

økonomi og politik

Kvartalsskrift udgivet af
Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi

54. årgang · nummer 2 · 1980

Munksgaards Forlag · København 1980

ØKONOMI OG POLITIK

54. årgang nr. 2 – 1980

Indhold

<i>Henrik Mørkeberg: Overarbejdets udbredelse</i>	103
<i>Gustav Kristensen: Embargo og embargoledere</i>	125
<i>Peter Neersø: Nyere tendenser i imperialismens og u-landenes udvikling</i>	140
<i>Johannes Andersen: De centralstyrede massepartier</i>	152
<i>Ole Hyldtoft: Industrien og staten i 1930'rne – Industrirådets ændrede rolle og politik under 30'ernes krise</i>	167
Udviklingen i den internationale og den danske økonomi	199

Kvartalsskrift

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

FORFATTERNE

Henrik Mørkeberg, forskningsassistent, Socialforskningsinstituttet, mag. scient. soc.

Gustav Kristensen, adjunktvikar ved Institut for Samfundsvidenskab, Odense Universitet, cand. oecon.

Peter Neersø, lektor ved Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning ved Roskilde Universitetscenter, cand. polit.

Johannes Andersen, adjunktvikar ved Institut for sociale forhold, politiske institutioner og administration, Aalborg Universitet.

Ole Hyldtoft, lektor ved Institut for økonomisk historie, Københavns Universitet, cand. mag.

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. Arsabonnement 125 kr. incl. moms. Enkelte hæfter 35 kr. incl. moms. Ansvarshavende redaktør: Borgmester, cand. polit. H. THUSTRUP HANSEN, tlf. (01) 15 38 00. 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, Njalsgade 102, 2300 København S. 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 september 1980.

Overarbejdets udbredelse

Henrik Mørkeberg

I de senere år har spørgsmålet om overarbejde og dets omfang spillet en betydelig rolle i den offentlige debat. Desuden har man konstateret en øget interesse for at skabe et gunstigere arbejdsmiljø og en mere ligelig fordeling mellem arbejde og fritid hos forskellige grupper af befolkningen. Et aspekt af denne udvikling har været en gradvis sænkning af den gennemsnitlige arbejdstid og en samtidig stigning af den samlede arbejdsstyrke. Væsentlige forklaringer herpå har været indførelse af generelle arbejdstidsforkortelser og en stigning i antallet af deltidsbeskæftigede.

Et spørgsmål er det, om nogle grupper af lønmodtagere kun i ringe grad er blevet tilgodeset i bestræbelserne på at gennemføre velfærds-mæssige forbedringer gennem kortere arbejdstid? En stigende eller uændret arbejdsbyrde til mindre grupper vil i givet fald være ensbetydende med en langt mere ulige fordeling af arbejdet for de beskæftigede end tilstræbt. I den nuværende beskæftigelsessituation med stor ledighed har problemet en særlig aktualitet ud fra spørgsmål, der vedrører mulighederne for at gennemføre en begrænsning af overarbejde med henblik på at skaffe beskæftigelse til flere arbejds-løse.

Med den foreliggende analyse har det været hensigten at belyse arbejdstidens længde i hovedbeskæftigelsen hos forskellige grupper af lønmodtagere med særlig henblik på udbredelse af overarbejde. Det skal på den ene side undersøges, hvor tendensen til overarbejde er særlig hyppigt forekommende i forhold til antallet af beskæftigede – overarbejdsfrekvensen. Da overarbejde generelt vil kunne karakteriseres som en forlængelse af arbejdstiden i forhold til aftalte normer om arbejdstidens længde sigter man hermed at indkredse de grupper af lønmodtagere, som er særlig udsat for at få lang ugentlig arbejdstid. Det vil være grupper, som kun i forholdsvis ringe grad har fået del i de velfærds-mæssige forbedringer, som følger af generelle arbejdstidsforkortelser. På den anden side vil man undersøge det absolutte antal lønmodtagere, der har en særlig lang ugentlig arbejdstid. I den aktuelle beskæftigelsessituation, der siden midten af 1974 har været karakteriseret af høj ledighed, vil det være særlig relevant at få belyst de områder, hvor en begrænsning af overarbejdet må forventes at åbne mulighed for beskæftigelse til flere af de arbejds-løse. I de erhverv, hvor

mange lønmodtagere er ansat, vil selv en meget lille overarbejds mængde hos den enkelte forholdsvis lettere kunne erstattes af nyansat arbejdskraft. I analysen indgår desuden forholdet mellem overarbejde og bibeskæftigelse. Bibeskæftigelse vil ligesom overarbejde være udtryk for en forlængelse af arbejdstiden, idet arbejdet dog i stedet udføres på anden arbejdsplads eller for en anden arbejdsgiver. Forinden skal der kort gøres rede for nogle af de overvejelser, som tidligere er fremkommet i den offentlige debat om overarbejde, samt for den foreliggende analyses definition og materiale.

1. Baggrund

Aftaler om arbejdstidens længde og placering er hidtil udformet i forbindelse med de sædvanligvis to-årige overenskomster på arbejdsmarkedet. Under den økonomiske højkonjunktur har danske lønmodtagere som led i den generelle velfærdsstigning fået kortere ugentlig arbejdstid. I perioden 1958-74 er den overenskomstmæssige arbejdstid således blevet gradvist nedsat fra 48 timer til 40 timer. Samtidig har perioden været karakteriseret af relativ høj beskæftigelse og en markant stigning i produktiviteten. Siden omsvinget fra høj beskæftigelse til arbejdsløshed er der ikke gennemført en yderligere ugentlig arbejdstidsforkortelse, omend spørgsmålet senest i foråret 1979 er indgået som overenskomstkra v fra Landsorganisationen i Danmark.¹⁾

Regler om overarbejde er udformet separat for de enkelte overenskomstområder, idet spørgsmålet ikke har været udtaget som generelt krav ved overenskomstforhandlingerne. Baggrunden må ses i lyset af, at overarbejde kun påregnes at blive taget i anvendelse som ekstraordinær foranstaltning til afhjælpning af pludseligt opståede problemer for en virksomheds drift. Desuden viser problemerne sig forskelligt under overenskomstområderne. Det er generelt accepteret, at overarbejde kan være nødvendigt i tilfælde af, at virksomheder har ringe muligheder for at skaffe kvalificeret arbejdskraft med kort varsel, når uforudsete begivenheder ved natur- og ulykkeshændelser indtræffer, ved arbejdsfravær på grund af sygdom, ved forberedelses- og afslutningsarbejde uden for normal arbejdstid af hensyn til virksomhedens drift, samt ved periodisk hårdt arbejds pres. Begrænsninger af overarbejdet er dog gennemført i forbindelse med bl. a. aftaler om maksimale overtimetal for den ansatte, særlige løn- og afspadseringsregler, og en arbejdsretlig praksis, der ikke giver mulighed for systematisk eller konstant overarbejde.

De eksisterende regler om overarbejde har politisk været underlagt Folketingets beslutninger om forlængelse af de kollektive overenskomster. Samtidig har der været fremsat ønsker om at gennemføre en yderligere begrænsning af overarbejds mængden med det hovedformål at gennemføre en mere ligelig fordeling

1) Protokollat om de generelle krav. LO-bladet 74. årg. nr. 24, 1978.

af det eksisterende arbejde og samtidig medvirke til en øget beskæftigelse. Et forslag til folketingsbeslutning om forbud mod overarbejde for alle lømodtagere i private og offentlige virksomheder blev i foråret 1976 fremsat af medlemmer af Socialistisk Folkeparti med det formål at bekæmpe arbejdsløsheden og medvirke til et bedre arbejdsmiljø, samt forhindre arbejdsrettens pådømmelse af vægringer ved overarbejde. Forslaget genfremsattes i 1977 uden at få tilstrækkelig støtte fra de andre politiske partier. De væsentligste indvendinger var, at forslaget var ensbetydende med politiske indgreb i den frie forhandlingsret mellem arbejdsmarkedets parter, at det ville være forbundet med betydelige administrative problemer, og at den beskæftigelsesmæssige virkning af forslagens vedtagelse på forhånd måtte anses for meget ringe.²⁾

Et lovforslag om begrænsning af overarbejde og om afspadsering af samme er bebudet fremsat af regeringen i folketingsåret 1979–80 på baggrund af en delbetænkning, som i 1979 blev afgivet af Udvalget af 1977 om fordeling af arbejdet.³⁾ Fra udvalget er udarbejdet lovforslag, som udover at søge mængden af overarbejde begrænset, sigter mod at inddrage områder uden overenskomstdekning i et generelt regelsæt. Med forslaget er det tilstræbt at undgå indgriben i de eksisterende overenskomstbestemmelser, ligesom det administrative ansvar for registrering af overarbejde og afspadsering placeres i de enkelte virksomheder. I skitsen til lovforslag er overarbejde beskrevet som »sådan arbejde ud over den enkelte arbejdstagers normale arbejdstid, der vederlægges særskilt«. Ved begrebet arbejdstid forstås »den tid, der i henhold til kollektiv overenskomst eller kollektiv aftale er fastlagt som den enkelte arbejdstagers normale arbejdstid«. For arbejdstagere, der ikke omfattes af en sådan, beregnes den normale arbejdstid i relation til det nærmeste overenskomst- eller aftaleområde. I udvalget har der været enighed om ikke at angive en normal arbejdstid i timer i forbindelse med det udarbejdede udkast til lovregler. Som grundlag for vurdering af de samlede overarbejdstimer er der dog bl. a. i praksis set på al arbejdstid ud over 40 timer pr. uge.⁴⁾

Betænkningens forslag er af Landsorganisationen i Danmark blevet velvilligt modtaget. Hovedsynspunktet har været, at en lovvedtagelse vil øge beskæftigelsesmulighederne, uden at loven vil formindske handlefriheden hos arbejdsmarkedets parter.⁵⁾ Fra arbejdsgiverside er forslaget imidlertid imødegået gennem en særudtalelse til betænkningen og gennem fagpressen. Hovedsynspunk-

2) Folketingets forhandlinger nr. 20, 1975–76, s. 7330–7345, nr. 9, 1976–77, s. 3302–3314, samt nr. 7, 1977–78, s. 2165–2185.

3) Redegørelse af statsministeren i Folketinget den 6. november 1979. Folketingets forhandlinger nr. 1, 1979–80, s. 13 og 17.

4) Betænkning om begrænsning af overarbejde og om afspadsering fra Udvalget af 1977 om fordeling af arbejdet. Betænkning nr. 865. København 1979.

5) Lov om overarbejde kan få stor betydning. LO-bladet 75. årg. nr. 2, 1979, s. 4.

Tusinder kan få job, hvis overarbejde afspadseres. LO-bladet 75. årg. nr. 4, 1979, s. 16.

Behov for en langsigtet rammeaftale – men en række betingelser må opfyldes. LO-bladet 75. årg. nr. 20, 1979, s. 8–9. (Udtalelse fra LO-kongressen 1979).

ter har været, at overarbejde allerede er begrænset til det nødvendige minimum, at forslaget vil betyde indgreb i det fagretlige system samt at virkningerne på beskæftigelsen vil blive minimal.⁶⁾

Den konstaterede uenighed om de beskæftigelsesmæssige virkninger af en begrænsning af overarbejde med tvungen afspadsering, som både har vist sig hos de politiske partier og hos erhvervsorganisationerne, hænger bl. a. sammen med, at der kun findes få tilgængelige oplysninger over omfanget af det eksisterende overarbejde, hvor stor en andel af det, som allerede afspadseres, og på hvilke typer af virksomheder det vil være særlig vanskeligt at konvertere overarbejdstimer til nyansættelser. Uanset om der gennemføres en stramning af de eksisterende regler om overarbejde, har den hidtidige debat om spørgsmålet vist et meget markant behov for nærmere analyse af, hvor denne arbejdsform har størst udbredelse. Til den nævnte diskussion om overarbejde kan en undersøgelse om, hvilke grupper, der har særlig lang arbejdstid, bidrage med større indsigt i behovet for uddannelsesmæssige foranstaltninger med det formål at sikre en mere ligelig fordeling af den eksisterende arbejdsmængde, samt indsigt i arbejdsmiljømæssige forhold omkring arbejdstid.

2. Materiale og metode

Den hidtidige diskussion om overarbejde har afspejlet betydelige vanskeligheder omkring både teoretisk og empirisk afgrænsning af begrebet. Vanskelighederne omkring en teoretisk afgrænsning hænger ikke mindst sammen med, at de eksisterende regler om overarbejde som nævnt er meget forskellige, ligesom der ikke for alle lønmodtagere er fastsat aftaler herom. Uden fastlagte normer om arbejdstidens længde vil det i princippet være umuligt at afgrænse overarbejdet.⁷⁾ En anden principiel vanskelighed kan ligge i selve afgrænsningen af arbejdstiden i forhold til overarbejde. Det er herunder især et uafklaret problem, hvorledes lønmodtageres nødvendige ventetid samt rådigheds- og tilsynsvagter skal indregnes generelt. Endelig vil det for det tredje kunne hævdes, at overarbejde ikke bør anskues i forhold til de generelle overenskomster om arbejdstidens længde, men til konkrete ansættelsesforhold. En normfastsættelse herom vil således især have betydning for spørgsmålet, om et større ugentligt timeantal

6) Særudtalelse fra Dansk Arbejdsgiverforenings og Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiveres repræsentanter i udvalget. Betænkning nr. 865 op.cit., s. 43-44.

Tvivlsom virkning på beskæftigelsen. Arbejdsgiveren nr. 3, 5. februar 1979, s. 2-3.

Kan få den modsatte virkning. Arbejdsgiveren nr. 20, 5. december 1979, s. 6-7.

7) Der kan fx. henvises til personer uden højeste tjenestetid inden for det offentlige område. De gældende arbejdstidsregler for tjenestemænd i staten omfatter med enkelte undtagelser kun lønramme 1-23, jf. Finansministeriets cirkulære nr. 249 af 10. oktober 1974 om arbejdstidsregler m. m. for statens tjenestemænd, Økonomi- og budgetministeriets cirkulære nr. 114 af 24. maj 1973 om arbejdstidsregler m. m. for statens tjenestemænd samt Ministeriet for statens løn- og pensionsvæsen. Cirkulære nr. 181 af 8. oktober 1971 om arbejdstidsregler for statens tjenestemænd.

end aftalt i ansættelsen for de deltidsbeskæftigede skal karakteriseres som overarbejde.

Ved siden af de definitions-mæssige problemer findes der tillige særlige vanskeligheder med at gennemføre en empirisk opgørelse over udbredelsen og omfanget af overarbejde. Bestemmelser om, at lønmodtagere ikke må udføre systematisk eller konstant overarbejde indebærer, at dataindsamlingen hovedsagelig bør baseres på den eksplicit registrerede del og ikke på grundlag af oplysninger om lønmodtagernes sædvanlige arbejdstid. Dette rejser imidlertid en række problemer. For det første er kun en del af det eksisterende overarbejde blevet registreret. Det drejer sig hovedsageligt om den del af den private sektor, som dækkes af Dansk Arbejdsgiverforenings statistik. For det andet har man ikke på grundlag af de eksisterende registre mulighed for at gennemføre nærmere analyser af overarbejdets fordeling mellem forskellige grupper af lønmodtagere. Publicerede opgørelser er således baseret på oplysninger om det samlede antal arbejdstimer og lønudgifter til overarbejde og ikke på fordelingen heraf. Som følge af sæsonvariation i mængden af overarbejde må man for et realistisk skøn have indsamlet oplysninger over en vis tidsperiode. Dette indebærer, for det tredje også en væsentlig begrænsning i mulighederne for at gennemføre en analyse ud fra interviewoplysninger hos den enkelte beskæftigede om mængden af overarbejde.

