningsområde og ekspandere sit domæne på en effektiv måde. Den enkelte ønsker derfor selv at opnå kontrol med centrale instrumentvariable for derved at placere sig blandt regeringens ledende medlemmer. Dette i sammenhæng med det forhold, at der anvendes et stadig mere omfattende sæt af økonomisk-politiske virkemidler, har afgørende ændret de enkelte ministeriers rolle i relation til finansministeriet, så en række enkeltministerier har en ret udstrakt instrumentkontrol.

Det er således ikke rimeligt at betragte regeringen som en stabil enhed. Man må tværtimod være åben for muligheden af, at den kan bestå af rivaliserende grupper/personer uden dominerende kærne.

Regeringens og dens enkelte medlemmers mulighed for at forfølge egne interesser er en følge af, at man på ganske samme måde, som man påpeger afvigelserne fra det perfekte marked, kan påvise afvigelser fra det perfekte demokrati. På kort formel kan de vigtigste årsager til politiske imperfektioner sammenfattes således:

- a) den politiske konkurrence svækkes gennem eksistensen af tilgangsbarrierer,
- b) tilpasningen til vælgerønskerne svækkes ved forekomst af partiloyale vælgere,
- c) den enkelte vælger kan ikke forholde sig til konkrete dele af de af partierne fermlagte forslag. Disse udbydes i samlede pakker af udgifter og en dertil hørende fordeling af beskatningen,
- d) mens indkomsten er delelig, er »stemmen« udelelig, hvorfor præferenceintensiteten ikke kan afdækkes,



- e) mens markedet åbner mulighed for individuel kvantitetstilpasning, har resultatet af en kollektiv beslutning gyldighed for alle,
- f) konsekvenserne i det private forbrugsvalg fremkaldes af og hviler på den enkelte, hvorimod den enkelte kun er en blandt mange i den kollektive beslutning,
- g) i konsekvens af e) og f) er den enkeltes incitament til at være vel informeret om politiske fænomener ringe.

Den nyere økonomiske teori om politiske processer har i vidt omfang været en laborering af Downs (6) oprindelige antagelse om, at en regering ønsker at blive genvalgt, d. v. s. maximere længden af sit politiske liv. Man har således opereret med en

»vote-getting function, which is maximized subject to the constraints defined by the trade-off possibilities between the various vote-creating variables.« (12)

Andre har anvendt en præferencefunktion, der inddrager såvel stemmetiltrækkende som mere ideelle argumenter, idet den vægt, der tillægges de to argumenttyper, varierer over valgperioden, jf. (4).

Når tanken om den monolitiske regering opgives, er selv dette en stærk forenkling af virkeligheden.

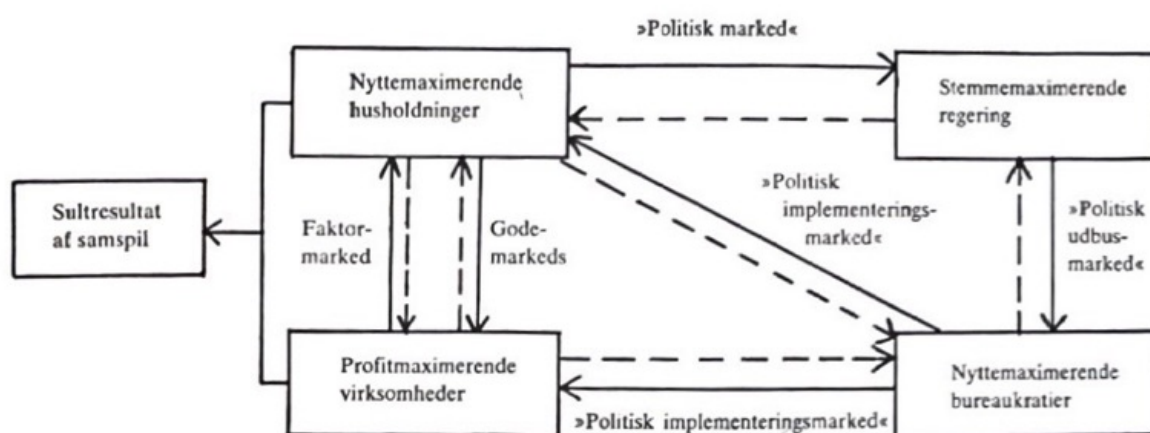
I stedet for den konventionelle models monolitiske beslutningstager (regeringen) og parametrisk tilpassende aktører, må man operere med minimalt fire selvstændigt handlende grupper af beslutningstagere: virksomheder, husholdninger, regeringen og forvaltningsapparatet.

Påpegningen af markedsimperfektioner, politiske imperfektioner og bureaukratiske imperfektioner set i lyset af idealmodellerne implicerer, at producenterne, politikerne og bureaukraterne bliver selvstændige aktører, ligesom feedback mekanismerne introducerer organisationerne som selvstændigt handlende enheder.

### *En samlet økonomisk-politisk model*

Som et første skridt i retning af en model af samspillet mellem aktører og aktørgrupper kan det antages, at hver af disse fire grupper søger at maximere en velfærdsfunktion under hensyntagen til de restriktioner, der sættes af de øvrige gruppers handlinger. Udover faktor- og godemarkeder vil der være et »politisk marked«, hvor konkurrerende politiske partier udveksler »politikker« for »stemmer«. Der vil være et politisk »udbudsmarked«, hvor bureaukraterne tilbyder forskellige »administrative pakker« til fremme af politikernes mål. Der vil være et »politisk implementeringsmarked«, hvor virksomheder og husholdninger tilbyder »samarbejde« med bureaukratierne til gengæld for modydelse af forskellig art. Et stærkt forenklet billede af denne struktur er givet i figur 3.

figur 3



I virkeligheden er der tale om et yderst differentieret adfærdsmønster indenfor hver af de fire hovedaktørgrupper, der er identificeret. Konsekvensen er, at der sker en *glidning i beslutningssystemet*, så kollektive beslutninger under anvendelse af definerede regler, glider over i *forhandlingsprocesser*, der kan involvere mange aktører. Sådanne forhandlinger foregår *ikke* efter a priori givne regler, og skal en beslutning forekomme, forudsætter det om ikke enighed, så i alle tilfælde *accept* hos de involverede parter.

I den udstrækning, det er empirisk konstaterbart, at sådanne forhandlingsprocesser spiller en stadig større rolle i samfundet i henseende til økonomisk-politiske beslutninger, bliver slutresultatet vanskeligt forudsigeligt. En forhandlingssituation implicerer per definition, at hver aktørgruppe har en *potentiel magt*, som det er fristende at bringe i anvendelse.

Beslutningerne på de forskellige trin af en sådan forhandlingsproces træffes af individer. Disse individer kan være rationelle, men der er i processen ingen beslutningstager, der er ansvarlig for »den kollektive rationalitet«. På samme måde, som vi ikke a priori forudsætter Pareto optimalitet, når vi analyserer markedssystemet, kan vi ikke a priori antage »kollektiv rationalitet«, når vi studerer, hvordan faktiske forhandlingsprocesser forløber. Skulle kollektiv rationalitet karakterisere disse forhandlingsprocesser, da måtte dette fremstå som et resultat af mere grundlæggende forudsætninger hos de enkelte forhandlingsdeltagere, informationsstrukturen, de institutionelle arrangementer o. s. v.

Når dette perspektiv anlægges på den samlede beslutningsstruktur, fremtræder den konventionelle teoris idé om den offentlige sektor som korrigerende for markedsimperfektioner i et tvivlsomt lys. Specifikke markedsimperfektioner tilvejebringer kun en nødvendig men på ingen måde tilstrækkelig betingelse for offentlig intervention.

Sammenlignet med den konventionelle teori for økonomisk politik, medfører det multisektorale forhandlingsperspektiv følgende ændringer:

For det første er der indført en skelnen mellem »regering« og forvaltnings-



apparat. For det andet er antagelserne om de politiske beslutningstageres adfærd ændret. For det tredje er den traditionelle Weber'ske antagelse om et passivt bureaukrati ophævet. For det fjerde er der indført »feed-back« mekanismer fra den private til den offentlige sektor. For det femte er betragtningen af styringssystemer som funktionelt uafhængige blevet erstattet af en interdependensopfattelse.

Disse ændringer implicerer alle en revision af det grundlag, hvorpå den økonomiske teori om politiske fænomener beror. Den konventionelle models anvendelse af en målfunktion er udtryk for en analogislutning, hvor maximeringsparadigmet overføres fra en relevant anvendelse på enkelte beslutningstagere til en social organisation. Institutionelt er der imidlertid ikke nogen beslutningstager, hvorpå dette paradigme kan anvendes. De slutresultater, der fremstår af interaktionen, er ikke udtryk for løsning af noget maximeringsproblem. Det traditionelle maximeringsparadigme er derfor ikke noget hensigtsmæssigt udgangspunkt for forståelsen af interaktive systemer, og på det normative plan kan det meget vel føre til yderligere imperfektioner. En alternativ mulighed vil være mere systematisk anvendelse af spilteori og forskellige deraf afledte forhandlingsmodeller.

### *Afslutning*

Lad os afslutte denne oversigtsartikel vedrørende relationen mellem økonomi og politik med et citat fra Leif Johansen (10):

»... I think the considerations which I have presented raise an important issue about institutional arrangements... we may observe that non-cooperative games played in markets under certain conditions tend to produce good results; the same might be said about well structured collective decision procedures, and perhaps about some cooperative games which have many participants so that a well determined balance or equilibrium emerges in which the special characteristics of bargaining tend to vanish. On the other hand, bargaining seems to be beset with many sorts of difficulties and inefficiencies... bargaining has an inherent tendency to eliminate the potential gain which is the object of the bargaining. (It may in fact eliminate more than the potential game, since costs already incurred in the process are sunk costs without necessarily having brought the bargaining parties nearer to a solution). If I am right in the diagnosis that bargaining is taking a more and more prominent place in the overall system of decision-making in our economies, then this does indeed raise a serious problem concerning the way in which our societies and institutions are organized.«

# Litteraturhenvisninger

- (1) Arrow, K., *Social Choice and Individual Values*, New Haven, Conn., 1951, 1961.
- (2) Barry, B., *Sociologists, Economists and Democracy*, Chicago, 1970, 1978.
- (3) Black, D., *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge, 1958.
- (4) Breton, A., *The Economic Theory of Representative Government*, Chicago, 1974.
- (5) Danø, S., Den økonomiske politik teori, i *Udviklingslinjer i makroøkonomisk teori*, København, 1969.
- (6) Downs, A., *An Economic Theory of Democracy*, New York, 1957.
- (7) Frey, B. S., *Modern Political Economy*, London, 1978.
- (8) Hanson, R. A., *Toward an Understanding of Politics Through Public Goods Theory*, i W. Loehr og T. Sandler (eds.), *Public Goods and Public Policy*, Beverly Hills/London, 1978.
- (9) Hernes G., *Makt, Blandingsøkonomi og Blandingsadministration samt Mot en Institusjonell Økonomi*, i G. Hernes (ed.), *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*, Oslo 1978.
- (10) Johansen, L., *The Bargaining Society and The Inefficiency of Bargaining*, *Kyklos*, vol. 32, 1979 p. 497-522.
- (11) Lewin L. og E. Vedung (eds.), *Politics as Rational Action - Essays in Public Choice and Policy Analysis*, Dordrecht, 1980.
- (12) Lindbeck, A., *Stabilization Policy in Open Economies With Endogeneous Politicians*, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 66, 1976, p. 1-19.
- (13) McKean, R. N., *Divergences between Individual and Total Costs Within Government*, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. LIV, 1964, p. 243-49.
- (14) Musgrave, R. A., *The Theory of Public Finance*, New York 1959.
- (15) Olson, M., *The Logic of Collective Action*, (2. udg.), Cambridge, Mass., 1971.
- (16) Peacock, A. T., *The Economic Analysis of Government and Related Themes*, Oxford, 1979.
- (17) Pedersen, K. M. og J. H. Petersen, *Hvorfor kan den offentlige sektor ikke styres*, Berlingske Leksikonbibliotek, 1980.
- (18) Riker W. H., *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Conn., 1962.
- (19) Riker W. H. og P. C. Ordeshook, *An Introduction to Positive Political Theory. A Synthesis and Exposition of Current Trends in Descriptive Political Theory Based on Axiomatic and Deductive Reasoning*, Englewood Cliffs, N.J., 1973.
- (20) Samuelson, P. A., *The Pure Theory of Public Expenditures*, *Review of Economics and Statistics*, 1954, p. 387-89.
- (21) Samuelson, P. A., *Diagrammatical Exposition of a Theory of Public Expenditures*, *Review of Economics and Statistics*, 1955, p. 350-56.
- (22) Samuelson, P. A., *Aspects of Public Expenditure Theories*, *Review of Economics and Statistics*, 1958, p. 332-38.
- (23) Schumpeter, J. A., *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, (4. udg.), München, 1975, oprindeligt udg. på engelsk i 1942.
- (24) Van den Doel, H., *Democracy and Welfare Economics*, Cambridge, 1979.
- (25) Williamson, O., *The Economics of Discretionary Behavior: Managerial Objectives in a Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, N.J., 1964.



# Magt og oprør fra midten

Niels Kærgård

## 1. Indledning

Der var engang, da samfundsvidenskabelige afhandlinger behandlede alle samfundets problemer. Økonomien sås i sammenhæng med institutionelle og sociologiske udviklinger, og det stoppede ofte ikke ved analyser; analyserne mandede ud i konkrete forslag til ændringer af samfundsstrukturen. Man behøver blot at tænke på to af fortidens største økonomer – Adam Smith og Karl Marx.

Den slags arbejder er blevet sjældne i dette århundrede, hvor samfundsvidenskaberne er udviklet i en sådan grad, at kun meget få har fuldt overblik over andet end et lille hjørne. Den afhandling, der skal bringe ny viden, må bygge på, hvad der er, og altså forfattes af en, der har brugt al sin tid til at studere, f. eks. produktionsfunktioner, og så som sit bidrag tilføjer endnu en lille bid ny erkendelse om disse funktioner.

Det er klart, at hvis nogen på tværs af dette system, prøver at sammenfatte en holdning til det samlede samfund og dets udvikling, vil det gå dem ilde. Specialisten vil straks se, at på hans lille område lever arbejdet ikke op til den nyeste teori og viden, og han kan – for sit lille område – med fuld ret påvise fejl og mangler ved værket.

Alligevel er det klart, at det for den generelle samfundsdebat er en ulykke, at udviklingen har gjort samfundsvidenskaberne så specialiserede, at seriøse videnskabsmænd ikke vover sig uden for deres felt. Gabet mellem de politiske partiers ideologier (stort set byggende på forrige århundredes samfundsvidenskab) og nutidens forskning er så stort, at systemværker med en samlet analyse af det moderne samfund altid må hilses velkommen.

To sådanne systemværker fra dette århundredes Danmark skal derfor tages op til diskussion i det følgende. Værkerne er Lindbergs »Magt« fra 1933 og »Oprør fra Midten«. Begge bøger understreger, hvilke alsidige forudsætninger et sådant projekt kræver af sin forfatter. Lindberg havde disse: han var en anerkendt økonomisk teoretiker med et betydeligt institutionelt kendskab, erhvervet bl. a. ved udarbejdelsen af de årlige industriberetninger, derudover kendte han de politiske beslutningsprocesser i den moderne industristat, både fra sit virke i Socialdemokratiet og som nationalbankdirektør. De mere tekniske sider af pro-

duktionsprocessen havde han givetvis også en betydelig indsigt i fra sine mange år i fabrikstilsynet.

For at få en tilsvarende bredde i viden er »Oprør fra Midten« som bekendt ikke skrevet af en enkelt person, men af en tekniker, en politiker og en filosof. Bemærkelsesværdigt er det, at der overhovedet ingen repræsentant for samfundsvidenskaberne er i forfatterkollegiet.

Også en betragtning af indholdet i de to bøger gør det rimeligt at sammenligne. Deres holdning til mange ting er helt parallelle og begge anfører arbejdsstyrede virksomheder som en hovedbestanddel i løsningen af samfundets problemer.

Parallelliteten findes f. eks. i foragten for traditionelle økonomer:

»Karakteristisk nok er det gerne økonomer der er mest optimistiske på menneskehedens vegne. mange af dem er stadig bundne af den liberalistiske tro på at tingene regulerer sig selv.« (Oprør fra Midten, side 24).

og tilsvarende

»Jørgen Dicks middel til bekæmpelse af organisations- og ekspertstyret var – eksperter i samfundsnytte, d. v. s. økonomer der analyserer og kritiserer lovforslag ud fra deres økonomiske konsekvenser for hele samfundet. Men for det første er de økonomiske konsekvenser ikke de eneste, for det andet er der ingen grund til at antage at specialister i at belyse økonomiske konsekvenser har mindre sans for de økonomiske konsekvenser for dem selv.« (Oprør fra Midten, side 55).

Helt parallelt hermed hos Lindberg:

»Den officielle Nationaløkonomi afviser ethvert Forsøg paa at finde en ny Arbejdsordning; det er Opgaver, som ikke vedkommer Videnskaben! Hvorfor? Fordi man efter Marx er klar over, at en ny Arbejdsordning maa bygge paa en ændret Magtfordeling i Samfundet – og det vil først og fremmest betyde Ændring i Ejendomsretten. Men de »Lærde« har jo deres Indtægter fra de nuværende Magthavere.« (Magt I, side 324).

Også holdningen til reklame og det frie forbrugsvalg er helt identisk: »Reklame med det formål at frembringe et kunstigt øget forbrug har ingen plads i systemet« hedder det om idealsamfundet i »Oprør fra Midten« (side 119) og tilsvarende i »Magt« (I, side 266):

»Skønt Købmandens samfundsmæssige Opgave bestaar i at dække Forbrugernes Behov paa den billigste Maade, saa betragter Købmanden det som sin Hovedopgave at vække nye Behov hos Forbrugerne. Den »dygtige Sælger« skal da forstaa at faa Forbrugerne til at købe Ting, som de egentlig ingen Brug har for. Denne Side af Købmandens Virksomhed er



navnlig blevet af Betydning, hvor det drejer sig om Indarbejdelse af Varer fra den moderne Storindustri med dens stadige Hang til Overproduktion.»

Når denne parallellitet i enkeltsynspunkter sammenholdes med begge fremstillingers anbefaling af arbejderstyrede økonomier, synes en mere grundig sammenligning interessant, selv om problemstillingen i de to bøger i andre henseender er ret forskellig. I næste afsnit skal Lindberg og Magt diskuteres noget nærmere, 3. afsnit diskuterer »Oprør fra Midten« og 4. afsnit er en sammenlignende diskussion af de to værker.

## 2. Lindberg og Magt

Jakob Kristian Lindberg blev født i 1873. Hans stamfædre igennem flere generationer var socialt sindede grundtvigianske præster. Han blev selv statsvidenskabelig kandidat i 1897. De næste 4 år var han assistent hos professor Westergaard på Universitetets statistiske Laboratorium. I 1901 blev han sekretær i Arbejds- og Fabriktilsynet, i 1913 kontorchef samme sted, og i 1914 tilsynets direktør. Da Socialdemokratiet i 1924 for første gang dannede regering, var en af dens første handlinger at gøre Lindberg til nationalbankdirektør, en stilling han beklædte indtil sin død i 1932. Medens han fik en betydelig indflydelse på fabriktilsynets udformning i Danmark, på arbejdstidsbestemmelser, på helligdagsregler o. s. v., fik han næppe afgørende betydning for Nationalbankens politik; hans helbred vaklede mere og mere, og fra starten indtog han desuden særstandpunkter i forhold til bankens øvrige direktion, bl. a. på valutapolitikens område, idet han som Birck og Schovelin ville genindføre guldfoden øjeblikkelig ved den gældende kurs uden først at foretage en »pariføring«.

Udover disse hovedstillinger havde Lindberg en række betydningsfulde jobs. Han var lektor i økonomi og lovgivning ved Polyteknisk Lærestalt fra 1908–19. Han redigerede de af Industrirådet årligt udsendte industriberetninger fra 1906–1915, og var i den forbindelse med til at skaffe primær-statistisk materiale til veje (bl. a. de første forsøg på at opstille en produktionsstatistik). Han sad i kommunalbestyrelsen på Frederiksberg fra 1909–17. Hele sit liv udfoldede han en betydelig skribent- og foredragsvirksomhed, både med videnskabeligt-, oplysende- og agiterende formål. I de første efterkrigsår var han en bærende kraft i Socialdemokratiets og arbejderbevægelsens udarbejdelse af socialiseringsplaner.