Overarbejde er her i undersøgelsen defineret som den del af lønmodtagernes faktiske arbejdstid i hovedbeskæftigelsen, som ifølge lønmodtagernes egne oplysninger normalt overstiger 40 timer om ugen. Spørgsmålet lød: Hvor lang er Deres ugentlige arbejdstid i hovedbeskæftigelsen? Afgørende for denne definitionsafgrænsning har for det første været at anskue overarbejde som udtryk for en særlig lang arbejdstid. For det andet hænger definitionen sammen med, at man af hensyn til de praktiske muligheder for at gennemføre en analyse, er nødsaget til at gennemføre en ret entydig og lettilgængelig afgrænsning, selv om det kan betyde en hvis simplificering. Endelig har man for det tredje søgt at tilpasse definition og måling af overarbejde så nær lovforslaget i den nævnte delbetænkning fra Udvalget om fordeling af arbejdet som muligt.

Som hovedkilde for analysen er der anvendt resultater fra socialforskningsinstituttets velfærdsundersøgelse. Undersøgelsen er gennemført som personlig interviewing i august-september 1976 af et landsdækkende og repræsentativt udsnit af godt 5.000 personer i alderen 20-69 år.⁸⁾ Sammenlignet med andre stikprøveundersøgelser indeholder denne svar fra et forholdsvis stort antal interviewede om forholdsvis mange aspekter af leveforholdene. Ved at benytte resultater fra denne undersøgelse har det været muligt at opdele lønmodtagere efter virksomhedsstørrelse og branche, samt at sammenholde flere variable samtidigt, uden at talmaterialet derved er blevet for spinkelt til at gennemføre en

8) Erik Jørgen Hansen m. fl.: Fordelingen af levekårene. Socialforskningsinstituttets publikation 82. Bind I-V. København 1978-80.

analyse. Oplysninger om lønmodtageres fordeling på brancher er baseret på velfærdsundersøgelsens materiale. Antallet af lønmodtagere med mere end 40 timers ugentlig arbejdstid er herefter beregnet ud fra det samlede antal beskæftigede lønmodtagere ved Danmarks Statistiks beskæftigelsesundersøgelse i oktober 1976, som er det relevante tidspunkt for velfærdsundersøgelsens gennemførelse.

3. Erhvervsforhold

Udformningen af forskellige regler om overarbejde og vanskeligheden ved at gennemføre et ensartet regelsæt må ses i lyset af, at behovet for at intensivere arbejdsindsatsen både kan skyldes individuelle, virksomhedsøkonomiske og erhvervsbetingede forhold. Af individuelle forhold kan fremhæves arbejdsfunktioner hos den ansatte, som forudsætter særlige kvalifikationer, vanskeligheder ved at erstatte kvalificeret arbejdskraft i tilfælde af sygdom o. l. For især små virksomheder kan vanskeligheder ved at gennemføre en langsigtet produktionsplanlægning ofte være afgørende. I forbindelse med dispensationer fra et ensartet regelsæt om frister for afspadsering af overarbejde har det endvidere været fremhævet, at der kunne være særlige erhvervsmæssige problemer med hensyn til sæsonvariation.

Fra tidligere undersøgelser har man imidlertid som nævnt ingen eller kun meget begrænset viden om overarbejdets udbredelse. I dette afsnit vil man belyse dette for lønmodtagere i forskellige erhverv og brancher, på virksomheder af forskellig størrelse og for ansatte i forskellig arbejdsstilling.

I de sæsonbetonede erhverv vil den nødvendige arbejdsindsats naturligt variere gennem årets måneder. Mest iøjnefaldende er dette med hensyn til primære erhverv (landbrug, skovbrug, fiskeri m. m.) samt inden for bygge- og anlægsvirksomhed. Dette forhold er dog ikke som ofte antydnet i diskussioner om overarbejde automatisk ensbetydende med en tilsvarende variation i de ansattes arbejdstid. Inden for landbruget vil der især på bedrifter med husdyrhold kunne forventes en gennemsnitlig lang arbejdstid gennem hele året, når arbejdstidens længde beregnes ud fra påbegyndelses- og afslutningstidspunkt, selv om der i vinterperioden findes færre arbejdsopgaver. Hertil kommer, at en del spidsbelastninger i landbruget ofte afhjælpes gennem øget arbejdsindsats i bedriften fra ægtefælle og hjemmeboende børn fremfor supperende beskæftigelse af fremmed arbejdskraft. Inden for bygge- og anlægsvirksomhed giver de forholdsvist ringe muligheder for erhvervsudøvelse i vinterperioden sig udtryk i større arbejdsløshed. Den erhvervsmæssige sæsonvariation i arbejdsintensiteten vil på denne baggrund ikke entydigt kunne forventes afspejlet i mængden af overarbejde. Forskelle mellem erhvervene må i større omfang antages at være bestemt af, hvorledes tidspunkter for påbegyndelse og afslutning af arbejdet, er fastlagt. Udover arbejde med pasning af husdyr i landbruget, nødvendig trans-

porttid i forbindelse med udøvelse af erhvervsfiskeri, kunne man for detailhandelens vedkommende nævne de forberedelses- og afslutningsopgaver, som finder sted uden for butikernes åbningstid. Selv om butikker i detailhandelen normalt holdes åbne i kortere tidsrum end tilladt i loven, vil den samlede åbningstid m. m. som regel være betydelig længere end den overenskomstmæssigt fastsatte normale arbejdstid.⁹⁾

Man har i velfærdsundersøgelsen spurgt samtlige erhvervsmæssigt beskæftigede om deres ugentlige arbejdstid i hovedbeskæftigelsen. I svarene er det gennemsnitlige antal timer pr. uge anført i henhold til interviewpersonernes oplysninger.

Tabel 1. Ugentlig arbejdstid i hovedbeskæftigelse for lønmodtagere i forskellige erhverv

Ugentlig arbejdstid	Erhvervsgruppe								I alt
	Landbrug, skovbrug og fiskeri	Minedrift m.v.	Fremstillingsvirksomhed	Bygge- og anlægsvirksomhed	Offentlige værker	Handel og omsætning	Transportvirksomhed	Administration, liberale erhverv m.v.	
0-19 timer	1	0	2	2	0	7	0	13	7
20-29 timer	4	0	8	3	6	15	4	21	13
30-39 timer	2	0	6	0	6	17	9	13	10
40 timer	45	80	75	86	83	41	60	39	55
41-44 timer	2	0	3	2	0	6	11	4	4
45 timer og fl.	39	20	6	7	6	13	11	8	9
Varierende	7	0	0	0	0	1	5	2	2
I alt	100	100	100	100	101	100	100	100	100
Antal	83	5	828	226	18	396	197	1.159	2.912

Kilde: Erik Jørgen Hansen m. fl.: Fordelingen af levekårene. Socialforskningsinstituttets publikation 82. Bind I-V. København 1978-80.

For lønmodtagere i forskellige erhverv er svarene på spørgsmålet belyst i tabel 1. Det fremgår, at 13 pct. af samtlige lønmodtagere i efteråret 1976 i gennemsnit oplyste at have en arbejdsuge, som var på mere end 40 timer. Af svarene er det ikke muligt at skelne mellem reel arbejdstid, ventetid, rådigheds- og tilsynsvagter m. m., ligesom det ikke findes oplyst, om særlig lang arbejdstid er honoreret i form af løn eller afspadsering. Dette medfører selvsagt en vis usikkerhed omkring en nærmere opgørelse af overarbejdets reelle omfang og virk-

9) Lov nr. 218 af 28. april 1976 om butikstid. Loven afløste med få og små ændringer Lukkelov nr. 264 af 10. juni 1970 på baggrund af Betænkning nr. 735. Butikstiden. Bind I og II. København 1975.

ninger på beskæftigelsen af et eventuelt lovindgreb. Væsentligt er det dog, at den samlede udbredelse ret nøje svarer til de fremkomne resultater ved socialforskningsinstituttets og Danmarks Statistiks fælles omnibusundersøgelser i perioden 1975-78. Resultater herfra er benyttet som baggrund for det udarbejdede lovforslag, hvorfra det skønnes, at den samlede overarbejds mængde pr. år for samtlige lønmodtagere i hele landet udgør knapt 100 mio arbejdstimer.¹⁰⁾

En arbejdsuge på mere end 40 timer er forholdsvis almindelig inden for primære erhverv (landbrug, skovbrug, fiskeri m. m.). Med den anvendte definition på overarbejde drejede det sig om 41 pct. af lønmodtagerne, sammenlignet med 9 pct. i de sekundære erhverv (håndværk, industri, bygge- og anlægsvirksomhed m. m.) og 15 pct. i de tertiære erhverv (handel og omsætning, transport, administration, liberale erhverv og anden servicevirksomhed). Inden for den sekundære sektor finder man ikke betydelige forskelle i overarbejdets udbredelse mellem erhvervsgrupperne, hvor en relativ mindre andel af lønmodtagerne oplyser at have en arbejdsuge på mere end 40 timer. I de tertiære erhverv er en lang arbejdstid forholdsvis hyppig for ansatte ved transport (22 pct.) og ved handel og omsætning (19 pct.), mens det inden for administration, liberale erhverv m. v. er næsten som for gennemsnittet af samtlige lønmodtagere (12 pct.).

To tredjedele af lønmodtagerne med en ugentlig arbejdstid på over 40 timer var ansat i de tertiære erhverv, en fjerdedel i de sekundære og mindre end en tiendedel i de primære erhverv. Antallet af lønmodtagere i hele landet er ud fra Danmarks Statistiks beskæftigelsesundersøgelse i oktober 1976 opgjort til 1,995 mio. Dette svarer til, at ca. 95.000 lønmodtagere ved administration, liberale erhverv og forskellig servicevirksomhed i efteråret 1976 havde en arbejdsuge på over 40 timer. Det samme var tilfældet for 52.000 af de ansatte ved handel og omsætning, 51.000 i fremstillingserhvervene og for 30.000 af de ansatte ved transportvirksomhed. Derimod drejede det sig på undersøgelsestidspunktet kun om 23.000 lønmodtagere ved de primære erhverv i alt.

I det følgende vil man se nærmere på overarbejdets udbredelse i de erhverv, som har størst talmæssig betydning. Som følge af forskelle i erhvervenes karakter vil analysen blive gennemført særskilt for de enkelte erhverv og omfatte overarbejdets udbredelse i forskellige områder, på virksomheder af forskellig størrelse og for de ansatte fordelt på arbejdsstilling.

3. a. Beskæftigelsesområder

Godt en tredjedel af samtlige lønmodtagere er beskæftigede i de erhverv, som i den landsdækkende statistik kategoriseres som *administration, liberale erhverv og forskellig servicevirksomhed*. Heraf er de fleste ansat ved sundhedsvæsen og sociale institutioner, ved undervisning, biblioteker, kirker m. v. samt i offentlig

10) Betænkning om begrænsning af overarbejde og om afspadsering op.cit, s. 17, hvor også beregningsforudsætninger er anført.

administration, som foruden stats-, amts- og primærkommunal administration omfatter told-, rets- og politivæsen. Alene i de to største beskæftigelsesområder havde ca. 54.000 lønmodtagere i 1976 en arbejdsuge på over 40 timer, svarende til en femtedel af samtlige. Dette må ses på trods af, at udbredelsen af overarbejde i forhold til antallet af beskæftigede lønmodtagere er lidt mindre end for gennemsnittet. Da deltidsarbejde hér er meget udbredt, finder man på disse områder en særlig ulige fordeling i lønmodtagernes arbejdstid. De lønmodtagere, der er beskæftigt i forlystelses-, hotel- og restaurationsbranchen har en gennemsnitlig lang arbejdstid. Dette hænger både sammen med, at relativt få er deltidsbeskæftigede, og at hele 36 pct. oplyser at have en arbejdsuge på over 40 timer. Mens overarbejdet således i denne branche har særlig stor udbredelse, drejer det sig imidlertid kun om forholdsvis få lønmodtagere (ca. 15.000). I nedenstående oversigt er anført andelen af lønmodtagere med en arbejdstid på mere end 40 timer i de enkelte beskæftigelsesområder og en fordeling af samtlige beskæftigede på de enkelte områder:

Beskæftigelsesområder	Ugentlig arbejdstid			Andel af beskæftigede
	Procent med:			
	41-44 timer	45 timer og derover	I alt	
Offentlig administration	5	5	10	19
Undervisning, bibliotek, kirke	6	8	14	24
Sundhedsvæsen og sociale institutioner	3	6	9	38
Hjælpevirksomhed for erhvervslivet	1	8	9	8
Forlystelser, hotel og restaurant	6	30	36	5
Anden service	1	7	8	6
I alt	4	8	12	100
Procent af samtlige lønmodtagere			36	37

Handel og omsætning beskæftigede i 1976 kun 15 pct. af samtlige lønmodtagere. Dog var det samlede antal lønmodtagere med en arbejdsuge på mere end 40 timer særlig stort ved disse erhverv. Det drejede sig især om ansatte i detailhandelen (27.000), og i mindre udstrækning om ansatte ved engros-, agentur- og auktionshandel (15.000), men kun om få blandt de ansatte ved pengeinstitutter, forsikring m. v. For alle områder er overarbejdet med den her i analysen anvendte definition mere udbredt end for samtlige lønmodtagere som gennemsnit. Den gennemsnitlige arbejdstid er dog lidt kortere. Dette er hovedsagelig en følge af, at deltidsarbejde, og hermed også en særlig ulige fordeling af arbejdstiden, er særlig udbredt inden for detailhandelen.

Beskæftigelsesområder	Ugentlig arbejdstid			Andel af beskæftigede
	Procent med:			
	41-44 timer	45 timer og derover	I alt	
Engros-, agentur- og auktionshandel	10	13	23	23
Detailhandel	4	15	19	52
Pengeinstitut, forsikring m.v.	4	10	14	25
I alt	6	13	19	100
Procent af samtlige lønmodtagere			20	15

Til fremstillingserhvervene er medregnet samtlige virksomheder med industriel produktion uanset størrelse. Selv om der i disse erhverv er beskæftiget dobbelt så mange lønmodtagere som ved handel og omsætning, har nogenlunde samme antal i 1976 haft en arbejdsuge på over 40 timer. For de enkelte brancher drejer det sig hovedsagelig om lønmodtagere ved nærings- og nydelsesmiddelindustrien (20.000) samt ved jern- og metalindustrien (12.000), mens det for hver af de øvrige drejer sig om mindre end 5.000 personer. En særlig stor overarbejdsfrekvens findes inden for nærings- og nydelsesmiddelindustrien. Det drejer sig her især om virksomheder, der benytter letfordærlige råvarer i produktionen, såsom mejerier, slagterier og bagerier. Inden for jern- og metalindustrien er der imidlertid kun en relativ lille overarbejdsfrekvens. Branchens størrelse er afgørende for, at et forholdsvis stort antal personer har en arbejdsuge over 40 timer. Som det fremgår af nedenstående oversigt, finder man endvidere, at en lang arbejdstid er relativt mere udbredt for ansatte i træ- og møbelvareindustrien, i papir- og grafisk industri samt ved den kemiske industri, end den er i henholdsvis tekstil- og konfektionsindustrien, sten-, ler- og glasindustrien samt ved jern-, metalværker og støberier.