»Magt« var ikke noget tilfældigt produkt af dette liv. Igennem 30 år arbejdede han med det centrale spørgsmål »Hvorfor kommer de Økonomiske Fremskridt, som er sket i Aarhundredes Løb, ikke alle Mænd til Gode i nogenlunde samme Maal?« (Magt, side 7). En række af hans mest centrale arbejder er brudstykker af hans livsværk, der er tilpasset en aktuel anledning, f. eks. den 78 sider lange artikel om værdilæren fra Nationaløkonomisk Tidsskrift 1919. I denne artikel, der tager udgangspunkt i Birck's bog om grænsenytteteorien, er



Lindbergs arbejdshypotese klart opstillet. Den »nye« grænseteori var et fremskridt, men den var farlig, hvis dens begrænsning blev glemt:

»Ingen vil nægte, at Teorien om Grænsenyttens er en fortrinlig Arbejdshypothese. Men det er gaaet her som saa ofte, at mange ved første Øjekast begejstres saaledes for et nyt Synspunkt, at de indbilder sig alene ud fra dette at kunne løse Problemer, som slet ikke lader sig klare uden at tage de gamle velkendte Hypotheser til Hjælp. Heri søger jeg Grunden til, at store Omraader af Nationaløkonomien (navnlig hele Fordelingslæren) faktisk er kommet til at staa i Stampe under Grænsenyttens Tegn. I Stedet for at bygge videre paa det solide Grundlag, som var lagt fra Adam Smith til Karl Marx, vandrede Grænsenytteteoretikerne ad helt nye Baner, der for nogles Vedkommende førte op i taagede Skyer, hvorfra de uden Forstaaelse skuede ned paa denne Verdens økonomiske Kampe.«

(Lindberg 1919, side 285).

For Lindberg var vejen da en anden:

»Birck vil jo bygge hele sin Værdilære op paa Efterspørgselen. Og det til Trods for, at han allerede den Gang var klar over, at Efterspørgselen er bestemt af Indkomstfordelingen, og vel ogsaa anede, at denne ikke er afhængig af de økonomiske Kræfters frie Spil, men af politiske og sociale Magtforhold. Men vilde det da ikke have været naturligare at tage sit Udgangspunkt i Betragtningen af et Samfund, hvor disse Magtforhold tænkes fjernede? Naar man da var kommet til Klarhed over, hvorledes Værdi og Pris maatte danne sig i et saadant Samfund, kunde det med Udbytte undersøges, hvorledes Magtforhold maatte komme til at indvirke paa Indkomstfordeling og Prisforhold.«

(Lindberg 1919, side 286–87).

At opstille en sådan alternativ teori var da formålet med »Magt«.

Det er klart, at det er et kæmpe projekt at gå i gang med, når man i så høj grad vil bygge fra bunden. Og det vil Lindberg. Selv sproget må han overveje,

»M. H. t. Sproget vil jeg tilføje, at naar Videnskaben har en Række Betegnelser for ganske bestemte Kendsgerninger – som f. Eks. Kemi – saa er det en Nødvendighed for alle at benytte disse Betegnelser. Men saadan er den nationaløkonomiske Videnskab desværre ikke stillet. Der findes ingen fast Sprogbrug, og Følgen er undertiden Uklarhed i Begreberne. Hertil kommer, at mange Nationaløkonomer gør stærkt Brug af Fremmedord, hvis Betydning ikke er en dansk Læser umiddelbart indlysende.

Jeg har derfor overalt brugt danske Ord, hvis Betydning jeg saa har søgt at bestemme saa nøje, som min Tanke har været i Stand til.

Hvortil disse danske Ord skal oversættes, naar man ønsker at bruge fremmede Ord – det véd jeg ikke, thi jeg kender ikke saa meget til frem-



mede Sprog. Men lad saa dem, der elsker at bruge Fremmedord, selv finde ud deraf!«

som det står i forordet til *Magt*. Resultatet er en række nye ord, der nok ikke gør bogen lettere læst. Som eksempel blot nogle ord, der defineres første gang de kommer, og derefter bruges uden videre i den ialt 790 sider lange fremstilling: »Ordnerne« er mænd, hvis opgave det er at opretholde arbejdets orden, altså typisk arbejdsledere og driftsherrer (side 214), »Embedsmænd« er folk der udfører fællestjenester for f. eks. hele landsbyen, bevogtning af det fælles kvæg o. s. v. (side 42), »stifindere« er alle der finder nye veje, f. eks. indenfor kunst, videnskab, teknik eller ledelsesprincipper (side 218). Ligeledes tillægges ord som formue, kapital og rente præcise, men ret specielle betydninger.

Han er således tydeligvis faldet i tanker over meget af såvel reel som fremstillingsmæssig natur. Bogen blev da heller aldrig færdig; den blev først udgivet i 1933, året efter hans død af sønnen, Niels Lindberg. (Senere professor og dr. polit.).

Det er Lindbergs udgangspunkt, at priser og lønninger først og fremmest er bestemt af magtforholdene:

»Man opstillede en Værdilære for de økonomiske Godes Ombytning, og den deduktive Retning indenfor Samfundsøkonomien glemte mere og mere, at der bag denne Ombytning stod levende, indbyrdes kæmpende Mænd. Det virkelige Forhold er, at i ethvert Erhvervssamfund er alle Priser Udtryk for Magtforhold mellem Mænd.« (Magt I, side 16).

Udgangspunktet må da, som antydnet i citatet side 255, være at analysere en økonomi, hvor der er fri adgang til alle job, og fri adgang til brugen af alle til rådighed stående hjælpemidler (d. v. s. uden ejendomsret). I en sådan økonomi vil alle få indkomster svarende til det arbejde de udfører, og alle varer vil blive ombyttet i forhold til den mængde arbejde, der er nedlagt i dem.

Nu har et sådant ideal selvfølgelig ikke noget deskriptivt formål. Det tjener alene til at præcisere med hvilke samfundsinstitutioner, enhver uden videre får hele udbyttet af sit eget arbejde.

Alt hvad der ligger derudover kalder Lindberg magtindtægter, idet han

»Ved Magtindtægt forstaar enhver Indtægt, som i Overensstemmelse med gældende Ret eller Sædvane erhverves udover, hvad der skyldes eget Arbejde. Jeg tænker altsaa ikke ved Magtindtægter paa Rov og Ran eller anden vilkaarlig Magtanvendelse.« (Magt I, side 358).

Disse magtforhold opdeles i tre slags: sociale, politiske og økonomiske.

De *sociale* magtforhold skyldes menneskenes forskellige evner. En taler bedre end de andre, og bliver deres talsmand, høvding eller folketingsmand. Sådanne

forhold kan efterhånden søges gjort permanente via arveret og kastevæsen. Social magt er historisk det første magtforhold.

*Politisk* magt bygger i modsætning til social magt ikke på frivillighed. Den stærkeste har tilkæmpet sig nogle rettigheder, som så er blevet formaliseret som retsregler, og består som sådan så længe magtforholdene er nogenlunde uændrede. Det centrale magtforhold i denne gruppe er ejendomsretten (fra starten ejendomsretten til jorden).

Den tredje centrale hindring for fri bevægelighed er *økonomisk*, et krav om specielt meget opsamlet arbejde i form af erhvervsformue, for at kunne udøve bestemte former for næring. Så længe erhvervsformuen er fælleseje vil priserne stadig svare til arbejdsværdierne, men så snart erhvervsformuen bliver enkeltmands eje indstiller priserne sig i stedet så erhvervsformuen giver samme afkast i alle anvendelser.

Alle disse magtforhold, der eksisterer i et moderne samfund, giver således anledning til arbejdsfri indkomster, som må bekæmpes. Det betyder imidlertid ikke, det er let at afskaffe dem. Lindberg er langt fra blind for, at de har haft udviklingsfremmende resultater. Om sociale magtforhold siger han:

»Udfoldelse af social Magt er en økonomisk Nødvendighed for ethvert Fremskridt, der bestaar i Samvirken mellem Ligemænd. Kun den Mand, der har social Magt, kan skabe Fællesvilje hos sine Kammerater til Samvirke ved Løsning af en eller anden Opgave – hvad enten det nu drejer sig om Krig eller Fred.«  
(Magt I, side 360).

og tilsvarende om politisk magt:

»Den ældste og simpleste Form for Arbejdsdeling finder Sted indenfor Familien, og den er utvivlsomt gennemført ved Magt. Familiens Overhoved, den stærke, væbnede Mand tvinger de yngre Medlemmer af Familien til at udføre det Arbejde, som han ikke selv gider gøre. Han tvinger Kvinden til det usleste, mest beskidte, ofte ogsaa det haardeste Arbejde. Og Menneskeheden maa vel den Dag i Dag takke Manden for den haarde Behandling, han gav Kvinden. Thi havde hun faaet Lov at æde sig mæt i Mandens Jagtudbytte og senere i Kødet fra hans Kvæghjorder, da vilde Agerdyrkning – Menneskehedens største økonomiske Fremskridt og Grundlaget for al højere Kultur – vel næppe nogensinde være kommet i Brug.«  
(Magt I, side 372).

Magtindtægter kan imidlertid antage en så permanent form, at de kan *om-sættes* som en retighed – de omdannes til renteindtægter<sup>1)</sup> idet Lindberg

1) Udover egentlige magtrenter, taler Lindberg også om fortrinsrenter, svarende til Ricardos jordrente. Medens magtrenten består i en tilranen sig andres arbejdsindsats, kan man jo godt få jordrenter uden at have andre til at arbejde for sig. Zeuthen har i en anmeldelse argumenteret for at denne skelnen er uklar (Zeuthen 1933).



»Under Betegnelsen Rente sammenfatter enhver salgbar Indtægt, som en Mand ifølge gældende Ret har Krav paa at nyde, uden selv at yde noget Arbejde som Vederlag.« (Magt I, side 385).

Man får da udover formue, der er opsparet arbejde, også kapital, der er defineret som en renterettighed (se Magt I, side 387). Disse renteindtægter er de sande skurke i Lindbergs model:

»Naar Magtindtægter omformes til Magtrenter, bliver der Plads i Samfundet for den egentlige Kapitalist, det vil sige et Væsen, som overhovedet ikke deltager i Erhvervslivet, men alene nøjes med at nyde den rene Renteindtægt. Det er indlysende, at dette Væsen er ganske unyttigt for det økonomiske Samfund, og det kunde derfor tænkes fjernet, uden at det økonomiske Liv af den Grund led ringeste Skade. Hvis man tænkte sig Kapitalistvæsenet borte, vilde der kun ske det, at Rentebeløbene nu blev tillagt de Indtægter, af hvilke de hidtil svaredes til dette Væsen. Den arbejdende Bonde vilde altsaa ikke opnaa en større Indtægt, idet han slap for at betale Renter. Og paa samme Maade vilde det gaa alle andre Mænd, der driver selvstændigt økonomisk Erhverv.« (Magt I, side 408).

Løsningen er altså at udrydde disse renteindtægter eller lade dem tilfalde Samfundet – noget som Lindberg holder skarpt adskilt fra samfundets overtagelse af produktionsmidlerne:

»Det er herefter indlysende, at det for Samfundet som Helhed bedste Resultat vil opnaas, naar alle Rentekilder er Samfundseje. Men hermed er paa ingen Maade afgjort, at ogsaa al Erhvervsformue skal være Samfundseje.

Om Samfundet vil bevare Rentekilden som Skattekilde, eller om man vil foretrække at stoppe Rentekilden til, saaledes at Renten tilfalder Forbrugerne, er et Spørgsmaal om Skatternes Fordeling, som ikke her skal drøftes.« (Magt I, side 414).

Med denne analyse af samfundet, betragter Lindberg imidlertid ikke sit arbejde som afsluttet. Bind II er en grundig diskussion af, hvilke politiske konklusioner der må drages heraf. Her skelne Lindberg skarpt mellem »Kommunisme« hvis mål det er »at gennemføre en Arbejdsordning, hvor hver Man Yder efter Evne, men nyder efter Behov« og »Socialisme«, hvis mål er »Gennemførelse af en Arbejdsordning, hvor hver Mand faar det fulde Udbytte af sit Arbejde«. (Magt II, side 5). Det ligger i hele analysen, at Lindberg føler sig som socialist og kun mener kommunismen kan gennemføres på specielle områ-

der (indenfor familien eller som gratisprincippet for specielle offentlige ydelser.<sup>2)</sup>)

Da debatten om socialisering synes at skulle føre til politiske resultater i årene efter første verdenskrig, havde Lindberg sin analyse klar, og den kæmpede han energisk for. Det førte til mange debatter indenfor Socialdemokratiet. Mange (flertallet) så udviklingen som gående over statsovertagelse af udvalgte virksomheder, medens Lindbergs analyse måtte føre ham til en anden konklusion:

»Jeg hævdede altsaa atter, at det skal blive Fagforeningernes Opgave at hindre, at Ejendomsret til Fremstillingsmidlerne giver Ejerne Magt til at opnaa arbejdsfri Indtægter. Kan dette Maal naas, er det ret ligegyldigt, hvem der har den formelle Ejendomsret, thi denne Ret bliver da kun en Pligt til at forvalte et Arbejdsredskab paa den mest økonomiske Maade.«  
(Magt II, side 71).

eller

»Hovedfejlen ved Statsdrift og kommunal Drift kan vel sammenfattes derhen, at manges Embedsmand ikke tør paatage sig Ansvaret for Forbedringer i Arbejdets Ordning, fordi de intet har at vinde herved – deres Gage bliver ikke forhøjet af den Grund – men meget at tabe; thi begaaede Fejl skal nok blive paataalt.«  
(Magt II, side 47–48).

For ham var det et valg mellem på den ene side f. eks. bryggeriet »Stjernen«, hvorom han siger:

»Derimod har »Stjernen« ikke kunnet opnaa nogen Indflydelse paa Ølpriserne. Derfor er Storbryggerierne vistnok særdeles tilfredse med »Stjernen«, som man bruger som Bevis for, at Ølpriserne i Danmark ingeniunde er for høje «

og

»Hver ny »Stjerne« af samme Art som Bryggeriet vil være en Hindring for at begynde Socialisering af andre Virksomheder i dette Erhverv.«  
(Magt II, side 65).

eller alternativet, at føre en generel kontrol med de privat ejede virksomheder, gennemføre priskontrol o. s. v.; for ham var valget oplagt:

»Socialismens Maal var jo ikke at hemme Trusternes Udvikling. Tværtimod. Lad Trusterne blomstre, men lad Kampen om Trusternes Udbytning (d. v. s. Trust-Priser) først og fremmest blive lagt i Fagforeningernes

2) »Saa vil Kommunismen i videst muligt Omfang gennemføre Gratisreglen. Dette sidste vil sige, at der ikke længere bliver nogen økonomisk Sammenhæng mellem Forbrug og Fremstilling af Goder. Jeg mener derfor, at man med Rette kan paastaa, at Kommunismen ikke er en økonomisk Tankegang, men snarere en etisk (eller religiøs) Tankegang«. (Magt II, side 6).



Hænder, saa vil Forbrugerne forstaa, at Fagforeningerne fører en Kamp ikke alene til egen, men ogsaa til Forbrugernes Fordel.«

(Magt II, side 66).

Synspunktet er dog ikke uden forbehold:

»Jeg tror altsaa ikke paa Velsignelserne ved offentlig Drift. Men hermed skal selvfølgelig ikke være sagt, at jeg er nogen absolut Modstander af dette System. Thi hvor Forholdet er det, at Udbytningen kun kan afskaffes derved, at Stat og Kommune overtager Produktionen – ja, der maa dette fornuftigvis ske, selv om Driften blev dyr.«

(Magt II, side 48).

Den nævnte kontrol med virksomhederne så han lettest gennemført decentralt via bedriftsråd i de enkelte virksomheder. For ham var decentraliteten afgørende:

»Kan Fagforeningerne ikke finde en Form, hvor der gives Arbejderne i den enkelte Bedrift en Hovedindflydelse, saa bliver Fagforeningerne ikke den Magt, som skal bringe den nuværende økonomiske Udbytning ud af Verden.«

(Magt II, side 67).

I 1919 kæmpede han for disse synspunkter i et af den socialdemokratiske landsorganisation og -folketingsgruppe samt fagbevægelsen nedsat fællesudvalg til behandling af socialiseringsideerne. Hans synspunkter må nærmest siges at lide nederlag. Selv om det endte med et kompromis, var der næppe tvivl om, at udbygning af kooperative virksomheder af typen »Stjernen« havde flertallet bag sig. Med hans klare skelnen mellem socialisme og kommunisme, som henholdsvis aflønning efter arbejdsværdi og gratisprincip, var det også med en vis skuffelse, han så, at

»Stillingen har i Virkeligheden været den, at hvad Socialdemokratiet har opnaaet ved politisk Magt, er en Gennemførelse af kommunistiske Regler til Dels paa Omraader, hvor de ikke hører hjemme, medens man ikke ved politisk Magt er naaet et Haneftred fremad i Retning af at gennemføre socialistiske Regler.«

(Magt II, side 15).

Heller ikke et mere konkret forslag om arbejderovertagelse af De forenede Bryggerier, udarbejdet for bryggeriarbejdernes fagforening i forbindelse med en arbejdskonflikt i 1920, fik nogen indflydelse.

Umiddelbart efter første verdenskrig synes hans tanker ikke at være politisk urealistiske. I november 1918 udsendte den socialdemokratiske rigsdagsgruppe en erklæring om bl. a. »kontrol med produktionen med det formål at begrænse prisstigning og udbytning«. Lindberg arbejdede med det og mente, at »det radikale parti burde kunne vindes for dette forslag«. (Magt II, side 60). Men i 1920 blev det klart, at de radikale ikke ville være med, og påskekrisen med

den deraf følgende overgang til borgerlig regering fjernede alle disse ting fra de politiske realiteters verden. Skulle »Magt« have været bogen, der begejstrede brede kredse, skulle den være kommet i 1919–20. Da den kom i 1933 blev den grundigt anmeldt af virkelig interesserede fagfolk, men dens synspunkter var næppe længere egnede til at udtrykke noget der var populært og oppe i tiden.<sup>3)</sup>

### 3. Oprør fra midten

Denne bogs sigte er noget mere diffust, men det er næppe urimeligt at sige, at dens to væsentligste karakteristika er *dels* den grundholdning, at vi styrer mod en katastrofe på grund af overforbrug af naturressourcer, og *dels* en holdning i stil med Lindbergs indledningsspørgsmål om, at vore goder er for ulige fordelt. Det er oplagt, at det første kunne tages op til selvstændig diskussion, men det vil føre for vidt her. Her skal blot nævnes, at synspunktet sagtens kan bestrides, jvf. f. eks. Boserup (1974), og det skal herefter accepteres, at forfatterne har dette udgangspunkt.

Betragtes det mål man stræber imod, er idealet ganske forskelligt fra Lindbergs. Lindberg så idealet som hver mand fik udbyttet af sit arbejde; i oprør fra midten er idealet det simple, at alle får lige meget.

Man kunne måske tro, at denne forskel skyldtes, at Lindberg følte større sympati for den flittige, men det er næppe tilfældet, jvf. Magt I, side 192:

»Dovenskab tages her som et rent økonomisk Begreb, og at være doven betyder da intet andet, end at man foretrækker Fritid frem for Luksusforbrug. Megen Fritid er et langt større Kulturgode end stort Forbrug af Luksus. Jeg vil derfor i det følgende bruge Ordet fritidsglad i Stedet for doven.«

Det synes simpelthen som om Lindberg har en dimension mere i sin analyse, nemlig folks forskellige præference for fritid og arbejdstempo; en dimension han er villig til at lade slå igennem på indkomstfordelingen.

Det økonomiske system i Oprør fra Midten er derefter groft sagt følgende: Der er lige løn for alle. Virksomhederne er samfundsejede og medarbejderstyrede (side 117–18). Overskuddet kan indenfor snævre grænser anvendes i virksomheden, men udbyttet over 15 % beskattes med 80 % og over 30 % fuldt ud (side 124). Er der uligevægt på arbejdsmarkedet, er den ligevægtsskabende variabel ikke lønnen, men arbejdstiden, idet det givne arbejde deles ligeligt (side 126). For de der ikke er på arbejdsmarkedet, er der en given borgerløn til alle, pensionister, studerende og arbejdsløse (side 117). Markedsmekanismen styrer stadig produktionen:

3) At den blev læst en del af socialdemokratiets yngre intellektuelle er dog oplagt, jvf. Hansen og Torpe (1977, side 215–216) og Krag (1969, side 71).



»Folk bestemmer selv, hvorledes de vil bruge deres indtægter på de forskellige forbrugsområder, idet dog overordnede formål kan føre til særbeskatning af visse produkter. Borgernes forbrugsønsker er stadig en styrende faktor for produktionssektorerne, således at man undgår et kompliceret fordelingsbureaukrati, der kendes fra en række centralistisk styrede samfundssystemer«. (Oprør fra Midten, side 118–119).

Problemet, når man kommer fra Lindbergs langtrukne argumenterende stil med de grundigt gennemregnede taleksempler og kapitellange argumentationer, er den næsten fuldstændige mangel på analyse og diskussion af, hvordan dette system kan fungere. Det postuleres, at alt går godt, men det begrundes næsten ikke, f. eks.

»Men til forskel fra 70'ernes ødelæggende interne splid og egoistiske gruppekonkurrence (især på det økonomiske område) er det lykkedes at udnytte dynamikken i disse interesseforskelle på en positiv måde for samfundet som helhed.« (Oprør fra Midten, side 122).

og tilsvarende

»Vi har opnået et ry som pålidelige og stabile leverandører af kvalitetsvarer. Dette har givet sig kontant udslag i form af en positiv betalingsbalance.« (Oprør fra Midten, side 130).

Forekommer det nu rimeligt, at antage det går sådant? Ihvertfald ikke hvis agenterne opfører sig nogenlunde som man plejer at antage, at de gør (en forudsætning der skal tages op i afsnit 4).

Det første problem er udgangspunktet – en situation med ressourceknaphed og rigeligt med arbejdskraft – overfor løsningen – overgang til arbejderstyrede virksomheder. Med den efterhånden ret omfattende litteratur om arbejderstyret økonomi i baghovedet, jvf. f. eks. Gersfelt (1974), kunne dette problem nok fortjene en vis diskussion. Et centralt resultat i megen af denne teori er netop, at arbejderstyrede virksomheder bruger *mindre* arbejdskraft og *flere* andre ressourcer end andre virksomheder, fordi andre virksomheder maksimerer den samlede profit, medens arbejderstyrede maksimerer profitten pr. ansat. Det skal ikke her diskuteres om teorien er empirisk holdbar, men for logikken i »Oprør fra Midten« er problemet helt fundamentalt, og det berøres overhovedet ikke.

Det næste problem er, om markedsmekanismen kan bruges til at regulere produktionen under de givne betingelser. Det er langt fra givet, når man ikke lader markedsmekanismen råde også på faktormarkedene (her specielt arbejdsmarkedet). Hvad vil der ske hvis efterspørgslen efter en vare stiger? Priserne vil da stige, og dermed overskuddet i de virksomheder, der producerer den. Men det betyder ikke uden videre, at produktionen sættes i vejret. Lad os



antage, at virksomheden går godt i forvejen. Et eventuelt øget overskud vil da fuldt ud tilfalde det offentlige, og med ligeløn kan den heller ikke slå ud i lønningerne. Der er således intet incitament for virksomheden eller dens medarbejdere til at øge produktionen for dermed at øge overskuddet. Tværtimod, med de stigende priser kan man nå det maksimale overskud man selv får gavn af ved en lavere produktion. Det rationelle for medarbejderne i den medarbejderstyrede virksomhed er da at sætte produktionen ned, og lade den forbedrede markedsmæssige stilling (og det potentielt øgede overskud) afsætte sig i mindsket arbejdstempo o. l. En øget efterspørgsel kan således meget vel resultere i et fald i produktionen. Hvor priserne i en almindelig markedsøkonomi sikrer, at en øget efterspørgsel fører til en øget produktion, kan de meget vel i modellen fra Oprør fra Midten være med til at igangsætte en proces med et stadigt stigende gab mellem udbud og efterspørgsel til følge.

Selv om en virksomhed skulle beslutte at imødekomme den øgede efterspørgsel, er det uklart, hvorledes den får fat i arbejdskraft i en situation med nogenlunde fuld beskæftigelse. Den kan jo ikke tilbyde bedre lønvilkår end andre i et samfund med ligeløn.

Det er i det hele taget meget tvivlsomt, om det er muligt at erstatte lønnen med arbejdstiden som den centrale ligevægtsskabende variabel på arbejdsmarkedet. Lønnen har bl. a. den fordel, at alle, både udbydere og efterspørgere, har monotone præferencer med hensyn til denne variabel. Stigende løn vil entydigt få efterspørgerne af arbejdskraft til at spare på denne produktionsfaktor og tilsvarende trække udbydere af arbejdskraft til fra andre virksomheder med lavere lønninger. Altsammen ting der tenderer mod at skabe ligevægt på det pågældende marked.

Tilsvarende ikke med arbejdstiden. Meningen var, at hvis der var overskudsudbud af arbejdskraft i et erhverv, skulle arbejdsfordeling løse problemet. Men en nedsat arbejdstid har ikke samme entydige effekter. »Arbejdsløshed« i et fag, d. v. s. kort arbejdstid, kan sagtens tænkes at tiltrække endnu flere, f. eks. mødre med små børn, og har heller ikke nogen entydig effekt på virksomhedernes efterspørgsel. Uligevægten kan derfor meget vel tænkes at blive permanent, og faren ved systemet er yderligere, at man antagelig i højere grad end nu samler arbejdskraft med præferencer for kort arbejdstid, f. eks. kvinder med børn, i specielle sektorer, hvor arbejdsfordelingen har gjort arbejdstiden kort. Om systematiske forskelle fra erhverv til erhverv i arbejdstidens længde er mere socialt afbalanceret end forskelle i arbejdslønnen, kan meget vel diskuteres.

Det sidste problem der skal diskuteres er borgerlønnen. Det er jo en idé, der er fremført før, jvf. f. eks. Thorlund Jepsen (1971) og Adler-Karlson (1977). Hovedproblemet er imidlertid her dens højde. Skal den være lige så lav som den minimale folkepension og uddannelsesstøtte – i så fald kan ingen med en normal familie og et normalt forbrug, der pludselig mister deres indkomst grun-



det arbejdsløshed (kraftigt nedsat arbejdstid) eller sygdom, klare sig derfor. Eller skal alle have noget der svarer til maksimal arbejdsløshedsunderstøttelse – i så fald vil det offentlige udgifter til overførselsindkomster stige radikalt, og har vi nogen mulighed for at finansiere dette?<sup>4)</sup> Disse problemer undgår bogen helt ved intet sted at antyde noget som helst om borgerlønnens højde.

Medens »Oprør fra Midten«s økonomiske system således i langt højere grad end »Magt«s kan give anledning til kritik fra fagfolks side, så var udgivelsestidspunktet langt mere velvalgt. Og dette er givetvis helt centralt for en bogs effekt. Man behøver blot at tænke på Jørgen S. Dich's Den herskende klasse – den kom da PPI m. fl. havde gjort det acceptabelt at mene, at den offentlige sektors vækst var årsag til vore økonomiske problemer, og inden Fremskridtspartiet gjorde synspunktet vulgært.

Tilsvarende kom Oprør fra Midten netop på det tidspunkt da miljøgrupper m. v. havde vundet en vis udbredelse for synspunktet, at krisen i vort samfunds økonomi var af mere fundamental natur – og inden synspunktet er nået at blive banalt eller vulgært. Oprør fra Midten sammenfattede da manges uartikulerede og upræcise fornemmelser.<sup>5)</sup> Noget lignende kunne Magt måske have gjort, hvis den var kommet i 1919, men Lindberg brugte altså endnu 14 år på at prøve at gøre sit system helt konsistent.

#### 4. Sammenligning af Magt og Oprør fra Midten

Hvis idealsamfundet fra Oprør fra Midten skal fungere, kræves, som påvist, en

- 4) Disse problemer får Thorlund-Jepsen til helt at afvise tanken som socialpolitisk instrument:

»I USA har diskussionen om en såkaldt negativ indkomstskat teoretisk og politisk været langt mere fremtrædende end i Europa. Nixon-regeringens lovforslag om en minimumsårsindkomst på 1600 \$ til alle er et af resultaterne heraf. Her i landet har ideen om en negativ indkomstskat som et substitut for – eller supplement til sociale kontantydelse ikke været fremme, bortset fra et forslag fra Socialdemokratisk Samfund i forbindelse med diskussionen forud for kildeskattens indførelse. Det skyldes flere forhold. Tildelings- og udmålingskriterierne for de sociale ydelser er og ønskes forskellige f. eks. for kortvarige og langvarige socialtilfælde (dagpenge og folkepension) og for ikke-forudseelige og forudseelige sociale tilfælde (invaliditet og alderdom). En mere ensartet ydelse er derfor uacceptabel som en erstatning for de gældende ydelser. Som et supplement til de sociale ydelser er en negativ indkomstskat overflødig« (Thorlund-Jepsen 1971, side 306).

- 5) Interessant er det at se, hvor tæt Oprør fra Midten ligger dele af studenteroprørernes ideer fra sidst i 1960'erne. Den bedste fagøkonomiske kritik af de fleste af synspunkterne i Oprør fra Midten er givetvis stadig Lindbeck's »Det nye venstres politiske økonomi« fra 1970, hvori den studenterpolitiske litteratur fra 1968–69 gennemgås kritisk. Det er karakteristisk, at venstrefløjen ikke har beholdt synspunkterne; i Herlitz' anmeldelse af Lindbeck's bog i Häften för Kritiska Studier (1971) bebrejdes han sin vægtfordeling:

»Får man nu tro Lindbecks avvägning, så heter den nya vänsterns ledande auktoritet J. K. Gailbraith (omnämnad 17 gånger, ofta refererad och citerad), närmast följd av Herbert Marcuse (omnämnad 10 gånger, med många citat). Men om det finns något brett i denna litteratur – framför allt i dess kritik av kapitalismen och dess nationalekonomiska överstepräster – så är det marxismen som satt tänder i den«.

(Herlitz 1971, side 50).

Nu er Galbraith også den eneste med tre henvisninger i litteraturlisten i Oprør fra Midten, men i mellemtiden er synspunkterne altså blevet så accepterede, at de kan danne udgangspunkt for en best-seller fra midten.



hel anden type mennesker end de, der normalt agerer i den danske økonomi og i den økonomiske teori.

Det er givetvis den helt centrale forskel på de her diskuterede bøger. I Oprør fra Midten stilles forfatterne overfor argumentet

»I kan nok så meget begrænse ejendomsretten og decentralisere magten, der er dog stadig dem der vil udnytte smuthullerne og rage så meget til sig som muligt. Medmindre I vil påstå at I har skabt et helt nyt menneske, – og det kræver vist en hård ensretning og indoktrinering.«

hvortil de svarer

»Måske snarere en uddoktrinering, og sådan en kan du også behøve. I et fattigt samfund, hvor der ikke er nok til alle, må det falde naturligt at kæmpe om goderne. Hvis kampen fortsætter i det rige samfund, må man da slutte at det er naturligt for mennesket at søge magt og besiddelse på andres bekostning, eller må man bare ikke konstatere at mennesket stadig er præget af en social eller usocial indstilling, som der ikke længere er noget økonomisk grundlag for?« (Oprør fra Midten, side 152).

Heroverfor står Lindbergs grundsynspunkt

»I al Almindelighed tør det vel siges, at Samfundsudviklingen gaar i Retning af, at de økonomiske Handlinger lægger Beslag paa en stadig mindre Del af Menneskenes Tid. Men heraf maa man ikke slutte, at selve Sporen til vore økonomiske Handlinger skulde blive en anden. Det er muligt, at Menneskeheden engang kan naa til et Stade, hvor de økonomiske Handlinger spiller en ganske underordnet Rolle – det vilde jo være naaet, hvis alle Behov kunde tænkes dækket ved Udfoldelse af et ganske ringe Arbejde – men det er ikke muligt, at økonomiske Handlinger kan udføres uden Selvtarv som den væsentlige Spore. Ethvert samfundsøkonomisk System, der ser bort fra Selvtarv, maa derfor indtil videre betegnes som hjemmehørende paa Øen Utopia.« (Magt I, side 14–15).

Dette grundsynspunkt finder Lindberg gennem sine historiske studier, der er ganske omfattende. De betyder imidlertid ikke, han ikke finder eksempler på, hvad han kalder kommunistiske samfund. Men sådanne samfund har kun været »levedygtige for så vidt de holdes sammen af en fælles religiøs Tro« (Magt II, side 8). Som det med den længste levetid nævnes »De mähriske Brødre« fra Böhmen, som eksisterede i 3 slægtled omkring 1536. Af disse var der til sidst 70 menigheder med hver indtil 1.000 brødre. Et samfund der åbenbart mindede meget om de utopiske samfund fra USA som Hans Aage har beskrevet (Aage 1971). Bortset fra sådanne specielle undtagelser hører kommunistiske samfund ifølge Lindberg til indenfor familien.



Dette forskellige grundsyn fører naturligvis til helt forskellige konklusioner. I Oprør fra Midten er fagforeninger en uting:

»Organisationens ledere er, for at sikre deres egen position, nødt til at opnå resultater der skaffer dem prestige hos medlemmerne. De store organisationers økonomiske styrke og autoritære opbygning fører gerne til konservative arbejdsformer og synspunkter: man vogter over hvad man har og søger at opnå mere ad de samme linier, især naturligvis højere lønninger.«  
(Oprør fra Midten, side 53).

De bør derfor nedlægges, og det sker stille og fredeligt i idealsamfundet

»Ligesom for de gamle politiske partier er der sket en kraftig forskydning i organisationernes rolle. LO, som i 70'erne havde en betydelig politisk indflydelse (ikke mindst ved de generelle lønfastsættelser), beskæftiger sig nu kun med faglige og uddannelsesmæssige opgaver. Allerede i 80'erne stod det klart, at den nye samfundsstruktur og de nye produktionsformer ville overflødiggøre disse økonomiske interesseorganisationers oprindelige opgaver: det var kun på grund af de mange fast ansatte organisationsfolk, at det tog så lang tid at drage konsekvensen.«

(Oprør fra Midten, side 140).

Vil man – som begge bøger vil – øget lighed, er der derimod i Lindbergs forestillingsverden kun en vej, det er magtkampens vej:

»Tankemæssigt betragtet maa derfor ethvert Forsøg fra Arbejdernes Side paa at opnaa bedre Arbejdsvilkaar medføre en Kamp mellem Arbejderklassen og Arbejdsgiverklassen. Derfor er Klassekampen i samfundet uundgaelig «  
(Magt I, side 291).

For Lindberg er fagforeninger og sammenhold om disse da alfa og omega for kampen for større lighed. På dette punkt er han fuldstændig uforsonlig:

»Derfor bliver det vigtigste Bud i Arbejderklassens Moral: Du maa aldrig blive Skruebrækker! Enhver Skruebrækker skal udsmides af alle Arbejderkredse med Niddings Navn – han skal være fredløs «  
(Magt I, side 292).

Dette betyder imidlertid ikke at Lindberg er en tilhænger af ortodoks fagforeningspolitik. Han har et sikkert blik for, at det at aftale pengelønnen ikke kan være den centrale fordelingspolitiske mekanisme:

»De (Fagforeningerne) maa være klar over Forholdet mellem Løn og Varepris, og mellem Løn og Arbejdsgiveres Overskud.

Der kræves en ny Fagforeningspolitik, og den kan ikke føres uden Kendskab til disse Forhold. Vil man udtrykke den nuværende Situation i en enkelt kort og klar Sætning, saa kan man sige: Kampen mellem Arbej-

der og Arbejdsgiver staar ikke længere om Lønnen – men om Varepriserne.«  
(Magt II, side 84).

Lindbergs grundsyn fører også til en ubetinget tilslutning til markedsmekanismen og de restriktioner den stiller. Dette gælder generelt:

»hvis Efterspørgslen efter et eller andet Gode stiger stærkt, saa maa Prisen forhøjes – eller ogsaa maa der rationeres! Men dette sidste bør undgaas under almindelige Forhold. Den, der vil give den højeste Pris for Varen, skal have den. Der er ingen Fare ved at gennemføre denne Regel, naar blot ingen kan erhverve sig Indtægt uden ved eget Arbejde.«

(Magt II, side 24).

og som det fremgår af fortsættelsen også specielt for arbejdsmarkedet:

»Med andre Ord: Arbejdsfortjenesten vil stadig være undergivet Svingninger. Hvis dette ikke var Tilfældet, vilde det ikke være muligt at faa Arbejdskræfterne flyttet hen til de Omraader, som ikke alene Efterspørgslen (det vil sige Forbruget), men ogsaa ethvert økonomisk Fremskridt kræver. Med mindre man vil lade Flytningen foregaa ved Tvang! En Tvang, der baade rettes mod Fremstillere og Forbrugere!«

(Magt II, side 24).

Her er han i klar modsætning til Oprør fra Midten, der ikke vil vælge mellem markedsmekanismen og bureaukrati:

»Et oprør fra midten må både vende sig imod en profitstyret produktionsmåde og en bureaukratisk styringsmåde: begge dele er uforeneligt med kompromisløst demokrati.«

(Oprør fra Midten, side 14).

og som specielt for arbejdsmarkedet vil indføre fuldstændig ligeløn

»Det enkleste system at udligne indtægtsforskelle fra lønarbejde er at indføre samme løn for fuldtidsbeskæftigelse (for privat såvel som offentligt ansatte) – uanset beskæftigelsens art.

Dette bryder med princippet om udbud og efterspørgsel. Som tidligere nævnt har dette princip især ført med sig, at de mest interessante, udfordrende og afvekslende jobs normalt også giver de højeste lønninger (læger, tandlæger, ingeniører, chefer af mange slags, etc.). Der er vist ikke mange, der alvorligt tror på vanskelighederne ved at få disse arbejdsopgaver varetaget, selv om »det tyngende ansvar« ikke godskrives gennem ekstra høje lønninger.«

(Oprør fra Midten, side 155).

Dette er altså helt i modstrid med Lindberg, men det betyder ikke, at han er blind for, at lønninger ikke uden videre afspejler »et frit Kapløb mellem Mænd«. »De lærde« får en vis socialmagtindtægt, fordi ikke alle har lige muligheder for at få alle stillinger. I stedet for at forkaste markedsmekanismen, må man imidlertid fuldkommengøre den:



»Nu er Maalet ikke alene, at vi alle skal leve og arbejde, men også at der skal være frit Valg af Beskæftigelse. Arbejdsdelingen er hidtil sket ved Magt (Tvang), men Magt har ogsaa lagt Hindringer i Vejen for Arbejdets Deling! Fremtidens Maal maa da være, at Arbejdsdelingen bliver frivillig! Hvor Magt ellers vilde være nødvendig, maa der gives højere Løn. Selv om man herved skulde naa til, at Renovationsmanden fik større Indtægt end Bankdirektøren – hvad gjorde saa dette?« (Magt II, side 95–96).

Vil man da hindre urimelige lønforskelle må det ske via uddannelsessystemet:

»Når det gælder at bekæmpe de sociale Magtindtægter, saa sker det først og fremmest ved at faa Enhedsskolen gennemført, saaledes at ogsaa den højere Uddannelse til Ingeniører o. s. v. bliver gratis. Det gælder alt-saa først og fremmest, at Uddannelsen af Hjernearbejdere bliver gratis for alle, der har Lyst og Evner. Thi dette vil medføre, at Lønnen for Hjernearbejdere vil gaa ned.« (Magt II, side 27).

Udover den holdningsforskel er der utvivlsomt ogsaa en afgørende forskel i forudsætninger.

Lindberg kender og bruger al til rådighed stående samfundsvidenskabelig (specielt økonomisk) teori. Han kan ganske vist, som nævnt i indledningen, ikke lide alle økonomernes synspunkter, men han kender metoderne, og når han har brug for et redskab fra teorien, kan han bruge det. Det gælder f. eks. grænsenytteteorien:

»I dette Afsnit gaar jeg rent matematisk til Værks. Herved opnaar jeg at kunne drage Fordel af Læren om Grænsenyttens. Denne Lære kendte Karl Marx ikke, men enhver Sandhedssøger, der nu til Dags vil trænge ind i samfundsøkonomiske Spørgsmaal, kan ikke komme uden om den. Hvis Marx havde kendt Grænsenyttelæren, vilde »Das Kapital« have set anderledes ud og have været lettere forstaaelig for vor Tids Nationaløkonomer. Men de Slutninger, som man af »Das Kapital« maa drage om Udviklingen af det økonomiske Samfund, vilde ikke herved være blevet væsentlig andre.« (Magt I, side 68).

Lindberg stykker således sin opfattelse sammen ved brug af forskellige dele af den økonomiske teori. For ham går arbejdsværdilæren (som fortæller hvilke priser, der bør gælde hvis enhver skal have det fulde udbytte af sit eget arbejde) vel hånd i hånd med grænsenytteteorien påvisning af, at i en markedsøkonomi med privat ejendomsret, kan udbydere opnå urimelige fortjenester, blot fordi deres produkt for øjeblikket er sjældent. Grænsenytteteorien er således præcis en påvisning af uretfærdigheden i den kapitalistiske prisfastsættelse. »Grænsenyttelæren er Vareaagerens Teori«, som han skriver (Lindberg 1919, side 360).

Et tilsvarende fundament mangler *Oprør fra Midten*. Forfatterne viser meget lidt kendskab til økonomi. Der er som nævnt på trods af, at hele bogens model bygger på arbejderstyrede virksomheder intet spor af kendskab til den omfattende litteratur, der findes om arbejderstyrede økonomier.

Markedsmekanismen (d. v. s. teoribygninger af den type økonomer plejer at kalde generel ligevægtsteori, jvf. f. eks. Malinvaud, 1973) er der ingen dybere forståelse af. For eksempel skrives side 16:

»Det er gamle liberalistiske dogmer at alles vel er bedst tjent med at alle arbejder bedst muligt i egen interesse, og at den frie konkurrence og det frie forbrugsvalg (markedsmekanismen) sikrer den mest effektive produktion, hvilket naturligvis kun kan være rigtigt hvis alle faktisk arbejder i egen interesse (og ikke sælger deres arbejdskraft til andre), og hvis de frie konkurrenter på markedet er nogenlunde lige store og stærke.«

Citatet kan vanskeligt tolkes på anden måde end, at forfatterne ikke forstår de mekanismer (og deres forudsætninger), der i en markedsøkonomi kan generere optimalitet. Der nævnes to forudsætninger, hvoraf ingen er nødvendige, medens alle de centrale forudsætninger er unævnte.