Brancher	Ugentlig arbejdstid			Andel af beskæftigede
	Procent med:			
	41-44 timer	45 timer og derover	I alt	
Nærings- og nydelsesmiddelindustrien	4	15	19	19
Tekstil-, beklædnings- og læderindustri	1	5	6	9
Træ- og møbelfremstilling	2	10	12	6
Papir- og grafisk industri	3	8	11	8
Kemisk industri	7	2	9	7
Sten-, ler- og glasindustri	0	7	7	5
Jern- og metalværker og støberier	0	5	5	7
Jern- og metalindustri	3	3	6	34
Anden fremstillingsvirksomhed	3	2	5	5
I alt			9	100
Procent af samtlige lønmodtagere			20	28

Transporterhvervene omfatter virksomheder, der har person- og varetransport som hovedaktivitet samt virksomheder inden for post-, telegraf- og telefonvæsen. Antallet af lønmodtagere med overarbejde udgør ca. 6–9.000 i de enkelte beskæftigelsesområder med undtagelse af jernbane-, sporvejs- og rutebiltrafik, hvor kun ca. 1.000 har en arbejdsuge på over 40 timer. Mellem de enkelte brancher finder man dog betydelig større forskel i overarbejdets relative udbredelse. I forhold til antallet af beskæftigede er en lang arbejdsuge således mest almindelig for ansatte ved luftfart, redningskorps, rejsebureauer m. v., der tilsammen kategoriseres som »anden transportvirksomhed«. Hele 42 pct. af de ansatte i denne branche har oplyst, at de normalt er beskæftigede mere end 40 timer pr. uge. Ved skibsfart, losning og lastning drejer det sig om 30 pct., men derudover har 26 pct. oplyst, at deres ugentlige arbejdstid er varierende.

Da spørgsmålet om arbejdstidens længde som nævnt kan fortolkes som den samlede bruttoarbejdstid, finder man som ventet, at også lønmodtagere ved landevejstransport hyppigt angiver at have en arbejdsuge over 40 timer (26 pct.).¹¹⁾ Inden for jernbane- og rutebiltrafikken har de fleste derimod en arbejdsuge på 40 timer eller derunder.

Beskæftigelsesområder	Ugentlig arbejdstid			Andel af beskæftigede
	Procent med:			
	41-44 timer	45 timer og derover	I alt	
Jernbane-, sporvejs- og rutebiltrafik	5	0	5	19
Vognmænd, taxa og budtjeneste	0	26	26	17
Skibsfart, losning og lastning	15	15	30	14
Telefon-, post- og telegrafvæsen	16	0	16	34
Anden transportvirksomhed	16	26	42	16
I alt	11	11	22	100
Procent af samtlige lønmodtagere			11	7

Det må sammenfattende konstateres, at lønmodtagere med en arbejdsuge på mere end 40 timer er koncentreret på ret få erhverv og beskæftigelsesområder. For de analyserede 4 erhverv drejer det sig om ca. 87 pct. af samtlige de lønmodtagere, der har overarbejde. Alene i de 7 største områder som omfatter 1) offentlig administration, 2) undervisning, bibliotek m. m., 3) sundhedsvæsen og sociale institutioner, 4) engroshandel m. v., 5) detailhandel, 6) nærings- og ny-

11) Forskellen mellem brutto- og nettoarbejdstid inden for denne branche påvirkes nu af de særlige EF-forordninger om køre- og hviletider i landevejstransport. Disse har siden 1. januar 1973 været gældende for så vidt angår den internationale, og siden 1. februar 1977 for så vidt angår den nationale transport. Jf. Vejledning om køre- og hviletider i landevejstransport. EF's forordninger om sociale bestemmelser inden for landevejstransport, AETR-reglerne om de danske regler i denne forbindelse. Arbejdsministeriet, juni 1976.

delsesmiddelindustri samt 7) jern- og metalindustri finder man ca. 150.000 lønmodtagere med en arbejdsuge på mere end 40 timer, svarende til 58 pct. Et generelt lovindgreb med det formål at begrænse overarbejde og at indføre tvungen afspadsering kan især øge mulighederne for ansættelse af yderligere arbejdskraft i disse områder, fordi de beskæftiger en meget stor del af lønmodtagerne. Undtagen for nærings- og nydelsesmiddelindustri samt engros- og detailhandel, gælder det, at overarbejdet ikke for den enkelte ansatte er særlig stort. For ansatte i sidstnævnte brancher, i store dele af transportsektoren samt ved forlystelses-, hotel- og restaurationsvirksomhed er dette dog tilfældet. En forkortelse af arbejdstiden vil næppe hér have større beskæftigelsesmæssig effekt, men kan snarere for den enkelte ansatte virke i retning af et gunstigere arbejdsmiljø.

3. b. Arbejdsstilling

I delbetænkningen fra Udvalget af 1977 om fordelingen af arbejdet har man undersøgt de beskæftigedes ugentlige arbejdstid over en kortere tidsperiode, fordelt efter arbejdsstilling. Det viser sig, at for lønmodtagere er overarbejdet mest udbredt hos funktionærer, mindre hos ufaglærte og mindst hos faglærte arbejdere. Analysen er baseret på resultater fra socialforskningsinstituttets og Danmarks Statistiks fælles omnibusundersøgelser i oktober 1975, maj 1976, oktober 1976, oktober 1977, januar 1978 og maj 1978. De konstaterede forskelle udviser en meget høj grad af stabilitet mellem de nævnte undersøgelsestidspunkter.¹²⁾ I gennemsnit havde 15,4 pct. af funktionærerne en arbejdsuge på mere end 40 timer, mens dette var tilfældet for 10,5 pct. af de ufaglærte og 7,4 pct. for de faglærte arbejdere.

Der har ikke tidligere været gennemført en nærmere analyse af årsager til den ulige fordeling i overarbejds omfang mellem lønmodtagere i forskellig arbejdsstilling. Forklaringen herpå er bl. a., at betingelser for at udføre overarbejde og honoreringen af det er forskellig mellem overenskomstområder. Det er derfor vanskeligt at fremskaffe empiriske oplysninger herom. Ikke mindst gælder dette også for de lønmodtagere, der ikke er ansat efter kollektive, men efter individuelle aftaler. Som generelle betragtninger kunne man dog pege på, at længere arbejdstid hos funktionærer end hos arbejdere kan have sammenhæng med bedre advancementsmuligheder, beskæftigelse i overordnede ledelsesmæssige funktioner, større udbredelse af vagt-, rådigheds- og ventetidsordninger, samt muligvis en lidt større grad af fleksibilitet i arbejdstiden.¹³⁾

Forskelle i gennemsnitlig arbejdstid for funktionærer, faglærte og ufaglærte arbejdere skal ikke alene vurderes ud fra deres arbejdsforhold. I sammenlig-

12) Betænkning nr. 865 op.cit., s. 50-53.

13) Som eksempler kan nævnes polititillægget, militærtillægget samt toldvæsenets kompensations-tillæg for overarbejde og ulempetjeneste, rådighedsforpligtelsen for jurister og økonomer ansat i statsadministrationen samt de gældende arbejdstidsregler for tjenestemænd i staten i lønramme 24 og derover.

ning med hele arbejdsstyrken er en forholdsvis stor del af de faglærte arbejdere beskæftiget ved fremstillings-, bygge- og anlægsvirksomhed, og som nævnt er overarbejdsfrekvensen ikke særlig høj ved disse erhverv. Transportvirksomhed, handel og omsætning, der som nævnt har betydelig større udbredelse af overarbejde, beskæftiger flere ufaglærte end faglærte arbejdere. Endelig er hovedparten af funktionærerne beskæftiget i administration, liberale erhverv m. v. samt ved handel og omsætning. Det vil på denne baggrund være rimeligt at se på, om forskellen i overarbejdets udbredelse hos lønmodtagere i forskellig arbejdsstilling er generelt gældende, eller om den delvis er betinget af stillingsgruppernes fordeling efter erhverv.

I undersøgelsen finder man, at funktionærer hyppigt har en arbejdsuge på mere end 40 timer, mens det sjældent gør sig gældende for faglærte arbejdere, og at denne forskel stort set fremtræder ens i alle erhverv. For ufaglærte arbejdere finder man et langt mere varieret mønster. Ved fremstillingsvirksomhed og ved administration, liberale erhverv m. v. har 7 pct. en arbejdsuge på mere end 40 timer, hvilket svarer til gennemsnittet for de faglærte arbejdere. Ved de primære erhverv, handel og omsætning samt transportvirksomhed har de ufaglærte lige så hyppigt overarbejde som funktionærer. I det følgende vil man søge at belyse, om forskelle i virksomhedsstørrelse mellem erhvervene og de enkelte stillingskategoriers placering kan have betydning for det varierede mønster for ufaglærtes overarbejde.

3. c. Virksomhedsstørrelse

Det kunne hævdes, at et lille antal beskæftigede på en virksomhed naturligt vil medføre en større overarbejdsrisiko. For det første vil der kun findes mulighed for en meget ringe fleksibilitet i antallet af arbejdstimer inden for de overenskomstmæssigt fastsatte rammer, hvis kun få er deltidsbeskæftigede. For det andet kan man ikke se bort fra, at en nærmere personlig kontakt mellem ledelse og ansatte på små virksomheder kan give sig udslag i, at de ansatte i et forholdsvis større omfang og uformelt påtager sig overarbejde. For det tredje vil en kontinuerlig og konstant arbejdsproces på især det private arbejdsmarked være vanskeligere at opretholde på de mindre virksomheder. En langsigtet produktionsplanlægning vil ofte forhindres på grund af svingende ordretilgang og forholdsvis ringe indflydelse på leveringsfrister i konkurrencen med andre virksomheder.

Man har ikke fra tidligere undersøgelser oplysninger til belysning af overarbejdets udbredelse på virksomheder af forskellig størrelse. Betydningen af at inddrage spørgsmålet er dog understreget i en særudtalelse fra Dansk Arbejdsgiverforenings og Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiveres repræsentanter til Udvalget om fordeling af arbejdet. Det er heri fremhævet, at der i Danmark findes forholdsvis mange små virksomheder, og at overarbejdet i forhold til samtlige udførte arbejdstimer udgør en så lille del, at der ikke kan kompen-

seres for en yderligere indskrænkning i overarbejdet gennem nyansættelser. I beregningen er benyttet det gennemsnitlige antal overtimer for beskæftigede arbejdere inden for Dansk Arbejdsgiverforenings område, hvorimod man ikke har belyst overarbejdets fordeling på virksomheder af forskellig størrelse.¹⁴⁾

Tabel 2. Procentvis andel af lønmodtagerne med en arbejdsuge på over 40 timer i hovedbeskæftigelsen. Fordeling efter erhverv og antal ansatte på virksomheden

	Antal ansatte					I alt	Pct.-grundlag
	1-9	10-49	50-99	100 og derover	Uoplyst		
Landbrug, skovbrug, fiskeri m.v.	52	28	0	0	17	41	90
Fremstillingsvirksomhed	21	7	9	7	14	9	829
Bygge- og anlægsvirksomhed	8	4	7	16	13	9	226
Handel og omsætning	22	17	10	21	18	19	396
Transportvirksomhed	30	31	11	22	10	22	198
Administration, liberale erhverv m.v.	13	11	14	11	12	12	1.163
I alt	20	12	12	11	13	13	
Procentgrundlag	563	829	325	814	371		2.902

Anm.: 1) Beskæftigede ved offentlige værker ikke indeholdt i tabellen på grund af et for lille antal observationer.

2) Kursiverede tal angiver et procentgrundlag på mindre end 25 personer.

Kilde: Jf. tabel 1.

Et spørgsmål i socialforskningsinstituttets velfærdsundersøgelse om, hvor mange ansatte, der findes på virksomheden, er besvaret af 87 pct. af lønmodtagerne. Sammenlignet med de øvrige spørgsmål er det en forholdsvis lille besvarelse. Det kan dog formodes, at især lønmodtagere på store virksomheder har haft vanskeligt ved at svare på spørgsmålet. Dels er svarpersonerne blevet bedt om at afgive en ret præcis besvarelse på spørgsmålet, dels vil de ansattes kendskab til antallet af ansatte normalt blive mindre, jo flere der findes og jo mere uoverskuelig virksomheden bliver. Omvendt betyder dette, at oplysninger om antallet af beskæftigede på de små og mindre virksomheder kan anses for forholdsvis pålidelige.

I undersøgelsen finder man, at en arbejdsuge på mere end 40 timer forekommer hyppigere på små end store virksomheder. Som det fremgår af tabel 2 er denne sammenhæng imidlertid ikke entydig, når man tager hensyn til lønmodtagernes erhvervsmæssige tilhørsforhold. Ved de primære og sekundære erhverv er overarbejde forholdsvis udbredt for ansatte på virksomheder med mindre end 10 ansatte. Det gælder dog ikke for bygge- og anlægsvirksomhed. Ved de tertiære erhverv finder man både for handel og omsætning samt for transportvirksomhed, at en lang arbejdsuge forekommer hyppigt på de helt små virksom-

14) Betænkning nr. 865 op.cit., s. 43-44.

heder, men at dette også i nogen grad gør sig gældende for de største. I administration, liberale erhverv m. v. finder man derimod ingen sammenhæng mellem antallet af ansatte og forekomst af særlig lang arbejdstid.

Som vist i det foregående afsnit, har ufaglærte arbejdere ved de primære erhverv, handel og omsætning samt transportvirksomhed i samme udstrækning som funktionærer, en arbejdsuge på mere end 40 timer. Dette må bl. a. ses på baggrund af, at ufaglærte arbejdere ved disse erhverv i forholdsvis stor udstrækning er beskæftiget på virksomheder med under 10 ansatte. Mens 25 pct. af samtlige ufaglære oplyste at være beskæftiget på virksomheder under denne størrelse, var dette tilfældet for 71 pct. af de ufaglærte ved landbruget, 39 pct. ved handel og omsætning samt 38 pct. ved transportvirksomhed. I fremstillingserhvervene, der beskæftiger de fleste arbejdere, var derimod kun 10 pct. af dem ansat i virksomheder af denne størrelse.

Det synes ikke muligt at forklare en større udbredelse af overarbejde på de mindre virksomheder alene ved en ringe fleksibilitet i antallet af arbejdstimer inden for overenskomstmæssigt fastsatte rammer. Ved bygge- og anlægsvirksomhed er deltidsarbejde kun meget lidt udbredt, ligesom en arbejdsuge på mere end 40 timer kun sjældent findes hos lønmodtagerne. Inden for handel og omsætning forekommer både overarbejde og deltidsbeskæftigelse hyppigt på de mindste virksomheder. Også synspunktet om, at en lang arbejdstid for lønmodtagere på især de mindste virksomheder skulle skyldes ringe muligheder for en langsigtet planlægning, må i nogen grad modificeres. I givet fald skulle man nemlig have fundet, at overarbejde ved især bygge- og anlægsvirksomhed var væsentligt større, end det faktisk har vist sig at være tilfældet.

3. d. Medlemskab af fagforening

De konstaterede forskelle med hensyn til virksomhedsstørrelser kunne ses i lyset af en nærmere kontakt mellem ledelse og ansatte på det private arbejdsmarkeds mindre virksomheder. For lønmodtagere vil denne kontakt formentlig ofte give sig udslag i en mindre grad af faglig organisering eller udtalt bevidsthed med hensyn til krav om forbedringer i arbejdsmiljøet. Generelt er dette anskuet ved, at lønmodtagere på små virksomheder i mindre udstrækning er medlem af en fagforening, end det er tilfældet for lønmodtagere på virksomheder med mange ansatte.¹⁵⁾

Man har derfor søgt at belyse, om der findes en sammenhæng mellem lønmodtageres medlemskab af fagforening og udbredelsen af overarbejde. Generelt kan man antage, at personer med klar bevidsthed om organisationernes betydning for arbejdsforholdene vil søge medlemskab, forudsat at der ikke findes væsentlig modstand fra arbejdsgiverside. Omvendt vil et medlemskab kun-

15) Erik Jørgen Hansen: Fordelingen af leviekårene. Bind IV. Socialforskningsinstituttets publikation 82. København 1980, s. 1.284.

ne øge den faglige bevidsthed gennem mere viden om aftaler og krav, som findes mellem arbejdsmarkedets parter. Konkret har dette afspejlet sig i, at arbejdere gennemgående har været bedre organiseret end funktionærer,¹⁶⁾ at organisationsgraden er større på de større arbejdspladser og hos offentligt ansatte. Der er desuden forskelle i organisationsprocenten mellem erhvervene. Mens den er lav for landbrug, skovbrug og fiskeri, er den gennemgående høj ved byerhvervene.¹⁷⁾

Disse hidtidige generaliseringer svarer forholdsvis nøje til de konstaterede forskelle i overarbejds udbredelse, som man har fundet i den foreliggende analyse. I det følgende vil man se nærmere på, om de grupper af lønmodtagere, som i størst udstrækning har en arbejdsuge på mere end 40 timer, tillige er de ringest organiserede. Dette vil i givet fald have særlig interesse i relation til det udarbejdede lovforslag om begrænsning af overarbejde på den måde, at lovforslaget tilsigter at inddrage de områder i et generelt regelsæt, som ikke i forvejen er dækket af kollektive overenskomster eller aftaler.

Af resultaterne fra velfærdsundersøgelsen fremgår det, at 73 pct. af lønmodtagerne i efteråret 1976 var fagligt organiserede. For de primære erhverv drejede det sig om 44 pct., mens det for de sekundære og tertiære erhverv var henholdsvis 82 pct. og 69 pct. Man finder endvidere en lavere organisationsprocent for lønmodtagere på virksomheder med under 10 ansatte end for erhvervet som gennemsnit. Dette viser sig for såvel funktionærer, faglærte og ufaglærte arbejdere. Af funktionærer var det henholdsvis 56 pct. og 69 pct., som var organiserede, for faglærte arbejdere 76 pct. og 89 pct., mens den største forskel fandtes hos ufaglærte arbejdere med henholdsvis 47 pct. og 74 pct.

Lønmodtagere, der er medlem af en fagforening, har i mindre omfang end andre en arbejdsuge på over 40 timer. Som det fremgår af tabel 3 er overarbejdsfrekvensen både mindre blandt organiserede funktionærer, faglærte og ufaglærte arbejdere og stort set uafhængig af virksomhedsstørrelse. For især ufaglærte arbejdere på de mindre virksomheder synes medlemskab af fagforening at spille en rolle for arbejdstidens længde. Dette styrker formodningen om, at den forholdsvis nærmere kontakt til arbejdsgivere end til arbejdsfæller på det private arbejdsmarkeds mindre virksomheder har betydning – såvel med hensyn til medlemskab af fagforening som til overarbejde.

16) Der skelnes ofte i denne forbindelse mellem kollektiv versus individuel bevidsthed hos hhv. arbejdere og funktionærer.

17) Jan Plovsing: Funktionær: Organiseret eller uorganiseret? Socialforskningsinstituttets pjece 2. København 1973, s. 17-23.

Tabel 3. Procentvis andel af lønmodtagere med en arbejdsuge på over 40 timer i hovedbeskæftigelsen. Fordeling efter arbejdsstilling, medlemskab af fagforening og antal ansatte i virksomheden

Arbejdsstilling	Medlem af fagforening	Antal ansatte					I alt	Pct.-grundlag
		1-9	10-49	50-99	100 og derover	Uoplyst		
Funktionærer	Ja	17	12	15	15	13	14	1.082
	Nej	21	19	18	17	23	19	486
Faglærte arbejdere	Ja	10	4	0	3	18	6	312
	Nej	33	25	0	0	0	25	40
Ufaglærte arbejdere	Ja	19	10	5	7	7	9	745
	Nej	28	8	0	0	6	15	262
I alt	Ja	16	10	10	11	11	11	
	Nej	25	16	16	14	14	19	
Procentgrundlag	Ja	313	615	270	673	268		2.139
	Nej	246	217	58	154	113		788

Anm.: Kursiverede tal angiver et procentgrundlag på mindre end 25 personer.

Kilde: Jf. tabel 1.

3. e. Udvikling og sæsonvariation

På baggrund af beskæftigelsesudviklingen i de senere år, som både har betydet en relativ stor arbejdsløshed og en stigning i den samlede arbejdsstyrke, vil det have interesse at undersøge, om der kan konstateres en mindske udbredelse af overarbejde. I forbindelse med fluktuationer i arbejdsintensiteten vil det også være relevant at undersøge, om disse afspejler sig i overarbejds udbredelse gennem årets løb.

En analyse, som bygger på den her benyttede metode- og definitionsafgrænsning, vil kun være mulig at gennemføre for et kortere åremål. Det må nemlig forventes, at overenskomstmæssige bestemmelser om en normalarbejdstid, som ikke er aftalt til hele arbejdstimer, vil føre til så stor usikkerhed ved tolkning af interviewpersoners besvarelser vedrørende overarbejde, at en sammenligning bliver mindre præcis. Der vil i denne forbindelse være tale om dels overenskomsten af 1967, hvor arbejdstiden nedsattes fra 44 til 42½ time med gyldighed fra august 1968, dels overenskomsten af 1969 med nedsættelse af arbejdstiden til 41¾ time med virkning fra september 1970. De mest pålidelige skøn for udviklingen finder man ved sammenligninger inden for tidsrum med samme overenskomstmæssige arbejdstid, der bygger på hele timer, d. v. s. efter december 1974, hvor arbejdstiden i henhold til overenskomsten af 1973 blev nedsat til 40 timer.

Socialforskningsinstituttets og Danmarks Statistiks fælles omnibusundersøgelser gennemføres tre gange årligt i henholdsvis januar, maj og oktober på grund-

lag af personlig interviewing med et repræsentativt udsnit af hele den danske befolkning i alderen 16 år og derover. For undersøgelsesperioden maj 1975–maj 1979 (inkl.) har man i tabel 4 beregnet den gennemsnitlige andel af lønmodtagere, som i forskellige undersøgelser oplyser at have en arbejdsuge på mere end 40 timer. Når undersøgelsen fra januar 1975 ikke er medtaget, skyldes det, at tidspunktet ligger for tæt op ad den foregående overenskomsts arbejdstidsbestemmelser, hvilket for lønmodtagere i alle erhverv giver sig udslag i en gennemsnitlig længere arbejdstid end ved de senere undersøgelser.

Tabel 4. Udviklingen i procentvis andel af lønmodtagerne med en arbejdsuge på over 40 timer i hovedbeskæftigelsen maj 1975–maj 1979.¹⁾ Fordeling efter erhverv²⁾

Årene 1975–79	Erhvervsgruppe						I alt
	Landbrug, skovbrug m.v.	Fremstil- lingsvirk- somhed	Bygge- og anlægsvirk- somhed	Handel og omsætning	Transport- virksom- hed	Admini- stration, liberale erhverv	
1975	51,2	10,0	8,0	17,5	30,4	10,7	14,0
1976	37,5	11,5	8,1	16,8	24,3	10,5	13,3
1977	43,4	8,7	4,4	15,3	21,7	9,8	11,6
1978	46,1	9,5	8,0	16,3	21,3	9,0	11,8
1979	50,3	8,5	7,3	18,3	19,6	10,3	12,3
Sæsonvariation							
Us. januar	47,8	8,9	8,2	14,2	20,9	9,5	11,5
maj	41,2	9,3	6,4	18,8	23,7	10,2	12,6
oktober	46,6	11,0	6,7	16,5	25,1	10,3	13,3
I alt	45,2	9,7	7,1	16,5	23,2	10,0	12,5
Samlet pct.-grundlag	452	4.738	1.396	2.545	1.232	6.581	16.944

1) Tabellens oplysninger bygger på gennemsnit af resultater fra de enkelte undersøgelser i perioden.

2) Jf. anm. 1) i tabel 2.

Kilde: Socialforskningsinstituttets og Danmarks Statistiks fælles omnibusundersøgelser maj 1975–maj 1979, jf. teksten.

Det viser sig af gennemsnitsresultaterne fra de i alt 13 undersøgelser, at der i den betragtede periode har været meget små ændringer i den procentvise andel af lønmodtagerne med over 40 timers arbejdsuge. Dette er både tilfældet, når man ser på ændringer over årene og på ændringer mellem undersøgelsestidspunkterne i forskellige måneder. En systematisk mindskning i overarbejds udbredelse synes alene at have fundet sted for ansatte i transportvirksomhed. Man finder heller ikke, at overarbejde er mindre udbredt ved undersøgelserne i januar end ved de andre tidspunkter. Dette gælder også for de mest sæsonbestemte erhvervskategorier.

4. Bibeskæftigelse

I den foreliggende analyse er overarbejde som nævnt blevet anskuet som udtryk for særlig lang arbejdstid for lønmodtagerne. Man har herunder belyst den normale arbejdstid i hovedbeskæftigelsen. For en vurdering af den samlede arbejdstid må man dog inddrage spørgsmålet om, hvilke lønmodtagere, der har bibeskæftigelse og i hvilket omfang.

Det viser sig, at 8 pct. af de interviewede lønmodtagere i socialforskningsinstituttets velfærdsundersøgelse har oplyst at have bibeskæftigelse. En tredjedel heraf arbejdede normalt under 5 timer om ugen, en tredjedel 5–9 timer, og samme andel mere end 9 timer i denne beskæftigelse. For de lønmodtagere, som i hovedbeskæftigelsen havde lang arbejdstid, gjaldt dette også i bibeskæftigelsen, selv om udbredelsen af ekstrajob ikke afveg fra gennemsnittet. Kun 1 pct. oplyste, at de både havde bibeskæftigelse og en arbejdsuge på mere end 40 timer i hovedbeskæftigelsen og kun 4 pct., at bibeskæftigelsen var kombineret med 40 timers arbejdsuge.

Mens overarbejdets udbredelse er meget forskellig hos lønmodtagere i forskellige erhverv, gælder dette ikke med hensyn til bibeskæftigelse. Udbredelsen er i de fleste erhverv som for gennemsnittet af samtlige lønmodtagere – dog lidt mindre for ansatte i fremstillingserhvervene (5 pct.) og lidt større for de ansatte i administration, liberale erhverv m. v. (11 pct.).

Oplysninger om bibeskæftigelsens art er søgt klassificeret efter en standarderhvervsgruppering, hvor de særlig hyppigt forekommende typer af beskæftigelse er blevet udskilt. Det drejer sig således om bibeskæftigelse ved undervisning, rengøring og børnepasning. Af nedenstående oversigt fremgår det, at langt de fleste i givet fald har bibeskæftigelse ved de tertiære erhverv. Dette gælder særligt for funktionærernes vedkommende, hvor hovedparten er beskæftiget ved undervisning. Arbejdere med bibeskæftigelse ved de tertiære erhverv oplyser derimod hyppigt, at det drejer sig om rengøring eller børnepasning. I forhold til funktionærer har arbejdere dog langt hyppigere bibeskæftigelse ved de primære og sekundære erhverv.

	Funktionærer	Arbejdere	I alt
Landbrug, skovbrug, fiskeri m.v.	5	27	13
Industri og håndværk	8	13	9
Handel og transport	11	13	12
Administration	9	4	7
Undervisning	32	6	24
Sundhedsvæsen	5	1	4
Liberale erhverv i øvrigt	12	3	9
Rengøring, børnepasning	8	18	11
Andet	10	15	11
I alt	100	100	100
Antal	164	77	241

Generelt finder man, at arten af bibeskæftigelse ligger forholdsvis tæt op ad de uddannelses- og erhvervsmæssige betingelser for beskæftigelsen i hovederhvervet. Ligesom funktionærer hyppigere har bibeskæftigelse end arbejdere, har de i forbindelse hermed ofte et mere permanent ansættelsesforhold i økonomisk set mere attraktive job.

Som følge af gunstigere muligheder for arbejdstidens tilrettelæggelse kunne det formodes, at en del bijob i praksis havde givet beskæftigelse til flere af de arbejdsløse frem for til personer med andet arbejde. Endvidere har man specielt under indtryk af den høje arbejdsløshed for undervisningsområdet søgt at gennemføre en begrænsning i mulighederne for lønnet bibeskæftigelse.¹⁸⁾

Ved sammenligning af resultater fra omnibusundersøgelserne finder man dog, at der i perioden fra maj 1975 til maj 1979 ikke er foregået nogen systematisk forandring med hensyn til udbredelsen af bijob. Dette gælder både for lønmodtagere, som i hovedbeskæftigelsen har kort og lang arbejdstid. Som en væsentlig del af forklaringen kan der henvises til, at de foretagne indgreb ikke har været særlig omfattende. I givet faldt har de kun berørt de områder, hvor det har været muligt at gennemføre stillingskontrol ved ansættelser eller forlængelser heraf. Dette er således ikke tilfældet for den fjerdedel af lønmodtagerne, som i deres bijob er selvstændige erhvervsdrivende og kun i ringe omfang for de lønmodtagere, som i deres bijob har arbejde, som uformelt er aftalt mellem de pågældende og en arbejdsgiver.

5. Konklusion

I den offentlige debat har der ofte været udtrykt ønske om at skabe en mere ligelig fordeling af den eksisterende arbejdsmængde af hensyn til såvel de faktisk beskæftigede, som til grupper af arbejdsløse. Et middel til at imødekomme disse målsætninger vil være at begrænse den ugentlige arbejdstid i form af generelle arbejdstidsforkortelser og gennemføre en indskrænkning af overarbejdet. Med den foreliggende analyse har det været søgt at afdække de områder, hvor lønmodtagere i særlig stort omfang har en ugentlig arbejdstid, som overstiger 40 timer, svarende til den normale arbejdstid i henhold til de fleste overenskomster.

Diskussioner om overarbejde har ofte været centreret om det private arbejdsmarked og herunder især om den del, som vedrører industrien, bygge- og anlægssektoren. En væsentlig del af forklaringen herpå er, at disse områder gennem Dansk Arbejdsgiverforening lønstatistik har været bedre belyst end andre. I den foreliggende analyse finder man imidlertid, at overarbejde er forholdsvis mere udbredt for ansatte i de primære erhverv, ved transportvirksomhed og

18) Jf. fx Finansministeriets cirkulære af 4. april 1978 om vederlæggelse m.v. af timelønnet undervisning. Med cirkulæret er der på visse områder indført forbud mod at ansætte personer, der har fuldtidsbeskæftigelse andetsteds med mindre arbejdstimetallet er under 50 pr. semester.

ved handel og omsætning. Ved fremstillingserhvervene er overarbejde forholdsvis udbredt inden for nærings- og nydelsesmiddelindustrien, men sjældent i de øvrige brancher. Man finder, at der er betydelige forskelle i overarbejdsfrekvensen mellem lønmodtagere i forskellige områder inden for erhvervene. Disse kan ikke alene forklares ud fra særlige forhold i arbejdets karakter, som nødvendiggør overarbejde, men peger også i retning af, at generelle arbejdstidsbestemmelser ikke i alle erhverv og brancher tillægges samme retningsgivende betydning.

Et forslag om begrænsning af overarbejde og om afspadsering af samme er fra arbejdsgiverside søgt imødegået under henvisning til en forventet nedgang i produktionen. Det er herunder blevet påpeget, at der i den typiske danske virksomhed er få ansatte, og at en begrænsning af overarbejde især vil være vanskelig at gennemføre på de små virksomheder. Resultater fra den foreliggende undersøgelse modificerer disse antagelser. For det første finder man, at de fleste lønmodtagere med mere end 40 timers arbejdsuge er beskæftiget i serviceerhvervene. Dette gælder således for hele to tredjedele af dem. Alene i de 5 brancher og områder, som omfatter 1) offentlig administration, 2) undervisning, bibliotek og kirke, 3) sundhedsvæsen og sociale institutioner, 4) engroshandel m. v. og 5) detailhandel er ansat knap halvdelen af samtlige lønmodtagere med overarbejde. Beskæftigelsesmæssigt vil et lovindgreb med henblik på begrænsning af overarbejdet især have betydning for disse områder. For det andet er det kun i nogle erhverv, man på de små virksomheder finder særlig stor overarbejdsfrekvens. Det drejer sig især om mindre virksomheder på det private arbejdsmarked, som beskæftiger forholdsvis mange ufaglærte arbejdere. For denne gruppe synes medlemskab af fagforening at spille en rolle for arbejdstidens længde. Generelt finder man dog for såvel funktionærer, faglærte og ufaglærte arbejdere, at de fagligt organiserede i mindre udstrækning end andre har overarbejde. Et lovindgreb til begrænsning af overarbejde kan på denne baggrund især forventes at få betydning for de uorganiserede og især for de af dem, som er ansat på mindre virksomheder.