En sætning som:

»Selv om både liberalisme og marxisme bygger på videnskabelige økonomiske teorier (forsåvidt som økonomiske teorier kan være videnskabelige).«  
(*Oprør fra Midten*, side 15).

giver heller ikke tillid til, at forfatterne har noget naturligt forhold til hverken liberalisme, marxisme eller økonomisk teori.

#### 4. Konklusion

Konklusionen af et studie af Lindbergs »Magt« fra 1933 og »Oprør fra Midten« må utvivlsomt være, at når der er så mange – som debatten om det humane ligevægtssamfund viser, der er – der interesserer sig for vort samfunds mest grundlæggende problemer, så bør der også være en del, der bruger tid og kræfter på at studere »Magt«.

Selv om Magt er tung læsning sine steder, er det grundigt og solidt arbejde, og ofte peges der på problemer, det også i dag er værd at tænke over.

Man kan kun beklage, at forfatterne til *Oprør fra Midten* ikke står på skuldrene af deres 45 år ældre forgænger. Havde de læst ham, ville de sikkert kunne have lært en del deraf, og det ville måske også have tilføjet visse afsnittene i *Oprør fra Midten* et mere realistisk skær.



### Litteraturhenvisninger

---

- Adler-Karlsson, G. (1977): *Nej til fuld beskæftigelse, ja til materiel grundtryghed*, København.
- Banke, N. (1976): Fire danske socialistiske skribenter, i *Danske Økonomer, Festskrift i anledning af Social-Økonomisk Samfunds 75 års jubilæum*, København.
- Boserup, M. (1974): *Vor voksende verden, om dommedagsfrygt, energiproblemer, vækst og befolkning*, København.
- Dich, J. S. (1973): *Den herskende klasse*, København.
- Gersfelt, T. (1974): Arbejderstyrede Økonomier, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, side 26–42.
- Hansen, K., L. Torpe (1977): *Socialdemokratiet og krisen i 30'erne*. Modtryk, Århus.
- Herlitz, Lars (1971): Marxism och instrumentalism, Häftan för Kritiska Studier, årg. 4, nr. 3.
- Krag, J. O. (1969): *Ung mand fra trediverne*, København.
- Lindbeck, A. (1970): *Det nye venstres politiske Økonomi*, Spektrums aktuelle.
- Lindberg, J. Kr. (1919): Dr. L. V. Bircks Værdilære, *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 57, side 285–363.
- Lindberg, J. Kr. (1933): *Magt I-II, En bog om arbejdets ordning*, København.
- Malinvaud, E. (1972): *Lectures on Microeconomic Theory*, North Holland, Amsterdam.
- Meyer, N. I., K. Helweg Pedersen, Villy Sørensen (1978): *Oprør fra Midten*, København.
- Thorlund Jepsen, G. (1971): Negativ indkomstskat, *Socialt Tidsskrift, afdeling A*, årg. 47.
- Toftegaard, J. (1938): Jakob Kristian Lindberg, i *Dansk Biografisk Leksikon*, bind XIV, København.
- Westergaard, H. (1919): Læren om grænsenyttens, *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 57, side 482–497.
- Zeuthen, F. (1934): Jak. Kr. Lindbergs bog om Magt, *Nationaløkonomisk tidsskrift*, bind 42, side 243–257.
- Aage, H. (1971): Utopiske samfund i USA i årene 1750–1900, *Økonomi og Politik*, årg. 45, nr. 1.

# Lokalkultur og officiel »kultur«

Et bidrag til debatten om landsbyernes fremtid\*

*Palle Ove Christiansen*

## *Mennesket som kulturvæsen*

De fleste mennesker, som bor i Danmark er – juridisk set – danskere. Men hvad der får os til at *føle* os som danskere er tit svært at udtrykke. Selvidentifikationen bliver ofte først vakt, når vi fx trues på vor frihed eller befinder os i et fremmed land, som er markant forskelligt fra vort eget. I sådanne situationer kommer små nuancer, som vi i det daglige ikke beskæftiger os særligt med, til at blive værdifulde knager for vor identitet. Lige pludselig kan vi i et videre perspektiv karakterisere træk af vor egen særlige samhandlingsform, vor sproglige egenart, vort specielle fysiske miljø. Vi må tage den udfordring op, det er at erkende, at forskellige mennesker kan have en højst forskellig opfattelse af, hvad der er rigtigt og forkert, smukt og grimt, godt og ondt. Vi fornemmer umiddelbart, at vi oplever og »oversætter« virkeligheden forskellig, og at forskellige kulturers værdisystemer kan være endog meget varierende.

Det er ikke vor opgave at forsøge at plædere for, at ét sæt af kulturelle normer er bedre eller tiltaler os mere end andre – det var, hvad de gamle civilisationsforskere gjorde, og hvad særlig 1800-tallets dannelses-bourgeoisi var interesseret i.

Vi kan i stedet prøve at bruge det ovennævnte eksempel som ledetråd i opdagelse af forskellighederne i kultur indenfor vort eget lands grænser. For selv om vi på et generelt niveau i konfrontation med andre kulturer, som er væsensforskellige fra vor egen, kan identificere os med *visse* træk, som er ens for næsten *alle* danskere, findes der også i et lille land som vort kulturelle forskelle;

\* ) Foredrag holdt på en konference på Djursvold 13.-15. juni 1980. Konferencen var arrangeret af Landsbykommissionens undergruppe for kulturel aktivitet. Formanden for undergruppen, eksp.sekr. Hugo Jensen, havde opfordret Institut for europæisk folkelivsforskning til at give en redegørelse for den etnologiske helhedsopfattelse af livet i lokale samfund med særligt henblik på 1) den etnologiske kulturopfattelse og 2) at forsøge en kobling til den »officielle kultur«. Jeg har søgt at tilfredsstille begge disse ønsker uden dog at give nogen form for eksakt kulturdefinition.

Jeg vil gerne gøre opmærksom på, at de i foredraget omtalte landsbyer ikke må tages som eksponenter for alle landsbyer. Landsbyer fx i nærheden af meget store byer, i deciderede fritidsområder og i såkaldte udkants- eller afviklingsområder har en anden karakter, og her gælder andre forhold.



forskelle, som endda er så store, at det næsten er umuligt at kommunikere hen over dem. Det, vi kalder kulturelle, regionale variationer, består således af *dele* af en almen national identitet såvel som af lokalt forankrede, kulturelle former, der ofte først ændres væsentligt, når de lokale vilkår forandres.

Jeg vil gerne understrege, at disse variationer ikke slet og ret kan reduceres til samfunds- eller klassemæssige forskelle. Når etnologer bruger et begreb som menneskers livsform, er det netop for at operere med en betegnelse, som foruden at være almen forståelig, både indeholder en social såvel som en kulturel dimension. Gennem indkredsning af forskelligartede livsformer i Danmark har vi mulighed for i en »konkret virkelighed« at få viden om forskellige kulturelle systemer. Med et sådant udgangspunkt studerer vi for det første lokalkulturen nedefra, og ser for det andet helt bort fra det *totale* kulturelle »udbud«, som findes i samfundet. Vi er i denne sammenhæng kun interesseret i den kultur eller det kulturelle liv, som rent faktisk findes, eller om man vil, bruges. Kultur er i social sammenhæng noget som leves og som – mere eller mindre direkte – kommer til udtryk i dagligdagen. Kultur kan ikke opfattes løsrevet fra den samfundsmæssige kontekst, og samfundet kan heller ikke forstås uden den stedse tilstedeværende kulturelle dimension. Det er menneskene i samfundet, som er bærere af kultur. Dog er det ikke enkeltindividet, der i denne sammenhæng er interessant, men derimod mennesket i sin kontekst med andre mennesker, som det forholder sig til, i sammenhæng med sine materielle, fysiske omgivelser, og som et produkt af en given historisk situation.

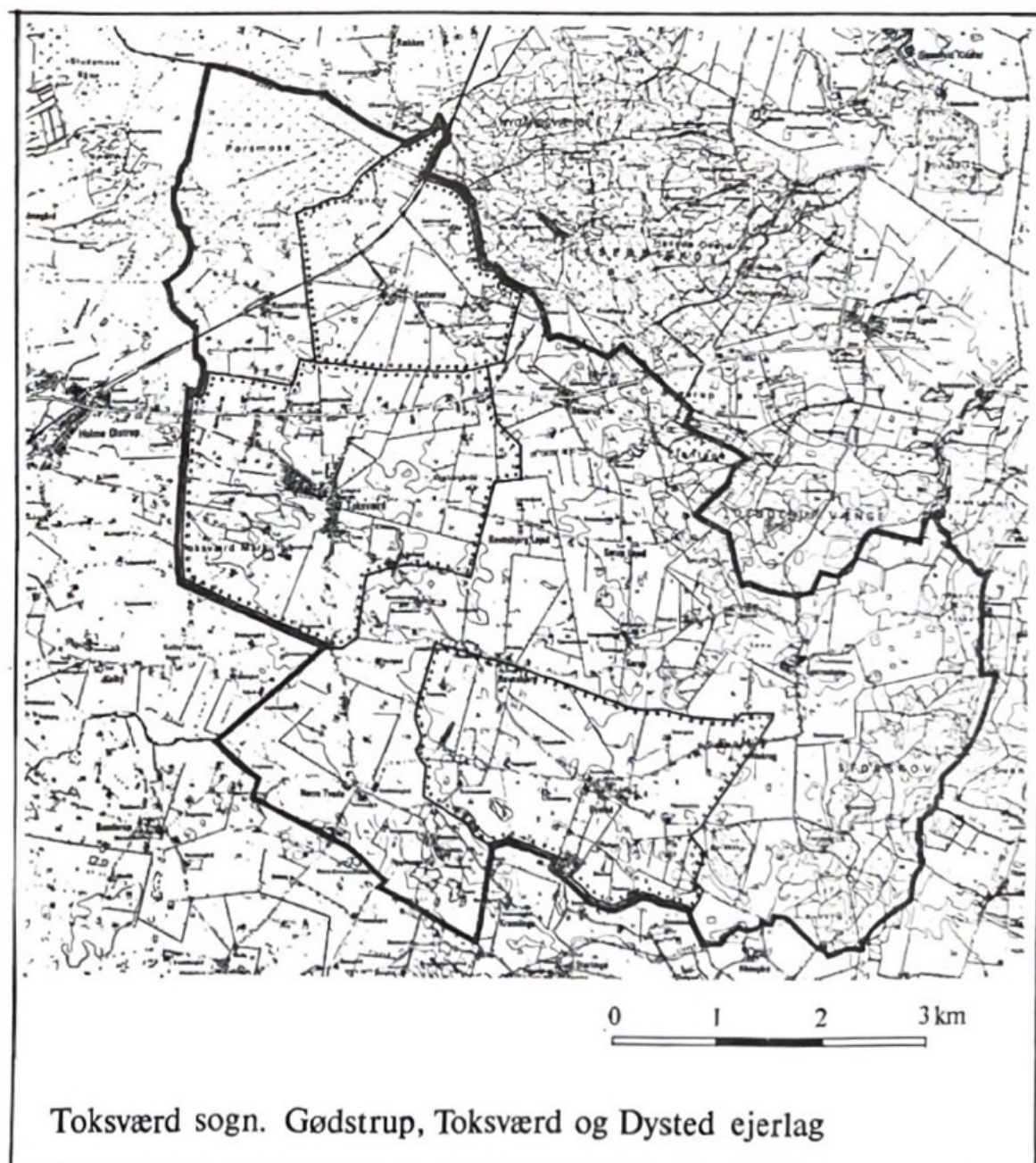
»Samfundet« er som sådan ikke et anonymt, abstrakt væsen. Samfund kan være større eller mindre, mere eller mindre overskuelige og kan opfattes på flere forskellige niveauer. Når vi skal beskæftige os med landsbyen, må det være ensbetydende med, at vi skal fokusere på menneskeligt liv på et slags lokalt niveau. Mange af de aktiviteter, som udfolder sig lokalt, er ganske vist dele af aktiviteter, som foregår inden for systemer af større rækkevidde. Men selv inden for en lokal størrelse som landsbyen finder vi forskelle i livsformer. Forskelligheden i livsformer er et resultat af, at der i landsbyen, såvel som i samfundet i almindelighed, findes konkret forskellige vilkår. Vilkår kan være naturgivne, men kan også være faktorer som ejendomsret, besiddelsesstrukturer, arbejdsmuligheder, servicebetingelser m. v.

Man kan meget forenklet sige, at livsformerne tvinges til at tilpasse sig de givne vilkår, men folk i bestemte livsformer skaber også hen ad vejen i deres egen praksis lokale vilkår, hvorigennem det er muligt i højere grad at realisere deres livsform. Mennesket prøver som kulturvæsen at realisere det liv, som er i overensstemmelse med dets idealer. Selv i umiddelbart ret ens landsbyer kan der på trods af historisk forholdsvis ens udviklingsforløb eksistere forskellige sæt af lokale vilkår, og vi kan ofte finde højst forskellige fremtrædelsesformer i det lokale socio-kulturelle liv. Dette kan måske bedst forstås, hvis vi ser på et par konkrete eksemper.



### Tre landsbyer

Institut for europæisk folkelivsforskning har for nylig for Landsbykommissionen afsluttet en etnologisk undersøgelse<sup>1)</sup> af fire landsbyer, hvoraf jeg ganske kort skal omtale de tre. De ligger alle tre i et og samme sogn, nemlig Toksværd 10–15 km øst for Næstved (i Holmegaard kommune) og ca. en times bilkørsel fra København. De er alle gamle bondelandsbyer, men dog alligevel højst forskellige.



1) Bogen *Fire Landsbyer. En etnologisk rapport om nutidige livsformer* ved Palle O. Christiansen udkommer i efteråret 1980 og udgives af Landsbykommissionen. Planstyrelsen (Miljøministeriet) er sekretariat for kommissionen.



*Toksværd* er den største by i sognet. Her er kirke, skole, forsamlingshus, brugs, købmand og flere mindre håndværksvirksomheder. I årene 1964 til o. 1972 blev der på vestsiden af den gamle bygade opført godt 60 nye parcelhuse, dvs. at den gamle bykerne har fået en boligtilvækst på ca. 100 procent.

I Toksværd var vi specielt interesseret i at undersøge, hvorledes de mange lokale institutioner i denne by har været i stand til at overleve de almene struktureforandringer fra slutningen af 1950'erne til begyndelsen af 70'erne, som så mange andre steder har resulteret i en kraftig indskrænkning i det offentlige lokale fællesliv, og hvor mange institutioner simpelthen helt er holdt op med at eksistere. Netop de tilfælde, hvor en landsby med boligtilvækst har magtet at tilvejebringe en kontinuitet i de fælles offentlige samhandlingsformer, må have vor interesse i nærværende sammenhæng.

Toksværd har siden slutningen af forrige århundrede været en meget foreningsaktiv landsby. I mands minde har der været ikke mindre end 65 lokale sammenslutninger/foreninger i byen, hvoraf en ret pæn del stadig er aktive. I dag er særlig idrætsforeningens (over 700 mdl.) fodboldafdeling, gymnastikafdeling, badmintonafdeling og dilettantafdeling, samt skytteforeningen, husholdningsforeningen og præstegårdens børne- og ældresammenkomster aktive institutioner i byens liv. Aldersmæssigt er der en forholdsmæssig ret jævn spredning fra 5-75 år i deltagelsen, og i mange familier er flere af husstandsmedlemmerne foreningsaktive tre til fire aftener om ugen. I Toksværd har man en lang tradition for at gøre ting i fællesskab, og næsten al offentlig samhandling er organiseret i en eller anden form for foreningsregi. Har man et bestemt ønske eller et specielt problem, man ønsker klaret, starter man en ny forening eller kanaliserer sagen gennem en af de eksisterende sammenslutninger. Da jeg selv opholdt mig i byen, meddelte avisen, at kommunen på længere sigt ønskede at placere 100-200 nye huse i Toksværd, og to uger senere havde de lokale toksværdere fået etableret en egen studiekreds, som begyndte at arbejde med dette problem.

Toksværd har i flere generationer været kendt for en speciel lokalfølelse, som særlig er kommet til udtryk i gymnastik- og fodbold-dyster samt i foredrags- og kursusvirksomhed. De præstationer, som nåes gennem foreningsarrangementer har altid været alment samtalestof og er blevet en del af den fælles lokale bevidsthed. Toksværds identitet ligger i at kunne mobilisere sig i en given sag. De drivende kræfter i aktiviteterne rekrutteres dog tydeligvis fra andre sociale kategorier end førhen. Tidligere var foreningsinstitutionerne i alt overvejende grad domineret af gårdmændene, men i dag er det nærmest et aktivt lag af arbejdere og lavere funktionærer, der har overtaget disse roller.

Så sent som i 1940'erne og 50'erne var Toksværd en meget lagdelt by i social henseende. Men med den ændring i livsform de fleste gårdfolk har oplevet i den sidste generation, har man ikke kunnet opretholde samme indflydelse i byen som tidligere. Den gårdmand, som tidligere havde flere tjeneste-



rolk og ret god tid til at hellige sig foreningsarbejde, er i dag ene i bedriften og må selv udføre alt arbejde på gården. Konen har måske udearbejde. Lejehusmænd, fodermestre og daglejere eksisterer knap nok mere. Samtidig er der fremkommet et helt nyt lag af yngre lønmodtagere i ikke agrare erhverv, som i deres liv aldrig har været direkte afhængige af landbosamfundet, som altid har haft en ret god og fast indkomst, og hvis hele materielle standard ikke står væsentlig tilbage for gårdmændenes. Det er denne kategori, der i dag dominerer som foreningernes ledende folk. De har ikke kunnet erhverve sig prestige ved mængden af hartkorn, men har ofte aftvunget sig respekt i byen ved med succes at have forsvaret Toksværds farver på fodboldbanen og ved at have gjort et stykke frivilligt arbejde i en eller anden foreningssammenhæng. Denne forandring har ikke altid forløbet problemfrit, og karakteren af foreningslivet har også ændret sig. Det væsentlige er imidlertid, at *kontinuiteten* i væsentlige træk i de fælles aktiviteter helt klart er tilstede. *Måden* at gøre ting på er den samme som førhen.

— — —

Et andet interessant aspekt i Toksværd er problemet om, hvad der skete, da det nye parcelhuskvarter blev bygget. Blev det en ny by ved siden af den gamle landsby, smeltede det nye sammen med det gamle, eller blev resultatet eventuelt noget helt tredje?

Det nye kvarter blev bygget uden de større planmæssige overvejelser. Sognerådet ønskede at kompensere den almene fraflytning fra sognet, at få et bedre skattegrundlag og særligt at få tilstrækkeligt med børn til den nyligt udvidede skole. Til sognerådets skuffelse tog det godt 8 år at få solgt alle grundene og opført husene. De nye indbyggere var hovedsageligt yngre arbejdere, håndværkere og lavere funktionærer. Betragter man i dag det uniforme nye kvarter i forhold til den gamle slyngede bygades varierede bebyggelser, har man faktisk indtryk af, at man befinder sig i to forskellige byer, som blot fysisk ligger klods op af hinanden. Dette er imidlertid langt fra tilfældet, selv om der er visse klare holdningsforskelle at spore mellem de to områder.

Der findes i det nye kvarter en stærk interaktion beboerne imellem og en stor grad af »vi«-følelse. Men beboerne i dette område er faktisk kolossalt aktive i de almene institutioner i Toksværd, og ofte er det fra parcelhuskvarteret, at mange nye initiativer i foreningerne udgår. I 66 % af husstandene i området er mindst én voksen aktiv i en eller anden lokal sammenslutning, men denne procent stiger til 83 %, hvis vi specielt fokuserer på de husstande, som tilflyttede området fra landsogne. Tager vi børnene med, er næsten alle husstande involveret i en eller anden form for lokal aktivitet. Selvom det nye kvarter er et udpræget pendlerområde, må man sige, at beboerne er så stærkt integreret i det lokale Toksværd-liv, som man på nogen måde kan forvente.

Men hvorfor »lykkedes« denne store parcelhusudstyknings socialt og kulturelt set så forholdsvis godt i Toksværd, når man mange andre steder har set, at nye



kvarterer kan have tendens til at blive, hvad man betegner som isolerede og fattige på interne samhandlingsformer?

Kort fortalt kan forklaringen sammenfattes i følgende punkter:

1) Det nye kvarter blev tilfældigt bygget på et tidspunkt, hvor flere yngre lokale folk stod overfor at skulle gifte sig og dermed kunne flytte ud på det nye område. Disse folk var selv gennem deres opvækst socialiseret ind i Toksværds særlige samhandlingsform, de havde direkte mulighed for at få deres nye naboer med i lokale aktiviteter, og de tilhørte netop den generation, som har haft interesse i at føre foreningslivet videre i byen. Mistede man foreningerne, mistede man også de fritidsfaciliteter (fx idræt, gymnastik, husmoderarbejde m. v.), som netop mange af disse unge folk var stærkt interesserede i. De var med til at få foreningslivet til at overleve i byen, og havde der ikke på dette tidspunkt eksisteret ledige byggegrunde, var en del af denne generation sandsynligvis flyttet andet steds hen.

2) Kvarteret blev langsomt udbygget, hvilket gjorde det muligt for de første lokale udflyttere hen ad vejen at lære de nye folk at kende og delvis via personlige kontakter at få dem med i de lokale cirkler og aktiviteter. Var kvarteret blevet hurtigt udbygget, kunne de nye Toksværd-borgere være blevet en slags enklave, hvis de overhovedet havde haft kontakt af nogen betydning med hverandre.

3) Der fandtes rent faktisk i Toksværd et varieret mønster af institutioner, hvorigennem de nye folk kunne aktivere sig i fællesanliggender. Disse fora var mediet, hvorigennem de fælles aktiviteter kunne finde sted, og man kan således sige, at selve landsbyens (socio-kulturelle) karakter før etableringen af parcelhusområdet var af ganske væsentlig betydning for, hvorledes udbygningen kom til at forløbe.

På trods af det nye parcelhusområdes lidt isolerede placering, det stereotype bebyggelsesmønster, dets sene etableringstidspunkt og den ofte lidt reservede holdning til *kvarteret* fra omgivelsernes side, er der fra *beboernes* side en meget stærk deltagelse i nogle af de mest betydningsfulde offentlige sfærer i Toksværd. De ovennævnte sociale faktorer var her af ganske afgørende betydning, men at ca. halvdelen af de nye beboere selv stammede fra landet og dermed i *forvejen* var bekendt med det samhandlingsmønster, som særlig hører landsbyen til, var sandsynligvis lige så væsentligt. De havde gennem deres opvækst og erfaringsverden en holdningsmæssig baggrund, som i sin egenart havde væsentlige træk tilfælles med den kulturelle struktur, der fx findes i Toksværds lokale foreningsliv. Det væsentlige er ikke her, om der i forskellige lokaliteter præcis findes i de samme foreninger eller sammenslutninger, men om den måde de skabes, fungerer (og destrueres) på og den kontekst de indgår i er af samme »natur«. Og her findes der i landsbyen en kulturtradition, som er af funda-



mentalt anderledes karakter, end kulturformerne i storbyen. Når man i landsbyen taler om »byfolk«, er det ikke kun andre erhvervskategorier eller en anden form for social adfærd, der hentydes til. Man refererer også til et helt andet kulturelt repertoire end det, som i landsbyen er knyttet tæt sammen med de særlige livsformer, som findes her, og som har tæt forbindelse til den ældre, landbo-prægede landsby. Byfolk har ofte normer, holdninger, forventninger og ønsker, som hører et andet værdisystem til.

Toksværds naboby mod nord, *Gødstrup*, er med sine 25 helårshusstande den mindste af de fire landsbyer, der blev undersøgt. Byen har siden 1950 haft en kraftig befolkningstilbagegang (32 %). Den er i dag betydelig mere præget af landbrug end Toksværd, men har dog også siden midten af 1960'erne i den ældre boligmasse fået flere tilflyttere fra byområder. De fleste af disse tilflyttere ville dog aldrig have bosat sig i Toksværds uniforme nye kvarter. De foretrak *Gødstrup* for idyllens og landskabets skyld.

*Gødstrup* har ikke noget af den service, som findes i Toksværd. Købmanden lukkede i 1968, og i dag findes ej heller nogen håndværkere. Man har ikke engang en postkasse. I *Gødstrup* eksisterer heller ingen formelle institutioner, men nogle af beboerne kommer dog i idræts- og skytteforening etc. i Toksværd. Man kunne forestille sig, at *Gødstrup* var en meget stille landsby, hvor der ikke rigtig foregik noget, og hvor man stort set passede sig selv. Kommer man tilfældigt gennem *Gødstrup*, er det eneste formelle mødepunkt i byen umiddelbart en gammel avissamlekasse, hvor beboerne hver dag kl. halv fem henter deres *Næstved Tidende*. Men så snart man kommer inden døre og begynder at leve med i byens liv, opfatter man hurtigt, at denne lille landsby nok ikke har Toksværds formaliserede foreningsliv, men alligevel er en by, hvor et aktivt fællesliv ligger latent under den stille hverdags-overflade.

I *Gødstrup* har man adskillige informelle institutioner, som er i konstant aktivitet, omend de ikke aktiviserer beboerne så ofte, som foreningerne i Toksværd. I *Gødstrup* har man bylag (fra 1953), organiserede arbejds hold, som på skift vedligeholder gadepladsen m.v., fælles høstfest, Skt. Hansfest, gavebytningsregler, pumpelag, og omkring 1971 byggede man selv eget vandværk. Næsten alle i byen deltager aktivt i fællesarbejdet, beslutningerne og festlighederne i forbindelse med disse institutioner. I *Gødstrup* har beboerne et stort kendskab til hverandres adfærd og hele husførelse, men hvad der kaldes for »den ond-sindede sladder« eksisterer ikke her i samme grad som i de større landsbyer. *Gødstrup* er på flere områder så lille, at man ofte selv hurtigt kan kontrollere, om et igangsat rygte er rigtigt eller forkert. I *Gødstrup* hæmmes interaktionen interessant nok ikke væsentligt af forskel i social status. Tidligere (i 1950'erne) kunne man også her arrangere sommerudflugter, hvor både gårdfolk, parcelister, indsiddere og arbejdsfolk sad i samme bus og festede i fællesskab. Dette



ville dengang aldrig have kunnet lade sig gøre i Toksværd p. g. a. den dengang stærkt fastlåste hierarkiske struktur i den større landsby. I Toksværd tog en gårdejer ikke på sommerudflugt med sin nabos fodermester.

I Gødstrup er det tydeligt, at *størrelsen* af landsbyen har en betydning for, hvad der socialt set kan lade sig gøre. I små enheder findes der sandsynligvis nogle fælles forudsætninger, som giver visse betingelser for, at sociale grænser nemmere kan overskrides i samhandlingssituationer. Etableringen, vedligeholdelsen og udviklingen af helt informelle institutioner af mangesidig karakter er et karakteristisk træk ved en lille lokalitet som Gødstrup. Man har herved skabt fælles fora, hvor praktisk talt alle husstande ved fremmøde er med til at tage beslutninger af vigtighed for byen. Det gælder fx beslutninger om vedligeholdelse af »gadepladsen«, fældning af træer, opsætning af skilte, andragender til offentlige instanser, lokalisering af den næste høstfest etc. I Gødstrup »kan man selv« og nabobyerne misunder ofte denne lille by dens specielle sociale og kulturelle organisationsform. Der kan dog udmærket opstå problemer omkring disse formelt set løst strukturerede aktiviteter, som kulturelt bærer tydeligt præg af den samhandlingsform, som hører landbosamfundet til.

Problemerne består, foruden kampen for at bevare byens fysiske kvaliteter overfor den overordnede administration og fortløbende planlægning, i at integrere tilflyttere i en acceptabel adfærd i byens fællesskab. Den fællesskulturelle norm er nok stærk i Gødstrup, men den kan ikke tåle *for mange* nye initiativer fra urbane tilflyttere, før samhandlingsformen begynder at antage en sådan karakter, at de gamle i byen ikke mener, at fællesskabet fungerer, som det bør gøre. Dog bruger man også i Gødstrup tilflytternes eventuelle tekniske eller formuleringsmæssige ekspertise, når beboerne gennem andragender eller indsigelser kontakter offentlige instanser.

Man har hen ad vejen udviklet forskellige teknikker til på et tidligt stade at få tilflytterne integreret i byens forskellige cirkler. I ingen af de andre landsbyer eksisterer der umiddelbart en sådan aktiv hjælpemhed overfor nye tilflyttere som i Gødstrup. Men denne kontaktform fra lokalbeboernes side er også senere hen med til at sætte visse grænser for den individuelle handlingsfrihed blandt tilflytterne. De bliver simpelthen »opdraget«, ofte uden selv at vide af det. Hvis man vil være med i fællesskabet, kræver det, at man indordner sig under visse udtalte normer for adfærd. I Gødstrup værner man ret bevidst den lokale kulturkontinuitet.

*Dysted* er efter Toksværd den største by i sognet. Den er den østligst beliggende landsby i Holmegaard kommune og har trafikalt en dårlig service. I Dysted kæmper man for at opretholde – og forbedre – busforbindelsen til Næstved. Bussen kører kun en tur tre dage om ugen (her er der dog ved det nyetablerede amtslige busselskab sket ganske væsentlige forbedringer). Dysted har



igennem de senere år trin for trin mistet sine småhandlende og sine håndværkere. Befolkningstallet er siden 1950 decimeret med 27 %, og der er i mange år kun bygget ganske enkelte nye huse.

Dysted blev valgt til nøjere undersøgelse, fordi vi gerne ville arbejde i en landsby, som havde mistet sine formelle institutioner (inkl. håndværkssteder) og som også havde et faldende befolkningsunderlag. Vi var her specielt interesseret i at studere den lokale organisation i en sådan by og sammenholde den med forholdene til en landsby som Toksværd. Hvorledes integreres tilflyttere i Dysted, som hverken har Toksværds veludbyggede og formelle samhandlingsformer eller den lille Gødstrup informelle institutioner?

Dysted har i de sidste tiår mistet to smedeværksteder, tømrer, købmand, brødsalg og en mindre autotilbehørsfabrik. I 1962 blev skolen nedlagt og børnene overført til den udbyggede skole i Toksværd. Før i tiden var Dysted lidt af et centrum for mange af de omliggende mindre landsbyer, men i dag er der kun brugsen tilbage i byen. Brugsen har ca. 120 købende medlemmer, og går bl. a. på grund af en dygtig ledelse ret tilfredsstillende.

I Dysted har der indtil for nylig i en længere periode ikke været ret mange aktiviteter.

I byen er der i dag mange folk, som ikke kender hverandre (selv i bycentret) og der er ret kraftige spændinger i byen mellem forskellige klikker med højst varierende holdninger til, hvordan tingene skal gøres. Det har dog altid i Dysted været svært at få folk til at arbejde sammen, hvad tidligere måske delvis havde med byens tætte kontakt til den nærliggende herregård Sparresholm at gøre, men problemerne er ikke blevet mindre, efter at der med tilflytterne er sket en stor udskiftning i byens husstande. Mange tilflyttere føler, at »de gamle« prøver at styre det hele, og omvendt mener »de gamle«, at tilflytterne ofte i deres krav og forslag er urealistiske, og at de vil ødelægge det lidt, som er tilbage af kvaliteter i byen. Men konflikterne er også ret markante mellem flere af de ældre beboere, og det er i Dysted svært at holde offentlige møder, som forløber i blot nogenlunde enighed. I Dysted er der langt større forskelle på de forskellige gruppers holdninger, end hvad vi fandt i andre byer.

En del af disse forskelle kan forklares ved, at Dysted er en landsby, der i de seneste tiår har haft den største udskiftning af beboere i den eksisterende boligmasse, og som desuden har haft det største indslag af tilflyttende københavnerfamilier. Dette beror delvis på et naturligt, men ret pludseligt generationsskifte i byen og delvis på, at Dysted var den landsby, som først og kraftigst blev involveret i det nye flyttemønster fra by til land, som tegnede sig i 1960'erne og har stået på op til i dag.

Ved en nøjere analyse har det vist sig, at i Dysted bycentrum stammer 38 % af familierne fra egentlige urbane områder, i Hovkrogs-området mod øst i ejerlaget 43 % og i det øvrige ejerlag 36 %. Dette er betydeligt højere tal, end hvad vi fandt i noget område i Gødstrup eller Toksværd (dog med undtagelse af det



nybyggede parcelhuskvarter, hvor 46 % af beboerne tidligere boede i egentlige byer som fx Næstved, Haslev eller København).

I bycentret i Dysted er tilmed over halvdelen af beboerne tilflyttere indenfor de sidste 5 år (i Toksværd bycentrum skal vi f. eks. 15–20 år tilbage, for at der boede andre mennesker i halvdelen af husene). I Hovkrogen skal man ca. 7 år tilbage, hvorimod det i landområdet dog er over 15 år siden, at halvdelen af husstandene var beboet af andre familier end de nuværende.

Ingen af de andre gamle områder i Toksværd og Gødstrup har haft så hurtig en udskiftning af beboerne som bycentret og Hovkrogen i Dysted. Det er derfor ikke mærkeligt, at mange i Dysted knap nok ved, hvad deres genbo hedder. Dertil kommer, at der som nævnt også er flere tilflyttere i Dysted fra Københavnsområdet end i de andre byer. Dysted har haft langt sværere ved at optage tilflytterne i et fælles liv, både fordi udskiftningen er sket meget hurtigt og fordi Dysted bl. a. har mistet sine (fåtalige) institutioner, som vi har set er af stor værdi, for at en integration kan finde sted. De mange forskellige holdninger har ikke haft muligheder for hen ad vejen at blive føjet sammen i et minimum af en vis fælles norm.

I de allerseneste år har der dog vist sig initiativer i byen, som man ikke tidligere har kendt til. Disse initiativer er tæt forbundet med byens nuværende prekære situation. Nogle beboere har selv lavet forslag til en lokalplan med lidt »huludfyldning« i bygaden, således at brugsen får et bedre kundeunderlag, andre arbejder på at få et hus, hvor man kan samles, eller hvor børn om vinteren kan være i fritiden, og der er i de sidste par år blevet arrangeret fælles høstfest, gadefest og brugsudflugt. Der er indenfor de forskellige grupper højst varierende meninger om disse initiativer, men trods delvis modstand begynder sådanne aktiviteter trods alt at finde sted, mange deltager og blander sig kraftigt i debatten. Byen befinder sig i en situation, hvor alle ud fra forskellige synspunkter ser ud til at være klar over, at hvis der ikke gøres noget nu, bliver byen dårligere at leve i. Og at der trods alt sker noget på trods af meningsforskellen er vigtigt. Foregik der overhovedet ingenting, var situationen virkelig alvorlig.

### *Kulturkontinuitetens sociale forankring*

I dette resumé over situationen i de tre landsbyer er der særlig blevet fokuseret på de forhold, som normalt ikke kommer op til overfladen i den almene debat.

De mest interessante resultater af undersøgelserne i de tre landsbyer i Toksværd sogn er imidlertid indkredsningen af visse væsentlige aspekter omkring, hvad man kalder for den lokale kulturelle konsensus og tilflytterproblematikken. Disse to aspekter hænger nøje sammen. Det væsentlige i integrationsprocessen har netop vist sig at være det kulturelle element. Med termen kulturel



konsensus hentydes til eksistensen af en vis *nødvendig* overensstemmelse i kulturel henseende for at en fælles samhandling kan etableres.

Sammenligner vi forholdene i f. eks. Toksværd og Gødstrup, viser det sig, at hvor betydningsfuldt skoleoverbygning, kirke eller forsamlingshus end måtte være, så er det ikke disse størrelser i sig selv, som er de væsentlige betingelser for, at lokaliteten bevarer sine særlige livsformer eller fungerer på en for de fleste tilfredsstillende vis. En stor skole, kirke eller forsamlingshus kan være af betydning som ydre rammer for aktiviteter, men at disse aktiviteter overhovedet finder sted har at gøre med, at der lokalt findes en så høj grad af kulturel overensstemmelse, at samhandling er mulig. Det ser også ud til at være af overordentlig stor betydning for denne fælles aktivitet, at der i byen er en vis grad af kontinuitet til stede i fælleslivet. Det er ikke noget væsentligt problem at forandre indholdet i samhandlingen, men er de sociale institutioner først forsvundet, kan det være endog meget vanskeligt at skabe eller genskabe et *grundlag* og en *form* for den fælles aktivitet. Det er nærmest at sammenligne med situationen, hvor man skal trække sig selv op ved hårene.

Om institutionerne er af mere formel karakter som foreningerne i Toksværd, eller er informelle som i Gødstrup, er ikke afgørende. I begge byer fandtes en udpræget form for konsensus, som netop blev vedligeholdt gennem institutionerne i byerne.

I Gødstrup så vi, hvorledes selve størrelsen af landsbyen kunne have betydning for samhandling på tværs af sociale forskelle, men både her såvel som i Toksværd fandtes der barrierer, som det var nødvendigt at overskride, for at et lokalt liv kunne udfolde sig. I den lille landsby viste det sig at være nemmest at overkomme dette problem.

Når man taler om en fælles konsensus, er det imidlertid vigtigt ikke at forveksle dette forhold med en lighed eller direkte »harmonisk« i landsbyen. Vi finder hverken en social lighed i Gødstrup eller i sognebyen. Man må være opmærksom på, at en lokalitet kan »fungere« udmærket på trods af uegalitet eller visse interne konflikter. Konflikter kan endda gennem styrkelse af gruppesammenholdet og intergruppe-kontakter være med til at fremme aktiviteter i byen, hvilket fx var tilfældet i Toksværd blot en generation tilbage. Det, som er af betydning, er eksistensen af så megen konsensus, at samhandling trods alt kan etableres. I Toksværd og Gødstrup har det været muligt at bevare en så stor kontinuitet i dette »fællesgode«, at samhandlingen omend i andre skikkelser og i anderledes situationer end førhen har kunnet fortsætte og fornyes, men i Dysted har det i hvert fald i en periode ikke kunnet lykkes. Og her eksisterer svære problemer i forsøget på at genskabe en nødvendig fælles platform.

Der ser på denne baggrund ud til at være en nær sammenhæng mellem den kulturelle konsensus og hastigheden i den lokale befolkningsudskiftning. En lokal konsensus kræver en vis lokal kontinuitet i befolkningsunderlaget. Det er som nævnt de enkelte mennesker, der er bærere af den kulturelle kode. For at



landsbyens fællesliv skal fungere på en for de fleste tilfredsstillende måde, er det derfor nødvendigt, at der findes en vis befolkningsmæssig stabilitet. Hvor stor denne stabilitet behøver at være, afhænger af den aktuelle situation i den eksisterende lokale organisation, men de tre her beskrevne landsbyer giver i hvert fald et fingerpeg i retning af, hvor det nogenlunde er lykkedes, og hvor det ikke er det. Her behøver der ikke at eksistere nogen væsensforskel i, om tilflytningen sker i form af nye familier i helt nybebyggede parcelhuskvarterer eller i kraft af udskiftning af befolkningen i den eksisterende bebyggelse. Nyt byggeri er ikke automatisk lig med problemer (men kan naturligvis være det). En for hurtig udskiftning af beboerne i de ældre huse og et for stort indslag af urbane familier ser ud til at være lige så problematisk som udbygningen af et nyt kvarter, hvor udviklingen og tilflytningen ikke bevidst styres i den ønskede retning. Dysted og Toksværd er udmærkede eksempler på disse to forhold.

Det store parcelhusområde i Toksværd hører til de nye kvarterer, som blev udstykket og planlagt uden ret mange overvejelser, om byen nu også kunne tåle en sådan udbygning, og om det nye område også fysisk kom til at høre med til den gamle landsby.

At udbygningen gik forholdsvis godt i Toksværd, skyldes som omtalt et samspil af heldige omstændigheder (tidligere nævnt som punkt 1-3). Inddrager vi erfaringerne fra Dysted, har det givetvis også været af betydning, at kun en lille del af tilflytterne i det nye kvarter kom fra Københavns-området, og at ret mange stammede fra landet. Folk fra byområder – og særlig fra hovedstaden – ser i det store og hele ud til at være sværest at integrere i en landsbys specielle form for lokalt liv og kultur. Bymæssige og landlige livsformer og handlingsmønstre ligger ofte ret langt fra hinanden, og selv om mange yngre mennesker i landsbyerne i dag ikke er beskæftiget ved agrare erhverv, har en stor del af dem alligevel en landlig baggrund.

Det er imidlertid ikke *en* bestemt gammel kulturtradition, som absolut behøver at føres videre i uforandret tilstand. I både Toksværd og Gødstrup har de lokale institutioner undergået forandringer, og de unge og de nye tilflyttere er aktive i langsomt at omdefinere gamle handlingsmønstre. Men derved er de netop også med til at skabe *kontinuitet* i disse samhandlingsinstitutioner, og det er det, som ser ud til at være af afgørende betydning for landsbyerne. De steder, hvor dette er lykkedes, har der nok været interne problemer – hvad der også var før i tiden – hvor der er blevet sat spørgsmålstegn ved indholdet af institutionerne, men selve samhandlingsformen drages sjældent i tvivl.

Men hvis først landsbyen har mistet sine institutioner, kan det være forbundet med endog meget store problemer at genskabe fælles fora for samhandling. Her kan tilstedeværelsen af en lokal skole være af stor betydning, idet denne ved sin blotte eksistens garanterer en kontinuitet af én bestemt fællesfunktion, omend den er af en noget snæver karakter. Det viser sig imidlertid, at eksisterer skolen, kan der forholdsvis nemt »hægtes« andre aktiviteter på



den. Ofte ser man forøvrigt, at de funktioner, som forsamlingshuset tidligere varetog, langsomt er blevet overført til skolen, og dermed har forsamlingshuset fået en mere marginal position. Dette er igen ikke af væsentlig betydning. Det vigtige er nemlig, at aktiviteterne stadig eksisterer og ikke præcis, hvor de foregår. De allerfleste former for fælles aktiviteter, det være sig i eller uden for formelle institutioner, er med til at værne landsbyen mod de »sociale problemer«, som i dag særlig opstår i større og hurtigt opførte beboelsesområder.