Resultater fra en række undersøgelser, som er gennemført i perioden 1975-79 peger på, at der hverken med hensyn til overarbejde eller bibeskæftigelse er foregået nogen systematisk ændring med hensyn til udbredelsen, hverken når man ser på ændringer over årene eller på mulige sæsonbetingede forskelle. Dette gør sig gældende i alle erhverv uden for transportsektoren, hvor udbredelsen af overarbejde dog er mindsket.

Litteratur

- Behov for en langsigtet rammeaftale – men en række betingelser må opfyldes. LO-bladet 75. årgang, nr. 20, 1979.
- Betænkning om begrænsning af overarbejde og om afspadsering fra Udvalget af 1977 om begrænsning af overarbejde og om afspadsering. Betænkning nr. 865. København 1979.
- Betænkning om butikstiden. Bind I og II. Betænkning nr. 735. København 1975.
- Finansministeriets cirkulære af 4. april 1978 om vederlæggelse m. v. af timelønnet undervisning.
- Finansministeriets cirkulære nr. 249 af 10. oktober 1974 om arbejdstidsregler m. m. for statens tjenestemænd.
- Folketingets forhandlinger nr. 20 1975–76.
- Folketingets forhandlinger nr. 9 1976–1977.
- Folketingets forhandlinger nr. 7 1977–78.
- Folketingets forhandlinger nr. 1 1979–80.
- Hansen, Erik Jørgen m. fl.: Fordelingen af levekårene. Socialforskningsinstituttets publikation 82. Bind I–V. København 1978–80.
- Henrichsen, Birgitte: Stop for overarbejde skader produktionen. Berlingske Tidende den 13. november 1979.
- Jensen, Per B.: Stærk tvivl om fordelene ved at forbyde overarbejde. Kristeligt Dagblad den 15. november 1979.
- Kan få den modsatte virkning. Arbejdsgiveren nr. 20, 5.12.79.
- Lov nr. 218 af 28. april 1976 om butikstid.
- Lov om overarbejde kan få stor betydning. LO-bladet, 75. årgang, nr. 2, 1979.
- Lukkelov nr. 264 af 10. juni 1970.
- Ministeriet for statens lønnings- og pensionsvæsen, cirkulære nr. 181 af 8. oktober 1971 om arbejdstidsregler for statens tjenestemænd.
- Plovsing, Jan: Funktionær: Organiseret eller uorganiseret? Socialforskningsinstituttets pjece 2. København 1973.
- Protokollat om de generelle krav. LO-bladet, 74. årgang, nr. 24, 1978.
- Statistikken. Udgivet af Dansk Arbejdsgiverforening. Diverse årgange.
- Tusinder kan få job hvis overarbejde afspadseres. LO-bladet, 75. årgang, nr. 4, 1979.
- Tvivlsom virkning på beskæftigelsen. Arbejdsgiveren nr. 3, 5.2.79.
- Vejledning om køre- og hviletider i landevejstransport. EF's forordninger om sociale bestemmelser inden for landevejstransport, AETR-reglerne og de danske regler i denne forbindelse. Udgivet af Arbejdsministeriet, juni 1976.
- Økonomi- og budgetministeriets cirkulære nr. 114 af 24. maj 1973 om arbejdstidsregler m. m. for statens tjenestemænd.

Embargo og embargoledere

Gustav Kristensen

I de senere år har embargo været et hyppigt anvendt middel i internationale konflikter. I denne artikel fremdrages nogle hovedlinier i international embargo-politik, og det vises, hvorledes magtcentrene er skiftet efter Anden Verdenskrig. Desuden diskuteres embargolederens rolle ved at drage paralleller mellem embargo-magt og markeds-magt.

1. Embargo

Ordet embargo betyder anholde eller spærre og anvendes specielt ved handelsforbud mellem lande. Handelsforbud kan indføres af flere grunde. For det første kan f. eks. et udførselsforbud være begrundet af ønsket om at sænke priserne på en bestemt vare inden for et lands grænser. Udførselsforbud er dermed et led i inflationsbekæmpelsen, forsyningspolitikken samt i indkomstfordelingspolitikken, idet de, der producerer den pågældende vare, vil få en indtægtsnedgang, mens forbrugerne vil få en realindkomstfremgang.

En anden grund til handelsforbud kan være, at de varer, der handles, betragtes enten som umoralske eller skadelige. Det gælder f. eks. for pornografiske blade og narkotika. Mange lande kontrollerer desuden handel med våben og sprængstoffer dels for at sikre sig, at disse ikke bliver brugt mod landet selv og dels for ikke indirekte at blive involveret i en militærkonflikt. I Danmark kan våbeneksport kun ske med licens fra justitsministeriet.

Den sammenhæng, i hvilken embargo inden for de seneste år oftest er blevet anvendt, er imidlertid i forbindelse med tilbageholdelse af normale handelsvarer som en sanktion mod et andet land eller grupper af lande. Af eksempler kan inden for de sidste år (jan. 1979 til juli 1980) nævnes Irans olieembargo af Israel og Sydafrika, de arabiske landes afbrydelse af de politiske og økonomiske forbindelser med Ægypten efter den israelsk-ægyptiske fred i april 1979, USA's kornembargo af Sovjet samt Irans og USA's gensidige olieembargo på henholdsvis sælger- og køberside.

Anvendelse af embargo som middel i en konfliktsituation mellem lande er almindeligt anerkendt i folkeretten. I FN pagtens art. 41 nævnes »fuldstændig

eller delvis afbrydelse af økonomiske forbindelser« med en stat som et middel, der kan tages i anvendelse af FN efter Sikkerhedsrådets vedtagelse. FN vedtog handelsembargo mod Rhodesia i 1968 og våbenembargo mod Sydafrika i 1977.

1. Embargo og de økonomiske samfundssystemer

Embargo er som nævnt et handelsforbud mellem lande. Begrebet er særlig meningsfyldt, når det anvendes på lande, der normalt har frihandel, og som bygger på en liberalistisk økonomi. For en centraldirigeret planøkonomi er begrebet mindre relevant, fordi salget til udlandet kan standses allerede ved, at produktionsleddet indstilles til f. eks. kun at producere for hjemmemarkedet. Salget kan desuden uden særlig lovgivning standses i eksportleddet, idet staten principielt har monopol på udenrigshandel.

Begrebet embargo får dog også betydning i relation til f. eks. de østeuropæiske lande, når den pålægges af FN's sikkerhedsråd (våbenembargo af Sydafrika, generel embargo af Rhodesia, evt. embargo af Iran o. s. v.).

I 60'erne har en række virksomheder i Østeuropa, som et led i den økonomiske liberalisering fået ret til selvstændigt og direkte at handle med udlandet. Denne udvikling vil gøre embargoet relevant også for de østeuropæiske lande.

2. Embargo som våben i international konflikt

Hovedformålet med at anvende embargo i internationale konflikter er at ændre et andet lands politik. Embargoen antages i den forbindelse at have tre virkninger: For det første at mindske modpartens militære potentiel. For det andet at mindske modpartens økonomiske vækstrate. For det tredje at bringe modpartens regering i miskredit hos dens egen befolkning ved at påføre den afsavn.

Ligesom told vil en embargo mindske den globale velfærd. Ved anvendelse af f. eks. en eksporttold vil omfordelingseffekten imidlertid kunne give det toldpålæggende land en *absolut* fordel. En embargo vil skade begge, men kan forbedre det ene lands *relative* stilling.¹⁾ Mens en optimal told således giver størst *absolut* fordel, vil en »optimal« embargo give størst *relativ* fordel (mindste *relative* byrder) til det land, der pålægger den.

En embargo kan omfatte en vare, en serie af varer eller alle varer. Jo flere varer der inddrages, deso mere byrdefulde bliver embargoen for den, der pålægger den, idet de relative byrder øges for denne, når mindre fordelagtige varer inddrages.

Eksistensen af et anonymt verdensmarked, hvor producenten og den endelige forbruger ikke kender hinanden, mindsker muligheden for at anvende embargo som våben.

1) Wilczynski (1967) om den strategiske embargo af Østblokken: »The West had been convinced that its exports are of greater strategic value of the Bloc than the other way round«.

Jo større et land (eller en gruppe af lande) er på markedet som helhed eller på et bestemt delmarked, desto større er den optimale told. Tilsvarende jo større et land er på hele markedet eller på et bestemt delmarked, desto mere effektivt kan det pålægge et andet land embargo.

Mens en optimal told forbedrer betalingsbalancen, vil en eksportembargo tendere mod at forringe betalingsbalancen. Betalingsbalancen i udgangssituationen spiller derfor en vis rolle for et lands evne til at pålægge et andet land embargo.

Diskussionen af evnen til at anvende embargo som et våben er i vid udstrækning en parallel til diskussion af markedsmagt, (jfr. G. Kristensen 1979). En virkningsfuld embargo forudsætter markedsmagt. Via embargo eller trussel om embargo omsættes markedsmagt til politisk magt. Som tiden går, udtømmes råstofkilder og nye findes. Samtidig ændres de politiske konstellationer. Derved opstår og forgår centre for markedsmagt, og derved ændres til stadighed den politiske magtstruktur.

3. Embargo som en kollektiv foranstaltning

Et land, der kan tage initiativet til en embargo, må være betydningsfuld enten på hele markedet eller det afgørende delmarked. »Embargolederen« bliver ligesom prislederen på et oligopolitisk marked den største udbyder. Udover at have en dominerende indflydelse på det relevante marked må embargolederen være i stand til at beskytte og støtte sine allierede i embargoen ved øget samhandel og leverancer af strategiske varer. Embargolederen er desuden den, der har det primære ansvar for kontrollen med embargoens overholdelse samt sanktionering af overtrædelser. Hertil kommer naturligvis, at embargolederen ikke selv må være sårbar overfor en evt. modembargo.

Det kollektive gode, embargoen frembringer, er den større sikkerhed ved den større relative styrke eller de indrømmelser, der evt. kan presses ud af modstanderen.

Ved frembringelsen af det kollektive gode, der automatisk tilfalder alle, vil der være tendens til, at de små deltagere unddrager sig byrderne ved dets fremskaffelse (jfr. Mancur Olson 1965 og P. E. D. Kristensen 1976). Ved vurderingen heraf må det dog bemærkes, at et ligeligt procentvis bidrag ikke nødvendigvis er forbundet med et ligeligt fordelt offer.²⁾

Hvis embargoen er omfattende, f. eks. en totalembargo, vil offeromkostningerne (ved en sådan procentvis indskrænkning af handlen) være relativt størst for de små lande, fordi det er mindre sandsynligt, at disse har en faktorudrustning, der modsvarer landets behovsstruktur. Disse vil derfor være relativt mere afhængige af udenrigshandel end de store lande.

2) For en diskussion af de små landes relative offeromkostninger se desuden G. Kristensen (1978).

Omvendt vil en embargo (eller modembargo) mod en gruppe af lande tendere mod at ramme de mindste lande hårdest.

For begge grupper gælder det, at de små lande bliver mere afhængige af det store land ved en embargo.

4. Strategiske varer i embargopolitikken

En strategisk vigtig vare i relation til en embargo er en vare, der har en relativ høj nytteværdi for køberen og hvor substitutionstiden er lang. Prisen på disse varer er ofte lav i relation til køberens betalingsvillighed. I den offentlige debat har man i de senere år talt om »olievåbnet« og »kornvåbnet«, hvilket refererer til henholdsvis olie og korn som strategisk vigtige varer. Et andet eksempel på en strategisk vigtig vare er f. eks. kobolt. Da Shabah provinsen (i Zaire) blev invaderet i 1978, skrev Economist således: »En akut bekymring om udbudet af kobolt og eksplosive prisstigninger giver verdens fabrikanter af jetmotorer en hård tid. Kobolt anvendes til at hærde de legeringer, der anvendes i motorfabrikationen. Selv om substitutter forholdsvis nemt kan findes, vil det tage adskillige års afprøvning at bevise, at den nye legering kan leve op til sikkerhedskravene.

Kun små mængder af kobolt medgår til at fremstille en jetmotor, derfor er en prisstigning på 700 pct. på det frie marked mere et irritationsmoment end et reelt problem. Regelmæssige forsyninger er vigtigere end prisen . . .« (Economist Nov. 11 1978 p. 95).

Citatet viser den strategisk vigtige vare som en nødvendig del af en større sammenhæng, hvor substitutter ikke kan frembringes inden for den periode, for hvilken embargoen finder sted. For de allerfleste varer gælder det, at substitutter vil kunne frembringes inden for en årrække.

Embargo er undertiden drivkraft i en produktudvikling (sukkerroen under Napoleonskrigen, olie fra kul i Tyskland under Anden Verdenskrig.)

5. Embargo anvendt i Øst/Vest-konflikter

5.1. Strategisk embargo

Den strategiske embargo af Østblokken var et led i den kolde krig. Den begyndte i forbindelse med Berlinblokaden i 1948–49 og er delvis i kraft endnu i dag 1980. Deltagerne i embargoen var fra dens start alle Nato-lande undtagen Island. Desuden deltager Japan i embargoen fra dens start. Gruppen betegnes COCOM, Coordinating Committee.

Embargoen skærpes i forbindelse med Koreakrigen (1950–53). I 1952 indføres en speciel embargo af *det kommunistiske Kina og Nordkorea* senere udvidet til også at omfatte Nordvietnam. Denne embargo (The Special China Embargo 1952–1957) var langt mere omfattende end embargoen overfor Østblokken. Sanktioner mod lande, der ikke overholdte den, skete fra 1952 ved den amerikanske »Battle Act«, der forbød hjælp fra U.S.A. til lande, der ikke kun-

ne garantere, at de fulgte blokadens bestemmelser.

Efter Koreakrigen er embargoen gradvist blevet lettet. Lettelserne er først kommet de små østeuropæiske lande til gode (Polen og Rumænien) for at frigøre disse fra Sovjet (Jugoslavien har siden 1948 haft en særstilling). Det er især de middelstore vestlige lande England, Frankrig og Japan, der har ønsket embargoen lettet.

Det store gennembrud for forøgelsen af samhandlen mellem Øst og Vest kom i relation til de mellemstore europæiske nationer i efteråret 1970 og i U.S.A.-Sovjet relationerne i sommeren 1971. Der var for U.S.A. især tre grunde til at øge samhandlen med Sovjet i 1971. For det første at skabe afspænding. For det andet at ligestille Sovjet og Kina i relation til U.S.A. For det tredje hensynet til U.S.A.s betalingsbalance.

Embargolisten³⁾ indeholder i 1971 poster som våben, atomenergimateriel, herunder metaller som uran, plutonium, thorium, zirkonium, nikkel, beryllium, fluor, lithium, hafnium, calcium, tritium, under overskriften »Metaller, mineraler og frembringelser heraf« nævnes: wolfram, molybden, niobium, tantal, titan og bor samt en række nærmere specificerede legeringer. Desuden nævnes syntetisk gummi.

Den udførselsbevilgende myndighed (i Danmark) er for disse varer handelsministeriets licenskontor (for krigsmateriel justitsministeriet).

Også elektronisk udstyr er med på listen. Således standsede præsident Carter i 1979 salget af en computer til det sovjetiske nyhedsbureau TASS. COCOM landene har efter oktober 1978 igen drøftet definitionen på strategiske varer (Economist Jan 6 1979) med henblik på en nedtrapning. I februar 1980 efter Afghanistan-invasionen er en optrapning blevet overvejet (Newsweek Feb. 11 1980).