Det er oplagt, at der i mange landsbyer i dag findes store lokale problemer. Det være sig problemer omkring kollektiv transport, dagligvareforsyning, trafiksikkerhed, fritidsfaciliteter, lokale arbejdspladser, mangel på boliger til unge og ældre og et faldende indbyggertal p. g. a. stagnation i boligmassen. Mange landsbyer besidder imidlertid en kolossal indre dynamik og er på flere områder i stand til at modificere et vist ydre tryk. Hvor landsbyen ligesom ses »at gå i opløsning«, viser det sig ofte at være, fordi den ikke længere er i stand til at opretholde sine kulturelle institutioner. Det må understreges, at det i større grad er den kulturelle konsensus end det er økonomi, som holder lokaliteten som landsby oven vande og danner baggrunden for, hvad der regnes for et positivt menneskeligt miljø.

#### *Træk af den officielle »kultur«*

Med udgangspunkt i nogle facetter af livet i et sydsjællandsk sogn har jeg forsøgt at vise, hvordan lokalkultur kan fungere i praksis. Nogle af tilflytterne i landsbyerne er bærere af holdninger, som ligger ret fjernt fra den lokale kultur og almene samhandlingsform, men dermed være ikke sagt, at de har *mere* eller *mindre* kultur end de lokale. De har blot en *anden*. Man kan naturligvis finde, at nogle mennesker har et mere eller mindre udbygget eller udviklet kulturelt register (flere eller færre koder) inden for deres kreds, men at alle mennesker er i besiddelse af kulturelle vurderinger, alt efter hvilken forskellig livsform de lever, er uomtvisteligt.

I den officielle kulturpolitik har man sjældent villet erkende dette forhold. I det store og hele ser det ud, som om man fra statens, amternes og kommunernes side så vidt midlerne strækker til, forsøger at give befolkningen som helhed et vist kulturtilbud, som man modellerer op efter, hvad man måske kan kalde for et kvalitetskriterium, et dannelseskriterium og et frisindskriterium. Jeg er godt klar over, at det er en vanskelig opgave. Det er oplagt, at enhver velordnet stat må ofre ressourcer på f. eks. at vedligeholde visse kunstarter på et sådant stade, at de udadtil i hvert fald kan holde trit med det niveau, som findes i de lande, vi gerne vil måle os med. Det forventes dog, at helst så mange som muligt af landets indbyggere også sætter pris på disse aktiviteter. Det er også oplagt, at selv om man ønsker geografisk at sprede aktiviteterne, således at så mange som muligt kan have glæde af dem, er det i princippet en umulig



opgave. Vi må affinde os med, at vi ikke kan have en kgl. balletscene i enhver landsby. – Gudskelov vil de fleste måske sige!

Det er forståeligt, at man i den offentlige kulturforvaltning forsøger at få kvalitet for pengene. Man er i de senere år blevet opmærksom på, at repertoiret helst ikke bør være *for* finkulturelt, hvilket man øjensynligt kompenserer for ved i frisindets navn at ofre midler på såkaldte alternative aktiviteter. Dette kan naturligvis skabe konflikt m. h. t. kvalitetsintentionen, men i det store og hele bruges de fleste midler dog til i oplysningens navn at skabe opdragende »kulturelle tilbud«, som man mener hører sig til i et civiliseret land.

Det er derimod ikke oplagt, at man i et folkestyret land som Danmark – en nation, som langt op i tiden var et bonde-Danmark – i den grad har en kulturpolitik, der er så gennemsyret af urbanmenneskets tankegang, som det er tilfældet. Danmarks bureaukrater er trods alt rekrutteret fra andre og mere jævne befolkningskategorier end Frankrigs, Englands eller Spaniens. Og her er det forøvrigt ret lige meget, om det er de såkaldte etablerede aktiviteter, eller de alternative, vi ser på. Kulturelt set har de deres rod blandt byfolkene. Mange administratorer og politikere, der kanalisere disse aktiviteter, stammer selv fra landet. Men for at kunne overleve i det offentlige system er det øjensynligt nødvendigt at lægge sin fortid bag sig. Og selv frisindet overfor de såkaldte alternative aktiviteter strækker sig stort set kun til de urbane.

Det er forøvrigt heller ikke forståeligt, at man fra den professionelle statsembedsmands side endnu ikke har forsøgt i det mindste administrativt at operationalisere den (lokale) kultur, som man måske af rimelige grunde ikke personligt er interesseret i. Man må have haft anledning nok til det. Den nærmest alternative dannelse, som blev indoktrineret i højskolernes start i 1800-tallet, som findes i den nyrealistiske litteratur fra slutningen af forrige århundrede og i mange af vore kærester folkelige sange om arbejdet, hjemmet og naturen er ikke længere en revolutionær subkultur, men er efterhånden blevet et kulturelt fællesgods – ikke kun for den bondestand, der for et par generationer siden sprængte sig ud af sit gamle almuetilhørsforhold – men for alle danskere. Den anden side af denne kultur – den der blev derude, og som ikke kunne fæstnes til papir – *den* ser vi fx i hele den lokale, folkelige foreningstradition, som findes i landsbyer som bl.a. Toxværd. Men blandt byfolk er den p.g.a. forskelle i kulturopfattelse ikke særlig værdsat; hvis man overhovedet kender til dens eksistens!

Jeg tvivler ikke på, at intentionerne i den officielle kulturpolitik sådan set er godt ment. Man går ud fra den smukke tanke, at i et velfærdssamfund skal *alle* mennesker helst have mulighed for at få de samme tilbud fra det offentlige. Men her er man offer for endnu en misforståelse. Man sammenblander nemlig i denne umiddelbare demokratiske opfattelse mennesket som fysisk individ



med mennesket som et kulturmenneske. Kulturpolitikken går i princippet ud fra, at mennesker stort set er ret ens, og at de derfor har nogenlunde ensartede behov. Men fiskeren i Esbjerg, gårdmanden i Toksværd, arbejderen på B&W og småbrugeren i Limfjordsegnene repræsenterer meget forskellige livsformer og kulturelle variationer. Deres års- og dagsrytme er forskellig, de taler forskelligt, de har hver sin måde at klæde og indrette sig på, og de bruger deres fritid forskelligt. Tager vi fx også byernes handlende, de større forretningsfolk og de højere embedsmænd med i betragtningen, bliver den kulturelle variationsbredde endnu større.

Hvis vi nu vender tilbage til den generelle kultur i landsbyen, betyder disse forhold så, at det offentlige kulturudbud er helt ubrugeligt i disse lokaliteter? Hertil må man trods alt svare: nej, det er det ikke, men det er nok ret kraftigt ude af proportion. I de offentlige forvaltninger er man godt klar over, at »brugergruppen« er meget ujævnt fordelt, men jeg har på fornemmelsen, at man ikke rigtig ved, hvorfor det forholder sig således, eller hvad man skal stille op med problemet.

Men hvordan bruger folk egentlig lokalt disse offentlige udbud? Lokalt gør man først og fremmest det, at man holder fast ved det, man selv har og det, man ønsker, og så »plukker« man ganske enkelt det af de officielle kulturtilbud og udbud i ydre faciliteter, som man kan bruge. Resten lader man simpelthen ligge. Man gider sjældent diskutere det, og man jamrer heller ikke over det. Det er faktisk noget, man kun gør i byerne. Det man således henter ind udefra blandes med ens egne traditioner, idealer og erfaringer. Men først i det øjeblik, da dette sammenblandede gods aktiveres i menneskenes egne handlinger, bliver en del af ens selv- og virkelighedsopfattelse, er der tale om, at der finder en kulturel aktivitet sted.

Nogle urbane mennesker forstår måske ikke rigtigt, at man på denne måde kan lave en cocktail af elementer fra forskellige kulturelle traditioner. Men det er en egenskab ved selve det, vi kalder kultur – måske med undtagelse af visse finkulturelle genrer – at den sjældent er helt entydig. For husholdningsforeningen i Toksværd er det lige så selvfølgelig den ene dag at tage en fællestur i Det kgl. Teater, som den næste at arrangere dilettant for de lokale børn til fastelavnsfesten.

Da jeg selv opholdt mig i Toksværd, fortalte en ung mand, som hver dag tager ind på en af de højere læreanstalter i København, om, hvorledes hans studiekammerater er forbavsede, når han f. eks. bryder op fra en diskussion om fagkritiske studenteraktiviteter, fordi han skal hjem til Toksværd og lave kulisser til dilettantforestillingen i forsamlingshuset. Ingen af hans københavnerkammerater fatter, at man som student kan interessere sig så meget for sådanne ting og endda prioritere dem højest!

Jeg vil dog også gerne omtale et område, hvor lokale og centrale/officielle ønsker er ret uforenelige. Mange enkeltteksempler kan nævnes, men jeg vil blot



berøre ét, nemlig lokalbibliotekerne. Disse biblioteker er ofte vokset ud af de gamle foreningsorganiserede sognebogssamlinger. De er i dag indkorporerede i den almene biblioteksstruktur og ofte karakteriserede ved kun at have åbent få timer to-tre dage om ugen, ved ikke at have heltidsbeskæftiget personale og ved ikke at have en faguddannet leder. Til gengæld har de den fordel, at de er lokale, at de bygger på en ofte ret gammel stedlig forankret tradition for læseinteresse, at lederen ofte selv bor i den pågældende lokalitet og mange gange kombinerer biblioteksgerningen med andet lokalt erhverv. De steder, hvor sådanne biblioteker stadig findes, føler man p. g. a. bibliotekets historiske oprindelse, at »det er vores bibliotek«, og man kender også bibliotekaren – og de andre lånere man møder – fra andre sammenhænge i det lokale liv.

Mange steder har vi efter kommunalreformen i 1970 set, at disse biblioteker er blevet nedlagt. I landkommuner, hvor man forsøger at leve op til normerne for de såkaldte kommunecentre, er de gamle sognebiblioteker blevet indlemmet i det nye kommunebibliotek, hvor der til gengæld findes en større bogbestand, eventuelt flere andre tilbud og først og fremmest en faguddannet leder.

Kernen i Toksværds nuværende filialbibliotek stammer fra det lokale læseselskab, som blev dannet på foreningsbasis i 1890 (på det tidspunkt havde der dog allerede i nogle år eksisteret et lille bibliotek i tilslutning til Dysted brugs). Senere blev læseselskabet til sognebogssamling og deltidsbibliotek og er nu en afdeling af Holmegaard bibliotek i Fensmark. Det er langsomt blevet overtaget af det offentlige og hører nu til blandt de »kommunale tilbud«.

Også denne lokale afdeling kom for nogle år siden i fare for at blive nedlagt, idet kommunen gerne ville satse alle ressourcer på at få et nyt heltidsbibliotek med faguddannet leder op at stå i det nye kommunecenter i Fensmark. Ved en aktiv lokal indsats lykkedes det dog at bevare bogsamlingen som et filialbibliotek. Biblioteket, som er placeret på skolen, passes af en lærerkone og er højt værdsat i sognet. Først og fremmest er den indstilling dog fremherskende, at man vil beholde de institutioner, som man selv og ens forfædre har skabt. Man vil ikke overgraves. Som et lille træk kan nævnes, at indtil for ganske få år siden – hvor der p. g. a. en kolossal parcelhusudbygning i Fensmark via børnene kom stor efterspørgsel efter børnebøger – havde Toksværd et større lokalt udlån end biblioteket i den betydeligt større Fensmark by. I Toksværd tolkes det således, at man i arbejder- og glasværksbyen Fensmark aldrig har haft så stor tradition for boglån, som i landsbyen Toksværd.

Der er noget direkte barokt i forsøg på nedlæggelse af sådanne velfungerende lokale biblioteker. Der er grund til at tro, at både det officielle biblioteksvæsen såvel som de faguddannede bibliotekarers forening i mange tilfælde har støttet sådanne nedlæggelser blot for at opfylde centersystemets indhold og få oprettet en heltids faguddannet stilling. Men en forbedring behøver ikke automatisk være lig med ansættelse af en specialist. Og det er også muligt, at



toksværderne slet ikke efterstræber de tilbud i form af måske musikbibliotek, avislæsesal, filmforevisninger og udstillingsvirksomhed, som en ny fagbibliotekar føler, hører med til en »ordentlig biblioteksservice«. Særlig ikke, hvis man skal køre 10 km for at låne den samme bog, som man nu blot behøver at skrå over gaden for at hente hos førstelærerens kone. Og folk forstår ikke, at der nogen gange bliver talt så meget decentralisering, når man i praksis oplever centralisering af selv så overskuelige størrelser som sognebiblioteker. Folk er ikke så dumme, at de ikke kan se forskel på at noget, som måske serveres som progressivt fremskridt (som fx større »tilbud« og faguddannelse), ofte ikke behøver at være til at skelne fra, hvad der måske snarere burde betegnes som dogmatisk bagstræb.

Et andet område, hvor det offentlige ofte har vanskeligt ved at tolke, hvad der egentlig rører sig lokalt, er i den nyere planlægningsstrukturens såkaldte offentlighedsfaser, hvor borgerne kan ytre sig overfor fx kommunernes lokalplanforslag. Tit undrer man sig i kommunerne over, hvor lille interesse der nogle gange kan være for det store planarbejde, kommunen eventuelt har foretaget, og måske kommer kritikken først frem efter indsigelsesfristen er udløbet, og så er det for sent. Det offentlige ser ofte gerne, at dialogen med borgerne bliver bedre, og man laver til dette formål fine foldere, udstillinger m. v.

Staten såvel som de fleste mindre administrative enheder ønsker, at borgerne bliver »dygtigere« til at tage del i debatten om samfunds- og planlægnings-spørgsmål. Det væsentlige er imidlertid her, at denne dygtiggørelse skal opdrage folk til at deltage i debatten efter *ganske bestemte retningslinier*. At borgerdeltagelsen ofte er lille, tolkes som et problem, der kun kan løses ved at gøre folk mere »oplyste« om deres rettigheder og muligheder. Men der er en grundlæggende forskel mellem den livsform eller kultur, der ligger bag iscenesættelsen af denne formalistiske, ordnede og administrerbare borgerdeltagelse og den, som f. eks. findes i landsbyen. Man har ganske enkelt forskellige måder at gøre ting på. Mange bureaukraters ønske om en organiseret borgerdeltagelse bygger på en helt forenklet opfattelse af borgeren som en ensartet kulturel størrelse, der måske kan have lidt divergerende synspunkter, men som i kraft af at høre til arten *homo sapiens* alligevel har nogenlunde ens behov, ønsker, forestillinger etc.

Men mennesket er ikke slet og ret samfundsborger; det hører mere sammen med andre mennesker med samme eller en nærliggende kultur end med en abstrakt kategori af kommunale medborgere. D. v. s. at livsformer også kan binde folk sammen på tværs af lokalområder. Men forskellen mellem den traditionelle livsform i landsbyer og de normer, holdninger og erfaringer, der ligger til grund for beslutningstagelse i officielle organer er ofte så stor, at man knap nok forstår, hvad modparten siger.

Denne forskel, eller den forståelseskluft mellem disse poler, kan ikke udjævnes ved blot at prøve at gøre landsbyboerne mere urbane i deres tankegang.



Forskellen vil i mange tilfælde være permanent eller endog forstærkes. Hvis man til gengæld accepterede, at mennesket ikke er en ensartet størrelse med fast definerede behov eller ens krav til såkaldte velfærdsgoder og »levestandard«, skulle det være muligt fra centralt hold at forstå, hvorfor mennesker i landsbyen reagerer og handler, som de gør. Dette betyder igen, at planlægningen ikke kun tager sigte på »borgerne« som helhed, men på spredningen i forskellige kategorier af borgers varierede livsformer.

Helt jordnært kunne man – før man lavede planer – sætte sig ind i, hvad det er for ønsker, der findes lokalt, hvorfor de artikuleres, som de gør, og hvilke kategorier af livsformer de repræsenterer.

Dette kunne måske være med til at forandre den næsten totalt afvisende holdning til de offentlige myndigheder, som fx findes i Toksværd i dag, og som ikke ser ud til at være meget forskellig fra attituden til godsejerne i 1700-tallet.

Det er vigtigt at understrege, at for at kunne udveksle synspunkter behøver man ikke kulturelt set at være ens, men hvis situationen er således, at den politiske eller sociale mistro understøttes af en kulturel ditto, så ser det i praksis ud til at kunne blokere samhandlingsformen mellem mennesker på forskellige niveau i samfundet.

### *Kan knuden løses op?*

Jeg har tidligere argumenteret for, at kultur ikke er noget, der forandres eller kan forandres på en studs. Der er nok til stadighed bevægelser i kulturen, men kulturel praksis hører til de såkaldt seje strukturer i vort samfundsliv. Det er forhåbentlig også fremgået, at ønsker vi at bevare vore landlige småbyer som *landsbyer*, er det også højst problematisk at prøve at forandre deres mest iøjnefaldende karakteristika – nemlig deres særegne kulturtradition. Men som sagt kan man også tvivle på, om det overhovedet ville lykkes. Modsat må man sige, at det nok heller ikke lykkes at forandre urbankulturen, selv om mange i landsbyerne sikkert ville hilse en sådan ændring velkommen.

Hvis vi går ud fra, at det således hverken er muligt eller ønskeligt at ændre objektet, vil det mest nærliggende være at søge at forandre eller i det mindste opbløde de konfrontationssituationer, som eksisterer i sammenstødet mellem den agrarprægede lokalkultur og den urbane, sektoropdelte systemtænkning. Dette gøres ikke ved, som det har været foreslået, at sætte journalister eller pædagoger til at lave nogle »bedre« borgeroplæg til planlægningens offentlighedsfaser. Problemet stikker dybere, og vi må have fat i planlægningsprocessen på et langt tidligere tidspunkt.

Planlæggere og administratorer må for det første (før den målrettede planlægning sættes i gang) have en forståelse af sammenhænge og variationer i konkret menneskeligt liv, og man må formode, at denne indsigt kan munde ud i en ændret administrativ procedure indenfor flere områder. For at der skal ske



forandring, må man forstå visse principper i regionale og lokale variationer, og man *må have mulighed for at administrere efter dem*.

Jeg ser hårene rejse sig på embedsmændenes hoveder. Ét er at foreslå en integration af visse områder, som måske nu er fordelt indenfor kommuners, amtskommuners og diverse ministeriers ressorts; noget andet er at plædere for, at man måske fra det offentliges side skal administrere forskelligt alt efter lokale og regionale omstændigheder. Når man siden 1600-tallet i Danmark har forsøgt at opbygge en sober og ensartet administrativ form i de centrale forvaltninger, lyder det sikkert vanvittigt at skulle ændre en sådan uniform, anti-nepotistisk praksis med nærmest indbyggede retfærdighedsideal. D. v. s. forsøg på ens behandling af ens sager lige meget hvorfra og fra hvem de stammer. Spørgsmålet er imidlertid, om det ikke er nødvendigt. Det er i hvert fald nemmere at gøre nu end senere.

Hvis de administrative organer betragter problemet som et overgangsfænomen og blot venter på, at alle skal blive mere ens, kommer man til at vente længe. Nok tvivler jeg på, at den lokale kultur og livet i landsbyerne kan uniformeres med de større byers, men det kan til gengæld hæmmes eller i værste fald slås i stykker. Og hvis man ønsker »at give lige muligheder for alle« eller direkte at understøtte et lokalt kulturliv, som er forankret i andre livsformer, må man nok på en anden måde end fx i de sidste 10–20 år søge at iværksætte en planlægning og administration, der i sin praksis giver landsbyboerne mulighed for at fremme et bredt spektrum af lokale aktiviteter og selv i planlægningsfasen at prioritere nogle af de officielle tilbud, som i øjeblikket fra centralt hold defineres som almengyldige. Det er fx muligt, at beboerne i Dysted ikke ville være nær så interesseret i at få en svømmehal i Fensmark som at få et tilskud til en lokal aktivitet, som de måske selv har fået stablet på benene. Og jeg tør i hvert fald stå inde for, at de har mere »behov« for det sidste end for at få en ugentlig svømmetur – lige meget hvor sundt og udviklende dette end er.

Ingen administration kan imidlertid bygge på, at én tilfældigvis ved noget om forholdene i én landsby, og en anden har kendskab til omstændighederne i en anden lokalitet. Man kan ikke lide på tilfældigheder, og ej heller i konkrete sager sige, at sådan ville det generelt være godt eller rigtigt at gøre. I så fald ville vi netop bryde med det tidligere nævnte princip om indlevelse i lokale og regionale forskelle. Knuden kan altså ikke løses op med et snuptag. Til gengæld kan vi begynde at søge efter *principper* for, hvorledes knuden er sammenbundet, og hvorledes den eventuelt kan lindes lidt.