5. 2. U.S.A.s Cubaembargo

Som følge af udviklingen på Cuba i 1961-63 (Castros magtovertagelse og missilkrisen) pålagde U.S.A. i denne periode Cuba en næsten total embargo, der stadig er i kraft. De kubanske troppers tilstedeværelse i Angola og Etiopien har givet fornyet motivering for embargoen. Udover at påføre Cuba tab er embargoen kostbar for Sovjet, der i væsentlig grad bidrager til opretholdelse af den cubanske økonomi.

5. 3. Kornembargoen af Sovjet i 1980 var fremkaldt af den sovjetiske invasion i Afghanistan i december 1979. Om de forventede virkninger af at anvende kornembargo fremfor anden embargo skrev Wilczynski 1967: »Østblokøkonomiens bløde underliv er og har altid været dets landbrug. Hvis Vesten ønsker

3) I Lovtidende benævnt som »Varefortegnelse A« omfattende varer, der ikke må udføres uden særlig tilladelse.

at ramme Østblokken, hvor det skader mest, ville en embargo for korn være mere smertefuldt end for våben, stål og maskinel. Man er fristet til at overveje, hvilken effekt et sådant totalforbud ville have haft på almindelige mennesker, på deres moral og tillid til regimet i Kina, Nordkorea, Østeuropa og USSR«.

Hvorvidt »kornvåbnet« er anvendeligt overfor Sovjet afhænger i høj grad af den sovjetiske høst. I perioden 1960–1976 har Sovjet haft *nettoimport* af korn i 1963, 1965, 1971, 1972, 1973, 1975 og 1976. D. v. s. i 7 år ud af 17. *Nettoeksport* har Sovjet haft i årene 1960, 1961, 1962, 1964, 1966, 1967, 1968, 1969 og 1970. Sovjet var altså nettoeksportør i 9 ud af 17 år. I 1974 var der balance. Disse tal må dog ses i relation til Sovjets leveranceforpligtelser over for dets allierede.

U.S.A. solgte korn til Sovjet i 1963, men samhandlen med korn mellem U.S.A. og Sovjet fik først et opsving i 1971, hvor præsident Nixon meddelte, at han havde »besluttet at ophæve kravet om handelsministeriets tilladelse til at eksportere hvede, mel og andre kornsorter til Kina, Østeuropa og Sovjet«. De enkelte amerikanske selskaber kunne herefter handle direkte med sovjetiske opkøbere.

Det var Nixons/Kissingers opfattelse, at øget samhandel kunne være et middel til forbedring af det sovjetisk-amerikanske forhold.

Den frie adgang til opkøb førte til så store sovjetiske opkøb i 1972–73, at der opstod mangel på korn i U.S.A. med store prisstigninger til følge (disse store sovjetiske opkøb blev senere sarkastisk betegnet som »the great grain robbery«).

For at forhindre en gentagelse heraf indgik den amerikanske regering en femårig kornaftale med Sovjet med virkning fra oktober 1976 til september 1981. Indenfor hvert høstår er Sovjet ifølge denne forpligtet til at købe mindst 6 mill. tons korn og kan efter konsultationer med Washington købe yderligere 8 mill. tons. Grænsen for ekstra køb blev fra høståret 1977–78 øget til 15 mill. tons.

Kornembargoen fra januar 1980 begrænser Sovjets opkøb af foderkorn til 8 mill. tons i perioden oktober 1979 til september 1980. Sideløbende med denne vil U.S.A. undlade at give licens til eksport af avanceret teknologi og en række strategiske varer til Sovjetunionen.

5.4. Embargoledere i Øst-Vest konflikter

I Øst-Vest konflikter efter Anden Verdenskrig har U.S.A. klart stået som embargoleder. U.S.A. er det land i vesten, der i størst omfang har begrænset sin samhandel med de kommunistiske lande og mest effektivt kontrolleret at egne virksomheder herunder datterselskaber uden for U.S.A. overholdt embargoen. U.S.A. har desuden været det land, der har sanktioneret andre landes overtrædelse af embargoen.

På den modsatte side har Sovjet stået som leder mod embargoen d. v. s.,

den der kan levere det, U.S.A. og dets allierede ikke vil levere. Dette fremgik klartest af Cubakrisen, hvor Sovjet i spidsen for Østblokken besluttede sig til at købe de varer, som U.S.A. ikke ville købe fra Cuba (hovedsagelig sukker og tobak). Sovjets forpligtelser som ledernation fremgår desuden af Brezhnev's udtalelse på partikongressen februar 1976, hvor han giver topprioritet⁴⁾ til mindskelse af afhængigheden af import af korn fra Vesten samt at kunne opfylde de stigende forpligtelser på dette område overfor allierede i Østeuropa.

Den vestlige embargo af Østblokken styrker Sovjets lederstilling indenfor denne, idet afhængigheden af det mest ressourcerige land øges.

6. Olieembargo

6.1. U.S.A. anvender olievåbnet mod Japan ved udbruddet af Anden Verdenskrig

Med benzinmotorens udbredelse får olien stor strategisk betydning. Ved Anden Verdenskrigs begyndelse pålægger U.S.A. Japan olieembargo. U.S.A.s andel af det samlede verdensmarked udgjorde dengang knap 60 pct. Dette er en større andel af verdensmarkedet end OPEC nogensinde nåede op på.

6.2. Mod England 1956

Ved forberedelsen af den engelsk-franske-israelske aktion mod Ægypten i 1956 i forbindelse med præsident Nassers nationalisering af Suez-kanalen satte England og Frankrig deres lid til at U.S.A. i nødstilfælde ville levere dem olie.

U.S.A. ville imidlertid ikke støtte aktionen mod Ægypten, men pressede i stedet England, Frankrig og Israel til at trække sig tilbage bl. a. ved at true med at afbryde olieforsyningerne⁵⁾ til England.

6.3. Den arabiske olieembargo 1967

Ved udbruddet af den arabisk-israelske krig 1967 (Seksdages Krigen) samledes de arabiske olieproducerende lande i Baghdad for at fordømme den israelske »aggression« og vedtog at standse olieleverancerne til U.S.A., England og Vesttyskland. Embargoen havde ingen effekt, fordi andre lande (deriblandt U.S.A. selv) kunne øge deres produktion og eksport og dermed opveje de arabiske landes boykot.

I januar 1968 stiftedes the Organization of Arab Petroleum Exporting Countries (OAPEC). Baggrunden for dannelsen af denne organisation var dels ønsket om at skabe arabisk økonomisk integration på olieområdet og dels ønsket om at bruge olien som et våben i kampen mod Israel.

4) Ifølge nogle iagttagere (Economist, March 15, 1980) har Sovjet dog siden 1975 satset på den internationale arbejdsdeling og opgivet dyrkningen af de dårligste arealer. Disse geninddrages i 1980 i dyrkningen af korn og øger det samlede kornareal med ca. 7 pct.

5) Hugh Thomas (1979) p. 167.

6.4. Olieembargoen 1973

Den direkte anledning til olieembargoen var Yom Kippur krigen mellem Israel og dets arabiske nabostater den 7. oktober 1973 til den 25. oktober 1973.

Diskussionen i den arabiske verden om anvendelse af olievåbnet som pressionsmiddel over for Vesten begyndte i april/maj 1973, hvor Saudi Arabien nægtede at tillade en større udvidelse af olieproduktionen med mindre U.S.A. opgav sin pro-israelske holdning. I juni truer Libyen med produktionsnedsættelser i forbindelse med participationsforhandlingerne. Også Irak truer med at anvende olieboykot som politisk våben i juli. Mens de arabiske lande (OAPEC) lægger hovedvægten på olieembargoen som et politisk pressionsmiddel, lægger de øvrige OPEC medlemmer først og fremmest Iran hovedvægten på anvendelsen af produktionsindskrænkninger som et middel til prishævning.

Embargoen begynder at blive en realitet den 16. oktober, hvor olielandene ved Den persiske Golf hæver prisen med 70 pct. Dagen efter vedtager OPEC ministrene, at olieproduktionen skal reduceres med 5 pct. i forhold til septemberproduktionen og udtaler, at:

»Den samme procentsats vil blive anvendt hver måned i forhold til den foregående, indtil den israelske tilbagetrækning fra alt arabisk territorium besat i juni 1967 er fuldført, og det palæstinensiske folks rettigheder er genoprettet.«

I samme forbindelse lover de arabiske lande, at blokaden ikke skal gå ud over u-lande eller »venligsindede« lande.

I forsøg på at sondre mellem forskellige forbrugerlande opdeles disse i fire kategorier:

1. »Mest begunstigede – dækning af løbende efterspørgsel.
2. »Præference« – leveringer svarende til niveauet for september 1973 eller gennemsnittet for januar–september.
3. »Neutrale« – modtager den resterende produktion.
4. »Boykottet« – ingen olieleverancer.

Under punkt 4 stod først og fremmest U.S.A. og Holland. Embargoen blev ophævet i marts 1974. Officielt for en midlertidig periode, indtil 1. juni 1974.

6.5. Irans olieembargo af Sydafrika, Israel og U.S.A.

Principielt har Israel været pålagt en totalembargo fra Den Arabiske Liga siden dets oprettelse.⁶⁾ Sydafrika er ligeledes principielt boykottet af de arabiske lande med hensyn til olie, hvilket dog ikke forhindrer multinationale *selskaber* at sælge olie til Sydafrika. Indtil 1979 fik Israel og Sydafrika størstedelen af deres olie fra Iran, men efter 1980 er Iran ophørt med at sælge til disse to lande. I stedet sælger Iran olien til det frie marked, hvor alle kan købe den.

6) Embargoen er total og sker desuden ved pression mod virksomheder, der handler med Israel. Virksomheder, der handler med arabiske lande, bliver til tider udspurgt, om de handler med Israel. Detaljerede beskrivelser af andre fremgangsmåder findes i litteraturlistens pkt. 29.

I forbindelse med gidseltagningen af medlemmer af den amerikanske ambassade i november 1979 pålagde U.S.A. Iran en køberembargo for olie primært for at fratage Iran olievåbnet i U.S.A.-Iran konflikten. Køberembargoen blev umiddelbart efter besvaret med en tilsvarende sælgerembargo fra Irans side. En embargo af Iran virker forstyrrende på handlen, fordi gældende kontrakter afbrydes, og fordi det kan være svært umiddelbart at finde andre købere. Det har i denne forbindelse været vigtigt for U.S.A. at sikre, at andre vestlige lande ikke meldte sig som aftagere. (Japan købte en del af den ledige olie, men indstillede købene efter pres fra U.S.A., og besluttede i december 1979 at begrænse sin import fra Iran i 1980 til 1979 niveauet indtil U.S.A./Iran krisen er løst). Hvis U.S.A. ikke vil købe den samme olie på det frie marked, må U.S.A. enten spare på olien eller bruge af lagrene. Ifølge pressen rummer de strategiske olielagre i U.S.A. d. 10. marts 1980 kun olie til 12 dages forbrug. Genopbyggelsen af lagrene støder på modstand fra Saudi Arabien. Hvis disse informationer er rigtige ser det ud, som om U.S.A. ikke har haft tilstrækkelig styrke til en køberembargo af Iran (eller er sårbar overfor Irans sælgerembargo).

6.6. Embargoledere i olieembargo

Som det fremgår af det foregående er olieembargo et hyppigt anvendt våben. U.S.A. kunne bruge olievåbnet mod Japan ved udbruddet af Anden Verdenskrig. U.S.A. kunne desuden anvende det som pressionsmiddel mod allierede i 1956 og beskytte sine allierede mod olieembargo frem til 1971. Efter 1971 glider olievåbnet over i hænderne på staterne ved Den persiske Golf og Saudi Arabien støttet af Kuwait og Emiraterne bliver embargoledere⁷⁾ på olieområdet både når det gælder om at skade modparten og beskytte allierede.

Efter 1971 synes U.S.A. selv at være blevet sårbar overfor olievåbnet og må efter 1973 søge støtte hos Saudi Arabien.

7. Strategiske metaller

7.1. Rhodesiaembargoen

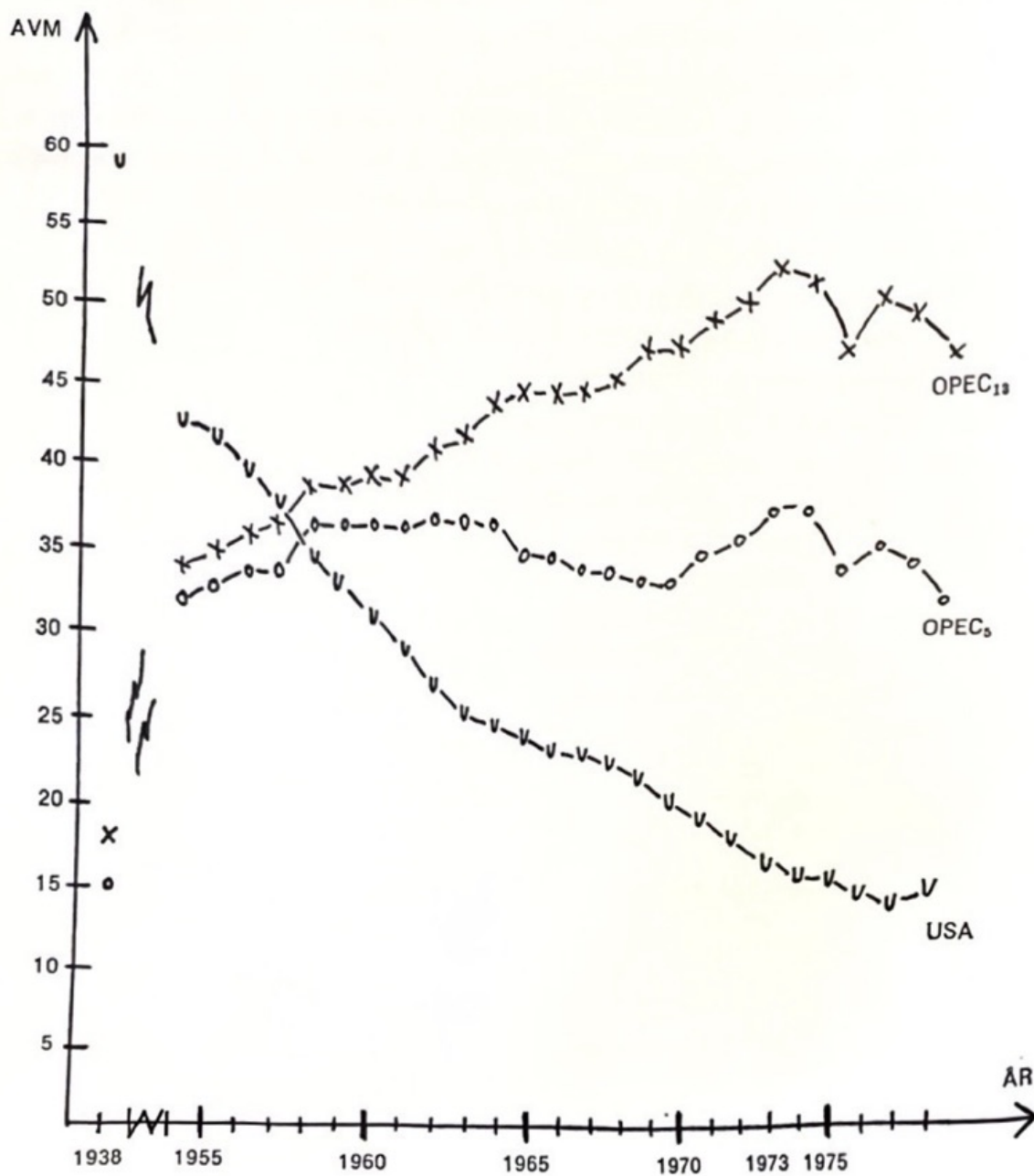
I 1965 erklærede det hvide mindretal Rhodesia uafhængigt. England reagerede ved at pålægge Rhodesia en embargo for krom. Denne embargo følges af Sverige, Canada, Australien og enkelte andre lande.

Rhodesia eksporterede krom, nikkel, asbest, sølv, kobber, guld og tobak. Ved blokadens start forsøger Rhodesia at omlægge sin produktion til varer der ikke kan spores tilbage til oprindelseslandet (d. v. s. bort fra tobak og krom over mod nikkel og sølv).

Krom er nødvendigt ved fremstilling af rustfrit stål. Hovedparten af verdens

⁷⁾ Dette er dog meget svært at vise ved tal. Saudi Arabien har en stor vækst i olieproduktionen i 1972, 1973 og 1974. Det store fald i 1975 bringer kun produktionen lidt under 1973 niveauet. Kuwaits produktion toppede i 1972.

Figur 1. Magtskiftet mellem U.S.A. og OPEC på oliemarkedet



AVM - andel af verdensproduktionen

OPEC₅ - de fem lande der stiftede OPEC i 1960

OPEC₁₃ - de 13 medlemmer af OPEC i 1978

krom produceres i tre lande nemlig USSR (28 pct.), Sydafrika (19 pct.) og Rhodesia (8 pct.) i 1974.

For at presse det hvide mindretal til at overdrage magten til det sorte flertal pålægger F.N. resolutionen nr. 253 af 29. maj 1968 medlemslandene at indstille samhandlen med Rhodesia. Embargoen fører til at U.S.A. i 1971 må indføre 60 pct. af sit kromforbrug fra Sovjet til priser, der er ca. tre gange så høje som før embargoen. Fra 1972 ophæver U.S.A. embargoen for krom. I 1975 opkøber Sovjet en stor del af Rhodesias krom for at holde priserne på verdensmarkedet oppe.

Rhodesias strategiske beliggenhed bevirker desuden at Zambia ved flere lejligheder delvist må opgive embargoen.

Under hele Rhodesia konflikten 1965–1980 var Sydafrika stort set i stand til at levere de varer Rhodesia manglede enten ved egen produktion eller ved importerede varer. Sydafrika-området (Sydafrika, Namibia og Rhodesia) fremstår i perioden 1965–80 som et magtcenter for en række metaller jfr. tabel 1.

Tabel 1. Sydafrika, Namibia og Rhodesias andele af verdens produktion og reserver af en række råvarer

	<i>Produktion</i> Andel i 1977 (%)	<i>Reserve</i> Andel i 1978 (%)
Guld	57	49
Platinmetaller	47	71
Vanadium	35	19
Krom	36	96
Diamanter	24	12
Antimon	16	7
Manganmalm	23	37
Lithium	6	3
Blåasbest	ca. 95	ca. 95

Vesttyske eksperter har forsøgt at udregne en risikofaktor for en lang række metaller. Tabel 2 viser rækkefølgen samt de tre lande, der har de største reserver af de pågældende metaller. Det bør bemærkes, at reserver og faktisk produktion er meget forskellige. Cuba har således i dag kun en meget lille nikkelproduktion, mens Sovjet har en væsentlig større kromproduktion i dag end Rhodesia/Zimbabwe. Tabellen tager ikke højde for, at der er meget store forskelle i lødigheden af de pågældende forekomster, men siger dog en del om, hvem der vil have den største indflydelse på markedet over de næste 20 år.

7.2. Sydafrika som embargoleder

Som det fremgår af tabel 1 og 2 har Sydafrika mulighed for at optræde som

embargoleder for en række metaller. Denne stilling ændres som det fremgår af tabel 2 ikke meget af, at Rhodesia under navnet Zimbabwe efter 1980 glider ud af Sydafrikas kontrol.

Sydafrikas strategiske stilling styrkes desuden af, at mængden af olie, der går syd om Afrika, har været stærkt stigende siden 1956, da Suezkanalen blev lukket første gang. Sydafrikas stilling svækkes ved, at det ikke selv producerer olie (udover syntetisk olie fremstillet af kul).

II. Strategiske lagre

1. Metaller

Som en forholdsregel imod en eventuel blokade foretages der i nogle lande oplagringer af strategisk vigtige varer.

U.S.A. oplagrer ifølge Economist 25. dec. 1976 93 råvarer (metaller) i strategiske lagre (efter bestemmelse i the Strategic and Critical Materials Stockpile Act fra 1946). Hovedintensionen med disse lagre er at sikre U.S.A. i krigstid.

Tabel 2. Klassifikation af råvarer efter risiko for politisk bestemt afbrydelse af forsyningerne (beregnet for Vesttyskland) samt fordelinger af reserver på de tre største lande (1977)

	Mulig risikofaktor (500-100)	Reserver (3 største lande)
1. Krom	365	S. Afrika (73.9), Rhodesia 19.7), USSR (2.8)
2. Mangan	300	S. Afrika (43.6), USSR (38.5), Gabon (5.7)
3. Asbest	298	Canada (35.0), USSR (28.2), S. Afrika (10.0)
4. Niobium/tantalum	295	Brasilien (75.8), Canada (7.6), USSR (6.3)
5. Tungsten	288	Kina (46.9), Canada (12.0), USSR 10.6)
6. Kobolt	283	Cuba (21.8), Indo. (15.4), Zaire (12.3)
7. Vanadium	281	USSR (74.8), S. Afrika (18.7), Aust. (1.4)
8. Titan (Rutile)	278	Brasilien (64.8), Indien (21.6), Aust. (5.1)
9. Platin	270	S. Afrika (71.1), USSR (26.7), Canada (1.8).
10. Boron	256	..
11. Mica	235	..
12. Fluorspat	235	..
13. Aluminium (Bauxite)	233	Aust. (30.3), Guinea (20.7), Jamaica (11.6)
14. Nikkel	228	Ny Cal. (18.8), Cuba (17.8), Can. (12.2)
15. Molybden	228	U.S.A. (40.0), Chile (24.0), USSR (11.4)
16. Titan (Ilmenite)	227	..
17. Kobber	226	U.S.A. (18.5), Chile (18.5), USSR (8.00)
18. Antimon	225	..
19. Tin	218	Indo. (23.5), Kina (19.7), Thailand (11.8)
20. Zircon	197	..
21. Grafit	189	..
22. Bly	185	U.S.A. (32.0), USSR (10.3), Aust. (10.3)
23. Zink	182	Can. (20.3), U.S.A. (17.2), USSR (13.2)
24. Magnesium	165	..
25. Sølv	161	USSR (26.6), U.S.A. (25.0), Mex. (13.3)

(Kilde: Der Bundesminister für Wirtschaft).

Efter OPEC's embargo har der yderligere været overvejelser i gang om udvidelse af disse lagre til at imødegå eventuelle trusler i *fredstid* fra andre råvarekarteller end OPEC. De metaller, det har været på tale at oplagre til værn mod kriser i fredstid, er kobber, bauxite, krom, mangan og kobolt.

Også Japan og Frankrig har programmer til (på delvis privat basis) at sikre forsyningerne af vigtige råvarer ved hjælp af lagre.

For at sikre sig arbejder Japan desuden med planer om et pilot anlæg til udvinding af uran fra havvand. Udvidingen forventes at starte i 1984 (*Economist* Dec 1 1979 p. 106).

Schweiz og Sverige opretholder strategiske lagre af metaller for at sikre deres neutralitet.

I en diskussion i 1978 af den vesttyske råvarepolitik blev der spurgt, hvorfor Vesttyskland ikke havde strategiske lagre som f. eks. U.S.A. Forbundsregeringens svar var, at de amerikanske lagre tjente militærstrategiske formål for den ledende vestlige magt, og at Vesttyskland havde tillid til, at de vesttyske industriledere selv ville sørge for at sikre sig med hensyn til de varer, der er belastet med risiko.

I 1979 ændres denne politik, og den vesttyske regering beslutter at oprette strategiske lagre af krom, kobolt, mangan, vanadium og asbest. Lagrene skal ifølge forslag enten oprettes i snævert samarbejde med den vesttyske industri eller på rent statslig basis alt efter, hvordan forhandlingerne med industrien forløber. Lagrene skal kunne dække et års import (*Metal Bulletin* 26. juni 1979).

Vesttyskland har i Gatt arbejdet for at embargo ikke kunne anvendes i internationale konfliktsituationer. Dette er imidlertid blevet afvist af såvel industrialiserede lande som u-lande.

2. Olie og gas

Som følge af olieembargoen i 1973 oprettes i 1974 det Internationale Energi Agentur (IEA). I aftalens præambel hedder det, at deltagerlandene »er besluttede på i fællesskab at tage effektive skridt til at imødegå olieforsyningskriser ved at udvikle deres selvforsyningssevne på olieområdet i krisesituationer«. I IEA's energiprogram bestemmes det, at medlemmerne skal opretholde krisereserver af olie svarende til 90 dages forbrug uden nettoimport.

Af hensyn til forsyningssikkerheden har stærke kræfter i U.S.A. arbejdet for at Alaska-olien ikke kunne sælges til Japan, men skulle med skib eller via rørledning føres til det øvrige U.S.A.

Også hensynet til forsyningssikkerheden har været anvendt i den danske debat om ilandføringen af olie og gas fra Nordsøen via rørledninger. I Holland er det store gasfelt ved Groningen i dag reserveret som en strategisk reserve og Hollands forbrug af gas dækkes af Nordsøfelterne. Sydafrika, der synes at være et af de lande, der er mest truet af en olieembargo, har beredskabslagre

af olie til 18 måneders forbrug. Sydafrika arbejder desuden på at dække en stor del af sit olieforbrug ved omdannelse af kul til olie. Et planlagt projekt skulle med den udvinding, der foregår i dag, give Sydafrika en selvforsyningsgrad på 55 pct. for flydende brændstof (Metal Bulletin July 10 p. 22).

3. Strategiske lagre (beredskabslagre) og forsyningssikkerhed i Danmark

Danmark har »strategiske lagre« i forbindelse med energiforsyningen. Lagrene blev oprindeligt oprettet efter Lov om det civile beredskab af 23. dec. 1959. Disse lagre skulle »have til formål at fremme landets samlede forsvar«.

Under henvisning til denne lov kom i 1961 »Bekendtgørelse om opretholdelse af minimumslagre af kul på kulfgasproducerende gasværker«. Denne bekendtgørelse siger i § 1 at »Kulfgasproducerende gasværker på ethvert tidspunkt skal opretholde beredskabslagre af gaskul svarende til de kommende 3 måneders forbrug baseret på forbruget i den tilsvarende periode i det nærmest foregående år«.

I 1973 kommer også med henvisning til loven af 23. dec. 1959 »Bekendtgørelse om beredskabslagre af mineralolieprodukter«, der pålægger bl. a. importører og raffinaderier at opretholde beredskabslagre af disse produkter i et omfang, der fastsættes af handelsministeren.

De to bekendtgørelser opretter altså beredskabslagre efter en lov, der tager sigte på en *krigssituation*. Med medlemskabet af Det Internationale Energi Agentur får vi lagre, der oprettes med henblik på kriser i *fredstid*.

Aftalen bestemmer som nævnt, at alle deltagerne skal holde krisereserver af råolie svarende til (fuldt udbygget) 90 dages nettoolieimport.

III. Sammenfatning og konklusion

Embargo eller blot frygt for embargo er en belastning for verdenssamfundet, fordi det giver en dårligere ressourceanvendelse ud fra en traditionel økonomisk opfattelse.

I tiden efter Anden Verdenskrig var der to magtcentre U.S.A. og Sovjet, der enten kunne iværksætte embargo eller beskytte allierede mod embargo. I 60'erne gled markedsmagten for en række metaller og dermed embargomagten udenfor disse to magtcentre og Sydafrika fik en stilling som magtcenter på dette område. I begyndelsen af 70'erne gled også olien ud af den vestlige verdens magtsfære og et nyt magtcenter dannedes omkring Saudi Arabien.

Ændringen i magtstrukturen frem til 1973 var dog ikke alvorlig for Vesten, fordi der skete en stadig liberalisering af samhandlen over det meste af verden. Sovjet fremstod som en potentiel leverandør af de varer, der ellers kom fra OPEC eller Sydafrika. Efter 1973 synes begreber som »selvforsyning« og »beredskabslagre« at blive aktuelle igen.

De nuværende magtcentre vil næppe blive permanente, fordi de potentielle

kilder til de knappe ressourcer på langt sigt synes store. I kontinentalsoklen findes udover olie og gas også tin, titan, zirkonmalm, guld, platin og diamanter. I Det Røde Hav findes zinkslam, der ud over zink indeholder jern, mangan, kobber og bly. De samme forekomster findes antagelig i oceanernes højde-rygge.

I dybhavsmodulerne findes mangan, nikkel, kobolt og kobber. Endelig vil den tekniske udvikling til stadighed mindske vor afhængighed af bestemte råvarer.

Litteratur

1. *Al-Otaiba M. S. 1975: OPEC and the Petroleum Industry* (London).
2. *BP statistical review of the world oil industry* (1978, 1976).
3. *Der Bundesminister für Wirtschaft 1979: Metals and minerals – Markets and trends –* (Bonn).
4. *Deutscher Bundestag: Rohstoffpolitik der Bundesregierung* (Drucksache 8/1981, 07.07.78).
5. *Economist* (løbende numre).
6. *Hopkins R. F. and D. J. Ruchala ed.: The Global Political Economy of Food* (Wisconsin).
7. *Kristensen, G. 1978: Markedsandelen og byrdefordelingen ved producent- og råvareaftaler.* (Nationaløkonomisk tidsskrift 2/1978 pp. 208–216).
8. *Kristensen G. 1979: Markedsmagt på råvaremarkedet belyst med OPEC og andre eksempler* (Økonomi og Politik 1/1979 pp. 25–35).
9. *Kristensen P. E. D. 1976: Producentalliancer og internationale råvareaftaler* (Århus, duplikeret).
10. *Lovtidende A 1951: Bekendtgørelse om forbud mod udførsel af visse varer* (9. februar 1951 pp. 73–89).
11. *Lovtidende A. 1959: Lov om det civile beredskab* (pp. 1068–1069).
12. *Lovtidende A 1961: Bekendtgørelse om opretholdelse af minimumslagre af kul på kulgasproducerende gasværker* (p. 509).
13. *Lovtidende A 1965: Bekendtgørelse om forbud mod udførsel af visse varer* (21. maj 1965, pp. 765–797).
14. *Lovtidende A 1967: Lov om visse forholdsregler i henhold til De Forenede Nationers pagt* (p. 699).
15. *Lovtidende A 1968: Anordning om forholdsregler mod Sydrhodesia* (pp. 1069).
16. *Lovtidende A 1971: Bekendtgørelse om forbud mod udførsel af visse varer* (2. marts 1971, pp. 142–176).
17. *Lovtidende A 1973: Bekendtgørelse om beredskabslagre af mineralprodukter* (pp. 163–164).
18. *Lovtidende A 1976: Bekendtgørelse af aftale af 18. november 1974 om et internationalt energiprogram* (pp. 199–235).
19. *Lovtidende A 1978: Anordning om visse forholdsregler mod Sydafrika* (p. 156).
20. *Lovtidende C 1945: De Forenede Nationers Pagt* (pp. 71–145).
21. *Metal Bulletin* (løbende numre).
22. *Newsweek* (løbende numre).
23. *Olson M. 1965: The Logic of Collective Action* (Cambridge, Mass., 5. ed. 1975).
24. *Olson, M. and Zeckhauser 1966: »An Economic Theory of Alliances«.* (Review of Economics and Statistics 48, pp. 266–279).
25. *Platt's Oilgram Price Reports* (løbende numre).
26. *Shaffer S. M. 1978: Alliance politics: A model based on deviseability of pays offs.* (W. Ioeh and Tod Sandler (ed.): Public goods and public policy, London).
27. *Thomas H. 1970: The Suez Affair* (London, Penguin Books).
28. *Wilczynski J. 1967: Strategic embargo in perspective.* (Sovjet Studies, July, pp. 74–86).
29. *U. S. Department of Commerce Industry and Trade Administration 1979: Restrictive trade practices or boycotts.* Reprinted from Export Administration Regulations.