Vi må begynde med at *operationalisere* de lokale udviklingsforløb, som vi selv er del i. Og er vi i stand til at forstå nogle af mekanismerne i det, der sker lokalt, og hvorfor noget nogen steder ser ud til at lykkes og andet ikke, skulle det også være muligt direkte at indkorporere disse erfaringssammenhænge i planforløbet. Lad os forsøge at gå helt pragmatisk til værks.

På baggrund af hændelsesforløb og nuværende forhold i landsbyerne Toks-



værd, Gødstrup og Dysted har vi i vor rapport til Landsbykommissionen opstillet rammerne for en såkaldt model for eventuel boligtilvækst i landsbyer. Denne model sigter for det første mod at sætte os i stand til at forstå en landsbys nuværende situation som produkt af en lokalt præget udvikling, og for det andet giver modellen os mulighed for at planlægge dens fremtidige udvikling således, at der netop tages hensyn til karakteren af det lokale liv og den stedlige kulturtradition. Ved hjælp af dette arbejdsredskab er det muligt delvis at forstå, hvorfor der fx kan være større muligheder for problemer af samhandlingsmæssig karakter i den ene landsby frem for den anden. Den kan også være en hjælp til at indkredse, hvor en eventuel udbygning af en landsby ligesom vil »lykkes bedst«, og hvor en decentralisering af boligtilvæksten eventuelt kan få ret problematiske konsekvenser.

Modellen består af tre hovedvariable, som vi i sammentrængt form kan beskrive som:

1) *Landsbyens ressourcer og relationer til egnen/regionen.* D. v. s. rettigheder over naturressourcer, arbejdsmuligheder lokalt såvel som regionalt, transport og vareforsyning (inkl. lokal service, som ikke *behøver* at være lokaliseret i samme landsby).

2) *Den befolkningsmæssige profil.* D. v. s. erhvervs-, køns- og aldersfordeling, familiernes udviklingscyklus, husstandsstruktur, grad af befolkningsmæssig stabilitet, tilflytningsfelt (og social struktur).

3) *Kulturel konsensus.* D. v. s. graden af overensstemmelse i kulturel henseende, fælles koder og erfaringer, initiativmæssig praksis, mængden og karakteren af formelle og informelle institutioner (kulturel organisation), kontinuitet i samhandlingsformer.

Igennem disse tre variable er det muligt at forstå landsbyen som en historisk størrelse, både hvad angår beliggenhed, kombineringen af erhverv, befolknings sammensætning, lokal stabilitet og kulturel organisation. De tre punkter er indbyrdes afhængige. Desværre kan jeg ikke her gå nøjere ind på dette forhold eller udrede modellens brug i sin helhed, men lad mig give et enkelt eksempel: Den kulturelle form i landsbyen af i dag (3) er overordentlig stærkt forbundet med landsbyens klassiske centrale erhverv, landbruget (1), men denne kulturkontinuitet kan blive truet, såfremt udskiftningen af lokalbefolkningen (særlig med byfolk) sker *for* hurtigt (2). Som det fremgik i oversigten af vore tre landsbyer, er lokalkulturen integreret i landsbyens almene liv. Den er ikke en såkaldt sektor i samfundet eller noget, som kun eksisterer i den fælles fritid, men en organisk del i næsten enhver samhandling, som foregår lokalt. Landsbyen er sociologisk set en slags helt miljø, selv om den ikke er og aldrig har været en isoleret størrelse. Det er bl. a. dette forhold, der har bevirket, at vi har været



i stand til at forbinde den kulturelle dimension og dens sociale forankring med de traditionelle planvariable.

Dette åbner endog meget vide perspektiver. Beslutninger om fysisk at placere et antal huse i en landsby bør egentlig først tages, når man har undersøgt, om de kommende beboere i disse huse overhovedet vil have en rimelig sandsynlighed for at blive integreret i byens liv. D. v. s. om landsbyens kulturelle konsensus kan bære en større tilflytterstrøm (og i hvilket tempo), og om der findes lokale institutioner, som er i stand til at formidle kommunikationen. Man kan udmærket forestille sig, at en udbygning det ene sted vil gøre landsbyen mere skade end gavn, hvorimod den det andet sted sagtens kan overkommes og endda være med til at holde de lokale forretninger og foreninger oven vande. I den enkelte kommune kan man således *argumentere* for, at en udbygning af én bestemt landsby er mere rimelig end boligvækst i en anden eller tredie. Det er også muligt, at resultatet viser, at udbygningen udmærket kan fordeles på flere landsbyer, eller at nogle bestemte landsbyer i hvert fald i de første år helt bør friholdes for boligtilvækst. I dag træffes beslutninger om landsbyudbygning desværre ofte efter ret tilfældige principper. Og når selv planlæggerne ikke altid kan forklare, hvorfor de gør som de gør, hvordan skal folk så kunne acceptere deres beslutninger?

En anden fordel ved denne lokale planprocedure er, at for at indhente oplysninger, som kan udfylde modellens tre punkter, er det helt nødvendigt at have lokalbefolkningen med. Modellens punkt 1 og 2 kan kommunens sagkyndige stort set selv behandle, men hvad punkt 3 angår – arten og frekvensen af de lokale aktiviteter – er det *nødvendigt* at samarbejde med beboerne i landsbyerne. Det er nemlig dem, der sidder inde med den største ekspertise på dette område. D. v. s. at de lokale beboere på en naturlig måde bliver inddraget i planlægningen på et tidligt tidspunkt. De borgermøder, som kommunerne i øjeblikket ofte indkalder til, efter at de har lavet et lokalplanforslag, virker tit ikke særlig tilfredsstillende på nogen af parterne. De lokale føler i hvert fald ofte, at sagen halvvejs er afgjort i forvejen.

Der er næppe tvivl om, at nogle administratorer og planlæggere faktisk er interesseret i at tage hensyn til lokalkulturen. Årsagen til, at det ikke i væsentligt omfang er sket endnu, er sandsynligvis, at man har følt, at kultur er noget underligt uhåndgribeligt noget, og at man ikke ved, hvor grænserne går mellem såkaldt ægte kultur og pseudoforeteelser.

Jeg har i dette indlæg forsøgt at vise, at kultur *kan* operationaliseres, kan bringes på begreb. Det næste skridt er derefter at bringe denne nye størrelse ind i et plan- og administrationsforløb. Her har jeg prøvet at knytte an til den løbende debat om udbygning/ikke udbygning af landsbyer. Men hvad kan man helt konkret foretage sig m. h. t. lokalkulturen på landsbyniveau i den *almene* administration?

Her står vi faktisk i den vidunderlige situation, at vi ikke behøver at forsøge



at skabe noget fra bunden af. Vi kan nemlig i stedet gribe fat i det, som allerede findes. I vor rapport til Landsbykommissionen har vi dokumenteret, hvorledes formelle og informelle institutioner, som lokale folk helt og holdent selv har skabt og videreført, har været katalysatorer for et mangfoldigt kulturliv. Det findes i Toksværd såvel som i masser af andre sogne i Danmark.

Vi må her for det første finde ud af, hvad der egentlig findes af lokale foreninger og sammenslutninger på lokalt niveau. Og her skal man ikke straks begynde at udnævne nogle til at være finere end andre. Lad os få dem alle med. Jeg er aldeles overbevist om, at de fleste administratorer vil blive meget forbavset over, hvilken mængde af det de kalder kulturelle tilbud, der findes i dette land. Listen vil blive lang, endog meget lang. Den vil også komme til at perspektivere proportionerne i det officielle kulturudbud ganske kraftigt.

Dernæst må vi simpelthen begynde at tage disse lokalforeninger m. v. højtideligt. Dette mener jeg helt alvorligt, idet jeg flere gange har mødt en lidt nedladende holdning til disse ofte små og i deres navn lidt kuriøse lokale foreninger. Men man skal ikke skue hunden på hårene. Deltagerne i den lokale husholdningsforening, husflidsskole eller fodboldklub laver nemlig i landsbyerne meget andet end mad, bogreoler og mål, og de mobiliserer året igennem ofte mange andre mennesker end de direkte udøvere i deres arrangementer. Først og fremmest skaber de interaktion mellem mennesker, og her er foreningens formålsparagraf for os rystende ligegyldig. Vi har regnet ud, at gennemsnitligt fire gange om dagen året igennem mødes der i landsbyen Toksværd mennesker for at foretage sig et eller andet sammen i foreningsregi. Interaktion er forudsætningen for, at der kan tilvejebringes en vis fælleskulturel platform, som igen er en nødvendighed for, at landsbyen kan vedligeholde og udvikle den særegne form for samhandling, som netop hører denne størrelse til. Den lokale kraft, som ofte ligger gemt i landsbyen, og som findes i store som i små, *den* er det værd at bygge videre på.

Denne lokalaktivitet omkring forskellige interesser og nødvendigheder er ikke alene værdifuld, men den er også for det offentlige uhyre billig. En mængde aktiviteter, som i byerne betales af det offentlige, finansieres i landsbyerne for en stor del selv af deltagerne. Mange voksne bruger året igennem gratis deres fritid på børne- og ungdomsarrangementer, og der er vel næppe tvivl om, at et aktivt ungdomsarbejde i landsbyen sparer kommunen for mange af de ungdomsproblemer, som findes i byer, hvor denne aldersgruppe i en højere grad er henvist til sig selv (og hvor der ikke findes landsbyens sociale kontrol til at »skubbe« de unge ind i en organiseret samhandlingsform).

For det tredje bør vi – hvis vi går ind på tanken om at kooperere med landsbyens selvskabte institutioner – have respekt for de lokale og regionale variationer. Man bliver nødt til at acceptere, at man forskellige steder har forskellige måder at gøre ting på, og at man har divergerende prioriteringsnormer. Her må man forøvrigt kunne trække visse paralleller til forholdene i den inter-



nationalt set ganske særegne danske *folkekirke*, som – på trods af at være statskirke – med det offentliges billigelse rummer højst forskellige kirkelige retninger.

Endelig må man sætte sig ind i, hvilke begrænsninger der rent faktisk eksisterer for landsbybeboerne i deres forsøg på at realisere et kulturliv på egne betingelser. Dette problem har to sider. For det første er der i øjeblikket faktorer, som sætter ret snævre grænser for landsbybeboernes muligheder for at udvikle landsbyerne i den retning, som *de* ønsker, og som fremmer nogle livsformer på bekostning af andre. Dette kan være markedsudviklinger, love, vedtægter og cirkulærer, men er også selve skismaet mellem den urbane kultur – som de fleste af dem, der administrerer den planlagte udvikling, er bærere af – og den lokale tradition.

For det andet er der på det helt jordnære plan problemerne omkring officielle regler for tilskud til lokale aktiviteter og forvaltningen af disse tilskud. I landsbyerne har man ofte måttet erfare, at fritidslovens rammer er alt for snævre for de aktiviteter, man her har tradition for. Fortsættelse af mange arrangementer beror ofte på, om der tilfældigvis sidder en kommunalbestyrelse, som i stedet er villig til at hjælpe projektet igennem. Vi ser også, at fx de landsdækkende moderforeningers specielle krav om lokal organisationsform og administrationsprincipper kan lægge mange lokalforeningers gratis arbejdende ledere en del hindringer i vejen. En enkelt landsbys kulturliv er ofte direkte eller indirekte afhængigt af beslutninger på så forskelligt niveau som undervisningsministerium, kirkeministerium, amtskommune, de lokale/regionale fritidsnævn, forskellige udvalg i primærkommunen og foreningernes egne amts- eller landsdelskredse. Dette er naturligvis et produkt af et historisk udviklingsforløb, som måske tidligere i en mere enkel form har været logisk og rationelt, men som nu ikke kun er tungt at arbejde med, men som også er irrationelt, nogen gange grænsende til det absurde. Det må simpelthen laves om, hvis vi vil give almindelige mennesker mulighed for lokalt at kooperere med organer på højere niveauer.

Jeg vil heller ikke undlade at nævne fx sundhedsmyndighedernes nye krav til bl. a. køkkenstandard, loftshøjder og toiletforhold i forsamlingslokaler, idrætshuse og forretninger m. v. De er sikkert godt ment, men problemerne med at opfylde disse krav har allerede resulteret i nedlæggelser af mange fælles samlingssteder i landsbyerne. Det er igen et eksempel på proportionsforvrængning, når det anses for vigtigere, at der i forsamlingshusets eller slagterforretningens køkken bør være fliser i skulderhøjde, end at forsamlingshuset eller slagteren overhovedet eksisterer i landsbyen.

Det vil være frugtbart, hvis man fra officiel side fik et nyt syn på sådanne forhold i landsbyerne og i langt højere grad støttede lokale aktiviteter, gerne i første omgang dem, som allerede findes. I kraft af deres blotte eksistens har de jo allerede bevist deres berettigelse. Og man behøver ikke være nervøs for,



at landsbyerne vil være for krævende. I landsbyerne har man – i modsætning til i byerne – en lang tradition for selv at forsøge at organisere og finansiere nye initiativer. Først når man selv halvvejs har stablet en ny institution på benene og alligevel mangler penge, lokaler el. lign., henvender man sig til det offentlige. Lad os bygge videre på denne tradition. Lad beboerne selv være med, når kommunen vil give landsbyen et nyt »tilbud«. Beboerne kan ofte selv gøre det billigere, og er man selv med til at planlægge, administrere eller bygge fx et nyt omklædningsrum eller forsamlingshus, føler man også et større ansvar for det. Det kommer til at indgå i den *lokale* helhed, som er »vores«, og det som er »vores«, det værner man også om.

Nu er vi ved at være ved vejs ende. Det var netop landsbyen som et lokalt niveau, mennesket defineret i sin lokale kontekst og den lokalt forankrede kultur, som var vort udgangspunkt. Det er i dette *stedbundne*, i det på godt og ondt *fælles*, i den lokalt *forankrede kulturtradition* med sine *historiske rødder*, at landsbyens egenart kommer frem. Det er her landsbyens hemmelighed ligger begravet. Stråtekte huse, slyngede veje, kirken og de åbne marker er nok den fysiske ramme for de små samlede bosætninger på landet, men det er den særlige kulturelle egenart og lokale kontinuitet, der er afgørende for, om dette fysiske rum stadig med rette bærer betegnelsen landsby.

Jeg vil vove den i vort samfund farlige politiske tanke, at det ikke her er det vigtigste, om det offentlige tilbud i landsbyerne er så rigelige eller varierede som andre steder. Det offentlige misforstår sin egen rolle, hvis det i sine tilbud og udbud sammenligner sig med et supermarked og gør kultur til en vare, som om det var håndsæbe, det drejede sig om.

Til gengæld findes der i landsbyerne helt åbenbare områder, hvor støtte i høj grad vil være velkommen. Støtte til at bevare de lokale institutioner ud fra den lokale tradition. Støtte, som ofte i sin natur må være kontinuerlig, fordi de kulturelle institutioner i landsbyen netop ikke er enkeltforeteelser, men ofte strækker sig over generationer. Støtte, som på *enkelte* punkter vil være større, end hvad der ellers er normalt pr. individ, men som sammenlagt vel langt fra kan komme til at koste det samme som mange storbyers guldregn af offentlige tilbud. En sådan støtte er nødvendig for at vedligeholde den kulturelle selvidentitet og selvudfoldelse på lokalt plan.

Administratorer og planlæggere har ofte efterlyst en konkretisering og operationalisering af lokalt liv og kultur, som for byfolk kan synes flimrende og uforståeligt, og som man i landsbyerne forøvrigt også sjældent kan konkretisere. Jeg håber at have bidraget til at have løftet lidt af sløret til dette forjættede land og vil gerne tro på, at vi fra centralt hold fremover kommer til at opleve en ægte interesse for den danske landsby. Men det haster. Selve begrebet landsby er allerede forsvundet fra den centrale planlægnings officielle sprogbrug!

# Udviklingen i den internationale og danske økonomi

## DEN INTERNATIONALE ØKONOMI

De tiltagende grænsestridigheder mellem Iran og Iraq blev til egentlig krig mellem de to lande den 22. september. Udsigten til, at krigen kunne medføre en blokering af det vigtige Hormuzstræde, hvorigennem der dagligt fragtes en trediedel af verdens olieforsyning, medførte øjeblikkelig uro på de internationale valutamarkeder. Pund og dollar blev styrket, mens D-mark, schweizerfranc og yen blev svækket, fordi disse lande er meget afhængige af olietilførsler fra det krigsramte område. Uroen blev dog kun kortvarig. Flere OPEC-lande har nu hævet olieproduktionen og afbøder dermed delvist bortfaldet af olieeksporten fra de krigsførende lande, men trækker krigen i langdrag eller udvides den til andre lande omkring Persergolfen, kan der igen ventes uro på såvel olie- som valutamarkederne.

OECD forventer den økonomiske vækst for området som helhed bliver på godt 1 pct. realt i 1981. Dette dækker dog over flere modsatrettede udviklingstendenser. I år falder BNP således direkte i USA, Canada og Storbritannien, mens der er udsigt til fremgang i de pågældende tre lande i 1981. Omvendt må alle øvrige OECD-lande, og det vil i realiteten sige Europa, indstille sig på lavere økonomisk aktivitet til næste år. Højst bliver væksten i Japan, Finland og Norge, d. v. s. i lande der kun har mindre betydning set i relation til Danmark. Væksten i BNP halveres således på vore to vigtigste eksportmarkeder for industriprodukter, d. v. s. Vesttyskland og Sverige. I første halvdel af 1980 aftog disse to markeder tilsammen mere end en trediedel af den danske industrieksport.

*Vesttyskland.* I de første otte måneder af 1980 havde Vesttyskland et underskud på betalingsbalancens løbende poster på 21,4 mia. DM mod et underskud på 6,2 mia. DM i samme periode 1979. Betalingsbalanceunderskuddet ventes i år at blive næsten tredoblet i forhold til sidste års underskud på 10,5 mia. DM. Underskuddet er ikke større, end at det kan finansieres af de store vesttyske valutaeserver; men de pengepolitiske myndigheder ønsker ikke at anvende denne løsning, fordi det vil svække D-mark yderligere og dermed underminere prisstabiliteten. Industriproduktionen lå såvel i juli som i august omkring 1½ pct. under sidste års niveau, og udviklingen er tydeligt præget af



afmatning. Endnu er ledigheden dog ikke blevet berørt. I september faldt antallet af arbejdsløse oven i købet lidt, idet kun 3,5 pct. af arbejdsstyrken var ledige mod 3,7 pct. i august.

*Storbritannien.* Det engelske pund har det sidste års tid været stærkt. Det skyldes dels Storbritanniens store egenproduktion af energi og dels det meget høje engelske renteniveau. Det høje renteniveau har imidlertid været en belastning for engelsk industri både direkte og indirekte gennem den høje pundkurs, som har forringet engelsk industris internationale konkurrenceevne. Samtidig stiger lønomkostningerne langt hurtigere end i de fleste andre lande. Lønnin-gerne ventes således at stige med 20 pct. i år mod 6½ pct. i Vesttyskland og 12½ pct. i Danmark. I de første ni måneder af 1980 har eksporten mængde-mæssigt ligget på samme niveau som i fjor, og dette er af fortalene for højren-tepolitikken taget som udtryk for, at engelsk industri trods forringelsen af kon-kurrenceevnen har klaret sig godt. Imidlertid har afsætningsvilkårene været gode, og det er en kendsgerning, at engelsk industri har tabt markedsandel. Det ven-tede økonomiske tilbageslag vil yderligere øge industriens vanskeligheder. I juni-august lå industriproduktionen 9 pct. lavere end i samme periode 1979, og ledigheden er stigende. Regeringens politik er dog lykkedes for så vidt at infla-tionen har toppet. Forbrugerpriserne ligger nu omkring 16 pct. højere end for et år siden, mens inflationen i forårmånederne var oppe på 22 pct. Da beta-lingsbalancen ventes at ville vise et lille overskud i år, skulle der være basis for en mindre lempelse af den stramme pengepolitik og dermed for et fald i renteniveauet.

## DEN DANSKE ØKONOMI

### *Finansredegørelse – oktober 1980*

Samtidig med Folketingets åbning i oktober blev de nyeste skøn over udvik-lingen i statens finanser fremlagt i form af Budgetdepartementets Finansrede-gørelse.

Underskuddet på statens drifts-, anlægs- og udlånsbudget, det såkaldte DAU-underskud, skønnes nu at nå op på 15,1 mia. kr. i indeværende år. Det er næsten 3 mia. kr. mere end ventet i juni måned. Også underskuddet for 1981 er sat i vejret, det ventes nu at blive på 18,4 mia. kr., mens juni-skønnet lød på 16,3 mia. kr.

Baggrunden for denne forværring af statsfinansernes stilling er, at indtæg-terne bliver mindre end tidligere antaget, samtidig med at udgifterne stiger. Indtægterne svigter bl. a. fordi den kraftige nedgang i boligbyggeriet betyder mindre momsindtægter, ligesom forbrugerne tilsyneladende i vid udstrækning vælger at koncentrere forbrugsnedgangen om højt beskattede varer. Således skønnes registreringsafgiften nu kun at indbringe 3,4 mia. kr. i år mod tidli-

gere ventet 4,3 mia. I 1979 gav registreringsafgiften til sammenligning 4,9 mia. kr. Udgifterne stiger bl. a. som følge af, at budgettet for arbejdsløshedsdagpenge og efterløn er forhøjet.

Statens finansieringsbehov er imidlertid betydeligt større end selve driftsunderskuddet, idet også flere af kapitalposterne medfører en utilsigtet udvidelse af den indenlandske likviditet. Dette gælder således Pensionsfondens obligationskøb og afdragene på den hastigt voksende indenlandske obligationsgæld. Ved udgangen af august i år var statens indenlandske obligationsgæld incl. statsgældsbeviser således på 77,8 mia. kr.

### *Brutto- og nettokasseunderskud*

| Mio. kr.                                               | 1979<br>Regnskab | 1980<br>Skøn<br>Oktober | 1981<br>Skøn<br>Oktober |
|--------------------------------------------------------|------------------|-------------------------|-------------------------|
| DAU-underskud                                          | 12.597           | 15.110                  | 18.374                  |
| Pensionsfondens obligationskøb samt overførsel til ATP | 7.910            | 6.005                   | 6.477                   |
| Andre kapitaludgifter, netto                           | -3.029           | 952                     | 619                     |
| Nettokasseunderskud                                    | 17.478           | 22.067                  | 25.470                  |
| Afdrag på udenlandsk statsgæld                         | 2.387            | 743                     | 1.861                   |
| Afdrag på indenlandsk statsobligationsgæld             | 6.868            | 7.289                   | 10.725                  |
| Indløsning af statsgældsbeviser                        | 10.050           | 10.750                  | 12.700                  |
| Bruttokasseunderskud                                   | 36.783           | 40.849                  | 50.756                  |

Kilde: Finansredegørelse – oktober 1980.

For at opnå den ønskede lave vækst i pengemængden regner Budgetdepartementet med delvist at neutralisere kasseunderskuddets likviditetsvirkning ved salg af statsobligationer. Der forudses en nominel bruttolåntagning i år på 40 mia. kr. og på 50 mia. kr. til næste år.

For at lette refinansieringen af obligationsgælden er denne ved at skifte struktur. Statsgældsbevisernes andel af den samlede gæld er nu faldende, og statsgældens gennemsnitlige restløbetid stiger. Fra udgangen af 1978 til juni i år er den gennemsnitlige restløbetid steget fra 1 år 11 mdr. til 2 år 11 mdr. De 20-årige statsobligationer, der er indført her i efteråret, vil yderligere forlænge den gennemsnitlige restløbetid.

Foruden det indenlandske lånebehov har staten også et valutarisk finansieringsbehov. Siden 1975 har staten suppleret den private låntagning i udlandet dels for at hjælpe med finansieringen af betalingsbalanceunderskuddet dels for at forøge valutareserverne. I Finansredegørelsen skønnes det offentlige at ville optage bruttolån på 12 mia. kr. i udlandet i hvert af årene 1980 og 1981. Dette beløb dækker rundt regnet halvdelen af betalingsbalanceunderskuddet i de pågældende år samt afdragene på den offentlige gæld til udlandet og långivningen til udviklingslandene.



### Produktion og beskæftigelse

*Industrien.* Det fremgår tydeligt, at konjunkturafmatningen nu også er nået til industrien. I sommermånederne var omsætningen målt i mængder således 3 pct. lavere end i de samme måneder i fjor, og da ordretilgang og ordrebeholdning målt i faste priser er faldet 7-8 pct., vil industriproduktionen efter alt at dømme falde yderligere i efterårs- og vintermånederne.

Antallet af beskæftigede i industrien har siden maj ligget lavere end i fjor, og i august var der 7.700 færre ansatte end et år tidligere. Antallet af arbejdere faldt med 9.000, mens antallet af funktionærer steg med 1.300.

I første halvdel af året var der betydelig fremgang på eksportmarkederne, men nu viser såvel ordreindgang som ordrebeholdning målt i faste priser også tilbagegang her.

### Industriens ordre- og omsætningssituation: Hovedområder – årlig ændring i pct. juni-august 1980 i forhold til juni-august 1979

|                                   | Omsætning<br>(lb. priser) | Pris | Omsætning<br>(mængde) | Ordre-<br>indgang | Ordre-<br>beholdning |
|-----------------------------------|---------------------------|------|-----------------------|-------------------|----------------------|
| Industri i alt excl. skibsværfter | 10                        | 13   | -3                    | 6                 | 5                    |
| heraf:                            |                           |      |                       |                   |                      |
| Investeringsgodeindustri          | 5                         | 10   | -4                    | -6                | 6                    |
| Mellemproduktindustri             | 10                        | 21   | -8                    | 1                 | 5                    |
| Forbrugsgodeindustri              | 12                        | 8    | 2                     | 11                | 3                    |

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

### Industriens ordre- og omsætningssituation: Brancher – årlig ændring i pct. maj-juli 1980 i forhold til maj-juli 1979

|                                           | Omsætning<br>(lb. priser) | Pris | Omsætning<br>(mængde) | Ordre-<br>indgang | Ordre-<br>beholdning |
|-------------------------------------------|---------------------------|------|-----------------------|-------------------|----------------------|
| Nærings- og nydelsesmiddelindustri        | 13                        | 8    | 5                     | 9                 | 1                    |
| Tekstil, beklædning- og læderindustri     | 8                         | 9    | -1                    | 5                 | 11                   |
| Træ- og møbelindustri                     | 2                         | 13   | -9                    | -4                | -6                   |
| Papir og grafisk industri                 | 10                        | 13   | -4                    | 7                 | 12                   |
| Kemisk industri                           | 26                        | 32   | 0                     | 25                | 13                   |
| Sten-, ler- og glasindustri               | -1                        | 16   | -14                   | -4                | 1                    |
| Jern- og metalværker og støberier         | 14                        | 10   | 5                     | -6                | -1                   |
| Jern- og metalindustri excl. skibsværfter | 8                         | 10   | 1                     | 5                 | 11                   |
| Anden industri                            | 28                        | 20   | 5                     | 9                 | -12                  |

*Arbejdsløshedssituationen.* Antallet af arbejdsløse stiger nu hurtigt. Fra maj til august er det sæsonkorrigerede arbejdsløshedstal steget med 24.500 til 181.900. Arbejdsløsheden er dermed nået op på samme niveau som i 1978, der har været det hidtil værste arbejdsløshedsår.

Tilsvarende falder antallet af ledige stillinger. Arbejdsformidlingsstatistikken

viser, at antallet af nyanmeldte ledige pladser, der havde stået ubesat i mindst 1 uge, i perioden juli-september i gennemsnit var på godt 500. Det tilsvarende antal i fjor var næsten tre gange så stort.

Arbejdsdirektoratet har gjort status over efterlønsordningen. Siden ordningen startede 1. januar 1979 er godt 59.000 personer gået på efterløn, og det har skønsmæssigt bragt omkring 26.000 i arbejde. I Finansredegørelsen forudses antallet af efterlønsmodtagere i år i gennemsnit at blive på 55.000 stigende til 60.000 til næste år. De samlede udgifter til efterlønnen anslås herefter til 3,4 mia. kr. i år og 4,1 mia. kr. til næste år. Budgetdepartementet regner med, at antallet af registrerede ledige i 1981 i gennemsnit bliver på 195.000, og derved stiger udgifterne til arbejdsløshedsdagpenge fra 9,8 mia. kr. i år til 11,5 mia. kr. til næste år.

### *Udenrigshandel og betalingsbalance*

Eksporten er i perioden januar-september opgjort til 68,9 mia. kr. svarende til en stigning på 24 pct. i forhold til samme periode i fjor. Importen er opgjort til 81,8 mia. kr. Administrative ændringer i toldvæsenet har imidlertid påvirket importtallene i april-juni, og Danmarks Statistik skønner, at sammenlignelige tal for importen i denne periode er omkring 7-800 mio. kr. højere end de officielle tal. Det betyder, at importoverskuddet i årets første tre kvartaler reelt har været i samme størrelsesorden som i fjor.

Sammenlignelige opgørelser af merimporten siden maj har vist en klar tendens til faldende handelsunderskud. Udenrigshandelstallene for august og september er umiddelbart sammenlignelige med sidste års tal og det betyder, at merimporten i de to sidste måneder er faldet med over 60 pct.

### *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    | 7.672  | 1.614        | 2.269               |
| Februar        | 6.682     | 9.931                | 5.319    | 7.962  | 1.363        | 1.968               |
| Marts          | 8.356     | 10.288               | 7.091    | 8.228  | 1.259        | 2.060               |
| April          | 7.417     | 9.604 <sup>1)</sup>  | 6.374    | 7.546  | 1.043        | 1.996 <sup>1)</sup> |
| Maj            | 8.367     | 6.915 <sup>1)</sup>  | 6.226    | 7.563  | 2.141        | - 648 <sup>1)</sup> |
| Juni           | 7.636     | 10.449 <sup>1)</sup> | 6.484    | 8.130  | 1.152        | 2.319 <sup>1)</sup> |
| Juli           | 7.665     | 8.079 <sup>1)</sup>  | 5.308    | 6.266  | 2.357        | 1.813 <sup>1)</sup> |
| August         | 8.402     | 7.479                | 6.334    | 7.136  | 1.968        | 343                 |
| September      | 7.956     | 9.070                | 6.926    | 8.310  | 974          | 760                 |
| Jan.-september | 69.357    | 81.770               | 55.541   | 68.930 | 13.816       | 12.840              |
| Oktober        | 9.581     |                      | 7.828    |        | 1.753        |                     |
| November       | 9.216     |                      | 7.558    |        | 1.658        |                     |
| December       | 8.672     |                      | 6.473    |        | 2.399        |                     |
| Året i alt     | 97.155    |                      | 77.266   |        | 19.889       |                     |

<sup>1)</sup> Påvirket af ændret opgørelsesmetode.



Bytteforholdet over for udlandet forringes fortsat. Importpriserne lå således 27 pct. højere i 1. halvår 1980 end i samme periode i fjor, mens eksportpriserne kun steg 16 pct. Bytteforholdet er dermed faldet 10 pct. Siden udgangen af 1979 har forringelsen været på 5 pct.

Danmarks Statistiks foreløbige opgørelse af betalingsbalancen i 1. halvår 1980 viser et underskud på de løbende poster på 9,6 mia. kr. mod 6,4 mia. kr. i samme periode i fjor. Denne opgørelse er imidlertid også påvirket af den administrative ændring inden for toldvæsenet, og et sammenligneligt tal for underskuddet i 1. halvår er derfor omkring 1,2 mia. kr. større end det officielle, d. v. s. 10,8 mia. kr.

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

### *Betalingsbalancens løbende poster*

| Mia. kr.                                           | 1. halvår<br>1979 | 1. halvår<br>1980 | Stigning |
|----------------------------------------------------|-------------------|-------------------|----------|
| Nettoudgifter                                      |                   |                   |          |
| 1. Import (fob)                                    | 44,3              | 55,6              | 11,3     |
| 2. Eksport (fob)                                   | -36,8             | -46,7             | - 9,9    |
| 3. Underskud på varebalance (1+2)                  | 7,5               | 8,9               | 1,4      |
| 4. Søtransport                                     | - 1,3             | - 1,8             | - 0,5    |
| 5. Rejser                                          | 0,6               | 0,9               | 0,3      |
| 6. Andre tjenester m.m.                            | - 2,6             | - 3,1             | - 0,5    |
| 7. Underskud på vare- og tjenestebalance (3+4+5+6) | 4,2               | 4,8               | 0,6      |
| 8. Renter, udbytter o. lign.                       | 3,2               | 4,7               | 1,5      |
| 9. De europæiske Fællesskaber                      | - 1,8             | - 1,1             | 0,7      |
| 10. Ensidede overførsler                           | 0,9               | 1,2               | 0,3      |
| 11. Underskud på løbende balance (7+8+9+10)        | 6,4               | 9,6               | 3,1      |

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

Mens betalingsbalanceunderskuddet i 1. kvartal især blev finansieret ved at trække på valutareserverne, var der i 2. kvartal en betydelig kapitalimport, og valutareserverne steg igen.

### *Forbrug og investering*

*Forbrug.* Faldet i den indenlandske efterspørgsel viser sig nu tydeligt i en omsætningstilbagegang i detailhandelen. Detailomsætningsindekset korrigeret for sæsonsvingninger og inflation viser et fald på 2 pct. for årets første syv måneder sammenlignet med samme periode i fjor. Og omsætningsnedgangen bliver mere og mere tydelig. I maj-juli lå detailomsætningen således 3 pct. lavere end i de samme tre måneder i 1979. Det er gået hårdest ud over salget af varige for-

brugsgoder, som er faldet næsten 10 pct., mens beklædning m. v. er faldet 6,5 pct. Derimod stagnerede salget af nærings- og nydelsesmidler.

Salget af nye personbiler rasler fortsat ned. I perioden januar-juli blev der kun nyregistreret 52.686 personbiler eller 41 pct. færre end i samme periode i fjor. I juli blev der nyregistreret 2.980 personbiler, hvilket kun er en trediedel af antallet af nyregistreringer i juli 1979.

Også chartertrafikken er blevet ramt. De seneste statistiske oplysninger viser, at antallet af charterrejser i 1. kvartal 1980 lå godt 5 pct. lavere end i 1. kvartal i fjor, og rejsebureauerne melder om et meget dårligt sommersalg.

*Erhvervsinvesteringerne.* Investeringsaktiviteten falder endnu hurtigere end det private forbrug. I Finansredegørelsen fra oktober regner Budgetdepartementet med et realt fald i de faste erhvervsinvesteringer i år på 8,5 pct.

Antallet af nyregistrerede vare- og lastbiler lå i juli mere end 40 pct. lavere end i samme måned i fjor, og for perioden januar-juli blev der nyregistreret 12.196 eller 15 pct. færre end året før. Også importen af maskiner og andet kapitaludstyr falder. Målt i faste priser lå importen heraf i årets første otte måneder skønsmæssigt 6 pct. lavere end i fjor.

Erhvervsbyggeriet faldt yderligere i forårmånederne. I 2. kvartal 1980 blev der således påbegyndt 1.117.000 m<sup>2</sup> erhvervsbyggeri, hvilket er 22 pct. mindre end i 2. kvartal i fjor. Til sammenligning var faldet i 1. kvartal på 12 pct. Det er fortsat fabrikker og værksteder, der tegner sig for den største tilbagegang. Der blev påbegyndt 182.000 m<sup>2</sup> indenfor denne kategori i 2. kvartal eller 45 pct. færre end i samme kvartal i fjor. Påbegyndelserne af landbrugsbygninger faldt med 34 pct., mens kontorer og butikker steg 67 pct. til 194.000 m<sup>2</sup>.

Danmarks Statistiks opgørelse af industriens investeringer viser en samlet investeringsaktivitet i 1979 på 5,8 mia. kr. Der blev investeret 1,7 mia. kr. i fast ejendom, 3,7 mia. kr. i maskiner, værktøj og andet materiel og 0,4 mia. kr. i automobiler og andre transportmidler. Målt i faste priser er de samlede investeringer vokset med godt 4 pct. sammenlignet med 1978.

*Boligbyggeriet.* Det fremgår af Finansredegørelsen, at Budgetdepartementet nu skønner, boliginvesteringerne i år realt falder med 21,5 pct.

I perioden januar-august blev der påbegyndt 12.791 nye boliger eller 39 pct. færre end i samme periode året før. Faldet har været størst for enfamiliehuse, hvor nedgangen er på næsten 45 pct., mens påbegyndelserne af lejligheder i flerfamiliehuse er gået knapt 15 pct. tilbage. Ved udgangen af august var det igangværende boligbyggeri 30 pct. lavere end i august 1979.

I november ventes det, at antallet af beskæftigede i bygge- og anlægsbranchen er 25.000 lavere end for et år siden. Det svarer til et fald på 15 pct. Det har fået regeringen til at indgå et boligforlig med partierne fra maj-forliget om øjeblikkelig hjælp til det betrængte erhverv. Hvis lovforslagene går uændret



igennem Folketinget, betyder dette støtte til isolering og vedligeholdelse af den eksisterende boligmasse, forbedrede finansieringsvilkår via realkrediten til nybyggeriet samt en udvidelse af kvoten for almennyttigt boligbyggeri fra 7.000 til 10.000 boliger om året.

### *Pris- og lønudviklingen*

Inflationen i Danmark er klart for nedadgående og befinder sig nu omtrent på det gennemsnitlige niveau for OECD-landene. Faldet i prisstigningstakten har tilmed indtil nu været større end ventet. F. eks. steg forbrugerpriserne fra juli til september kun med, hvad der på årsbasis svarer til en prisstigningstakt på 5,5 pct., og råvareprisindekset var i juli og august lavere end i de foregående måneder.

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

|           | Råvare-<br>prisindeks |                    | Engros-<br>prisindeks |      | Forbruger-<br>prisindeks |      | Industriarbejdernes<br>timelønsindeks |      |
|-----------|-----------------------|--------------------|-----------------------|------|--------------------------|------|---------------------------------------|------|
|           | 1979                  | 1980 <sup>1)</sup> | 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                  |                    | 11,8                  |      | 12,8                     | 10,6 | 13,2                                  |      |
| Oktober   | 40,6                  |                    | 13,1                  |      | 11,3                     |      | 13,2                                  |      |
| November  | 45,4                  |                    | 13,5                  |      | 11,7                     |      | 13,6                                  |      |
| December  | 54,6                  |                    | 15,3                  |      | 11,8                     |      | 13,5                                  |      |

<sup>1)</sup> 1979-vægte

*Råvarepriserne* lå i august 37,3 pct. højere end i august i fjor. Brændselspriserne viste en stigning på knapt 50 pct., mens priserne på råstoffer til byerhvervene var steget med 10 pct.

*Engrospriserne* var i august 15,6 pct. højere end et år tidligere. Priserne på importerede varer steg 19,4 pct., mens de danskproducerede varer havde prisstigninger på 12,9 pct. Prisstigningstakten for forbrugsvarer var 10,5 pct. og for investeringsvarer som maskiner, værktøjer m. v. 11,2 pct.

*Forbrugerprisindekset* lå i september 10,6 pct. højere end i september i fjor. Mens forbrugerprisindekset opgøres incl. moms og punktafgifter, er nettopris-

indekset rensset herfor og viser derfor størrelsen af den underliggende inflationstendens i samfundet. Nettoprisindekset viste i august en stigning på 10,3 pct. i forhold til samme måned i fjor, mens forbrugerprisindekset i samme tidsrum steg 11,3 pct.

*Lønudviklingen.* Industriarbejdernes timelønsindeks lå i august 12,6 pct. højere end i august 1979, mens månedslønindekset for industriens funktionærer i samme periode steg 9,3 pct.

Arbejdsgiverforeningens lønstatistik viser, at lønglidningen udgør en stadig større og større andel af lønstigningerne. Fra 1. kvartal 1979 til 1. kvartal i år steg den gennemsnitlige timefortjeneste for faglærte mænd således med 5,62 kr., heraf udgjorde lønglidningen 3,88 kr. I 1979 steg de faglærte mænds time-lønninger i gennemsnit med 4,88 kr., hvoraf 3,16 kr. skyldtes lønglidning.

### *Penge- og kapitalmarkedet*

Nationalbanken satte diskontoen ned i to omgange i september og oktober måned. Første gang den 19. september fra 13 til 12 pct. og anden gang den 27. oktober med endnu 1 pct. Dermed er diskontoen kommet ned på de 11 pct., som var gældende inden diskontoforhøjelsen i februar i år.

Baggrunden for diskontonedsættelserne er foruden rentefaldet i udlandet de gode udenrigshandelstal og den aftagende inflation. Dertil kommer, at der har været ro på valutamarkedene og at kronens stiling i EMS-samarbejdet har været relativ stærk.

På obligationsmarkedet har rentefaldet været mest markant for statsobligationernes vedkommende. Mens de korte statsobligationer (10 pct. stat 1978-86) ved udgangen af august gav en effektiv rente på 20,7 pct., var renten den 27. oktober faldet til 19,3 pct. De 10 pct. 20-årige realkreditobligationer viste i samme periode et rentefald fra 20,0 pct. til 19,1 pct.

Nettotilgangen af realkreditobligationer er nu tydeligt påvirket af nedgangen i byggeriet. I de tre sommermåneder var nettotilgangen nominelt således knapt 20 pct. mindre end i samme periode sidste år, og for årets første otte måneder 3 pct. mindre end i fjor. Omvendt er tilgangen af statsobligationer steget kraftigt på det seneste. Mens nettotilgangen i 1. halvår 1980 var knap 30 pct. lavere end i 1979, var nettotilgangen i juli og august på henholdsvis 7,1 mia. kr. og 0,7 mia. kr. Dermed nåede den samlede tilgang for årets første otte måneder op på 17,8 mia. kr. eller godt 20 pct. mere end i samme periode i fjor.

*Anne-Katrine Pilegaard*

28. oktober 1980