Nyere tendenser i imperialismen og u-landenes udvikling

Peter Neersø

I løbet af 1970'erne har u-landene stillet stærke krav om en ny økonomisk verdensorden, og nogle af dem har taget skridt til at realisere kravene for deres eget vedkommende. En række u-lande (f. eks. Saudi-Arabien, Algier, Libyen, Sydkorea og Brasilien) har haft en stærk stigning i deres nationalindkomst – større end stigningen i de udviklede kapitalistiske lande (i det følgende hyppigst kaldet de udviklede lande). Endvidere har de igangsat en omfattende industrialisering, og i flere af landene er det lykkedes at skabe koblinger mellem økonomiens forskellige sektorer og herunder udvikle en egen produktionsmiddelindustri. Industrialiseringen er iværksat gennem en kraftig indgriben fra u-landenes statsmagters side, og den fremmes af at de multinationale selskaber er interesseret i at flytte arbejdsintensiv produktion ud til u-landene på grund af deres lave lønninger og i at sælge avanceret produktionsudstyr (evt. i form af nøglefærdige projekter) til dem.

Der er ingen grund til at tro at dette betyder at imperialismen og underudvikling hører fortiden til. Men der er grund til at tage tidligere udbredte teorier om imperialisme og underudvikling op til kraftig revision. Det gælder især teorier, der skarpt deler verden op i center- og periferilande (også kaldet metropoler og satellitter), og hævder at periferilandene er fordømt til evig underudvikling, hvis de ikke bryder med de kapitalistiske centerlande gennem socialistiske revolutioner. Lad os se kritisk på nogle af de mest udbredte teorier af denne art i lyset af 1970'ernes udvikling.

I slutningen af 1960'erne og i begyndelsen af 1970'erne indtog *afhængighedsteoretikerne* en fremtrædende plads i debatten.¹⁾ De tog deres udgangspunkt i Latinamerika, og mange af de vigtigste af dem var latinamerikanere. Afhængighedsteoretikerne hævdede at Latinamerikas udvikling kunne forklares ud fra de påvirkninger verdensdelen havde fået udefra i form af kolonisering, omdannelse til eksportøkonomi for landbrugsvarer og mineprodukter, indtrængen af

1) Nogle vigtige værker inden for denne skole er T. dos Santos: *The Structure of Dependence. American Economic Review*, Vol. 60, No. 2, 1970; O. Sunkel: *Storkapital og afhængighed, Den Ny Verden*, 8:1, 1973; A. G. Frank: *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil*, New York 1967.

kapital og teknologi fra udenlandske virksomheder m. v. De latinamerikanske landes udvikling var således styret af centerkapitalismens behov og ikke af nationale behov, hvorfor der er tale om en afhængig udvikling. Der opbygges en kæde af afhængighedsrelationer, ikke bare mellem center- og periferilandene, men også mellem centerområder (f.eks. minedistrikter og storbyer) og periferiområder (især landområder) inden for det enkelte latinamerikanske land. Afhængighedsrelationerne medfører centerets dominans og udbytning af periferien, og centerets udvikling og periferiens underudvikling er to sider af samme sag. Afhængig udvikling er med andre ord udvikling af underudvikling. Klasseforholdene bliver bestemt af de ydre påvirkninger, herunder eksportmulighederne – f.eks. opstår der en godsejerklasse dér hvor der er gode muligheder for at oprette stor-godser med eksportproduktion (sukker, kaffe m. v.). Den lokale overklasse er et led i afhængigheds- og udbytningskæden og er derfor ikke interesseret i at bryde afhængighedsrelationerne. Følgelig er det kun en socialistisk revolution fra de forarmede massers side der kan afskaffe afhængigheden og underudviklingen. En socialistisk revolution er dog svær at gennemføre, fordi centerlandene med USA i spidsen for at beskytte deres økonomiske interesser vil forsøge at gribe ind gennem økonomiske, politiske og militære midler.²⁾

Ovenstående forsøger blot at gengive nogle af hovedpunkterne i de mest kendte afhængighedsteorier. Det er svært at yde dem fuld retfærdighed, da de i virkeligheden er ret forskellige, f.eks. med hensyn til deres behandling af klassekampen. Men fælles for afhængighedsteoretikerne er at udbytning og dominansforhold for dem først og fremmest findes mellem lande (og områder), d. v. s. er mere geografisk end klasse-mæssigt bestemt. Dette er også en af afhængighedsteoretikernes største svagheder (jfr. nedenfor).

Afhængighedsteorierne fik en stor udbredelse fra omkring 1970, ikke mindst i Latinamerika. Det skyldes for det første at de udviklingsteorier, de fortrængte i den akademiske verden (amerikanske moderniseringsteorier m. v.), var uhyre svagt funderede, bl. a. fordi de var ahistoriske. Afhængighedsteorierne havde den styrke at de gav en god historisk forklaring på Latinamerikas udvikling, herunder afhængigheden og den skæve socialstruktur.

For det andet havde de traditionelle kommunistpartier i Latinamerika ikke haft held med deres strategi for en socialistisk revolution i to etaper. I den første etape skulle partiet deltage i en national borgerlig revolution mod overklassen og de udenlandske økonomiske interesser, hvorved den feudale underudvikling ville blive afløst af en kapitalistisk udvikling; især gennem industri-udviklingen ville der så opstå en stærk arbejderklasse der under partiets ledelse

2) USA's verdensomspændende økonomiske interesser og landets økonomiske, politiske og militære magtmidler over for u-landene blev overbevisende skildret i Harry Magdoff: *Imperialismens epoke*, Demos 1970, et skrift der på mange måder supplerede og understøttede de latinamerikanske afhængighedsteorier.

kunne gennemføre revolutionens anden etape og opbygge et socialistisk samfund. Afhængighedsteoretikerne kunne med fuld ret hævde at kommunistpartierne strategi hvilede på en undervurdering af omfanget af Latinamerikas allerede gennemførte omdannelse fra feudalisme til kapitalisme³⁾ og på en overvurdering af borgerskabets nationale og antiimperialistiske indstilling, hvilket førte til en fejlslagen og opportunistisk politisk strategi. Den fulde politiske konsekvens af afhængighedsteoriene var et slagkraftigt alternativ til kommunistpartierne strategi: socialistisk revolution her og nu.

Svagheden i de latinamerikanske afhængighedsteorier ligger i at de kun i begrænset omfang beskæftiger sig med periferi-landenes klasseforhold og deraf følgende politiske forhold. Disse behandles stort set kun som et biprodukt af de ydre påvirkninger. Afhængighedsteoretikerne åbner op for den mulighed at der kan ske en vis selvstændig udvikling i periferilandene, når de ydre påvirkninger er helt eller delvis afbrudt, f. eks. på grund af en krig eller verdenskrise der medfører mindre udenrigshandel.

Men de kan ikke forklare hvad der afgør om en sådan selvstændig udvikling rent faktisk finder sted eller ej, da deres teorier kun har forklaringskraft, når de ydre påvirkninger er stærke. Deres manglende interesse for at behandle klasseforhold og politiske forhold som selvstændige undersøgelsesobjekter medfører med andre ord et hul i deres teorier. Nogle af dem (f. eks. A. Quijano) har opdaget dette og søger at udfylde hullet gennem en marxistisk klasseanalyse, men så bevæger de sig gerne væk fra afhængighedsteoriene.

Alvorligheden af dette hul i afhængighedsteoriene er blevet mere åbenbar i de senere år, hvor en række latinamerikanske lande uden at gennemføre socialistiske revolutioner har udvist en større uafhængighed i deres udenrigspolitiske optræden (bl. a. gennem deltagelse i olielandenes producentsammenslutning OPEC og gennem opbakning af kravene om en ny økonomisk verdensorden) og har taget skridt til at mildne den udenlandske dominans i deres erhvervsliv (f. eks. gennem regulering af udenlandske investeringer, bl. a. via Andes-pagten). Afhængighedsteoretikerne har gennemgående ikke været i stand til at forklare hvad det er for en økonomisk og politisk dynamik på nationalt og internationalt plan der har gjort det muligt for de latinamerikanske borgerskaber at optræde med en sådan grad af selvstændighed og igangsætte en udvikling der på længere sigt måske kan føre til en kraftig svækkelse eller ophævelse af den udenlandske dominans og udbytning af deres lande.

I 1969 blev de latinamerikanske afhængighedsteorier suppleret med en teori,

3) A. G. Franks iver efter at tilbagevise de traditionelle kommunistpartiers teorier om en revolution i to faser fik ham til at hævde at Latinamerika lige fra den europæiske erobring havde været kapitalistisk, idet verdensdelen lige fra dengang havde været inddraget i verdensøkonomien. Franks definition af feudalisme og kapitalisme er umarxistisk, idet den tager sit udgangspunkt i cirkulationssfæren og ikke i produktionsforholdene. E. Laclau har i *Feudalism and Capitalism in Latin America*, *New Left Review*, May-June 1971, kritiseret Frank stærkt for dette og påvist at der findes mange rester af feudal produktionsmåde i Latinamerikas landbrug.

der gav en letfattelig forklaring på, hvordan udbytningen på udenrigshandelsområdet foregik. Det var Emmanuels teori om det ulige bytte mellem u-landenes råvarer og de udviklede landes færdigvarer.⁴⁾ Kort fortalt forklarer den u-landenes lave og faldende bytteforhold med lønforskellene mellem arbejderne i u-landene og de udviklede lande. Det som u-landsarbejderne i eksporterhvervene får mindre i løn end de udviklede landes arbejdere (korrigeret for en evt. produktivitsforskel) overføres via det ulige bytte til de udviklede lande, hvorved kapitalakkumulationen og udviklingen i disse lande fremmes på u-landenes bekostning. Med andre ord tilbyder Emmanuel en nem metode til at iagttage og måle den udbytning gennem udenrigshandel som afhængighedsteoretikerne taler om.

Der var i virkeligheden ikke meget nyt i Emmanuels teori. Hovedpointen omkring det faldende bytteforholds sammenhæng med lønforskellene var allerede fremdraget tidligere, f. eks. af Singer, Myrdal og Prebisch. Emmanuels bog udmærker sig heller ikke ved analytisk klarhed og dybde; f. eks. konstaterer han blot at lønningerne er lave i u-landene og giver ikke nogen egentlig forklaring herpå. Selv om Emmanuel hævder at bygge på marxismen, beskæftiger han sig ikke meget med klasseforhold, og han forstærker den tendens som allerede fandtes hos afhængighedsteoretikerne til at betragte udbytning som et geografisk og ikke et klassemæssigt problem. En fuld konsekvens af teorien om det ulige bytte (som Emmanuel ikke selv er bange for at drage) er at det er arbejderne i de udviklede lande der gennem deres høje lønninger udbytter u-landene.

Når Emmanuels teori om det ulige bytte trods sine indlysende mangler fik så stor popularitet, var det fordi den var letfattelig, kom frem på det rigtige tidspunkt og var operationel (d. v. s., at der kunne handles ud fra den). Teorien kom frem på et tidspunkt hvor u-landenes udvikling var truet, fordi bytteforholdet havde været faldende i en lang årrække, og hvor man i u-landene havde mistet de fleste af illusionerne om at få flere midler til udviklingen gennem en kraftig forøgelse af u-landshjælpen. Emmanuels svar på problemerne var simpelt: stagnationen skyldes de lave råvarepriser, d. v. s. det gælder om at hæve dem, f. eks. gennem eksportskatter. Selv om Emmanuels afhængighedsanalyse er langt mere overfladisk end de fleste afhængighedsteoretikeres, har den været lettere at bruge til konkrete handlinger, og den er ikke i samme grad som disse blevet overhalet af udviklingen i 1970'erne.

Den i øjeblikket mest populære afhængighedsteoretiker er Samir Amin. Han har på baggrund af studier af især Vestafrika lavet en grundig analyse af underudviklingens årsager og former. Hans analyse omfatter elementer fra de latinamerikanske afhængighedsteorier og fra teorien om det ulige bytte, men

4) A. Emmanuel: *Unequal Exchange: A Study of the Imperialism of Trade*, New York 1972 (fransk udgave 1969).

går herudover meget ind på klassestrukturen i u-landene. Hans hovedtese er at jo mere et u-land bliver inddraget i verdensøkonomien, jo skævere økonomisk struktur får det, d. v. s. jo mere underudviklet bliver det. Inddragelse i verdensøkonomien kan nok føre til en vis vækst i en periode, men det er en vækst uden udvikling (i betydningen omstrukturering af økonomien) og på et tidspunkt vil væksten blive blokeret på grund af den skæve struktur.

Strukturproblemet fremstilles i Amins kendte fire-sektormodel. I de kapitalistiske centerlande er der en stærk kobling mellem masseforbrugssektoren og produktionsmiddelsektoren hvilket giver selvcentreret udvikling; i periferilandene er der en stærk kobling mellem eksportsektoren og luksusforbrugssektoren hvilket giver afhængig udvikling, d. v. s. underudvikling.⁵⁾

U-landenes problem ligger i deres store eksportorientering, og det gælder om at opnå en selvcentreret udvikling ved at afbryde de stærke forbindelser til de udviklede lande. I stedet skal u-landene satse på produktion til eget behov og på at opbygge en jævnbyrdig handel med hinanden.

Amins analyse er god til at forklare den historiske udvikling i de stærkt eksportorienterede økonomier i Vestafrika. Men han og især hans mange disciple har brugt fire-sektor-modellen til at forklare *alle* u-landes problemer både historisk og i dag, og herved opstår der alvorlige problemer. Det lyder ikke umiddelbart sandsynligt at man kan forklare Indiens problemer af i dag ud fra en model, der lader eksportsektoren være hovedfaktoren, i betragtning af at Indiens eksport kun svarer til ca. 5 pct. af landets nationalindkomst (hvorimod en sådan model nok kan have en vis historisk forklaringskraft også for Indien). En anden svaghed ved Amins teorier er at de er ret økonomistiske; når de beskæftiger sig med politiske forhold, gør de det ud fra en ret mekanisk udledning fra de økonomiske forhold, herunder klasseforholdene. Teorierne giver således kun ringe baggrund for at forstå i hvor høj grad u-landenes borgerskaber og statsmagter kan optræde uafhængigt af de udviklede lande.

Fremkomsten af u-landenes krav om en ny økonomisk verdensorden kan derfor ikke forstås særlig godt ud fra Amins teorier. På den anden side er de heller ikke direkte i modstrid med dem, og Amin har skyndt sig at hævde at de understreger relevansen af hans fire-sektor-model.⁶⁾ Der, hvor Amin for alvor kommer i vanskeligheder, er med hensyn til hans fastholdelse af eksportsektoren som roden til alt ondt.

For det første har det vist sig uhyre svært, selv for halv- eller hel-socialistiske u-lande, at formindske deres udenrigshandel med de udviklede lande; og de u-lande, der mest konsekvent har gjort det (Burma samt Kampuchea under Pol Pot styret), har ikke haft gode erfaringer med det. Det taler for at have et

5) Denne model er gengivet i Samir Amin: *Kapitalakkumulationen og de underudviklede lande, Den Ny Verden*, 7:3, 1972.

6) Se Samir Amin: *Self-Reliance and the New International Economic Order, Monthly Review*, July-August 1977.

mere afslappet forhold til udenrigshandelens omfang end Amin og for at man i stedet koncentrerer sig om de kvalitative aspekter af udenrigshandelen, f. eks. undgåelse af for stor afhængighed med hensyn til samhandelslande og varegrupper. Ligesom Amins tanker om mindre udenrigshandel med de udviklede lande har vist sig tvivlsom, har hans forslag om større økonomisk samarbejde mellem u-landene heller ikke ført til iøjnefaldende succes. Med enkelte undtagelser går det trægt med dette samarbejde, hvilket især skyldes indenrigs- og udenrigspolitiske modsætninger mellem u-landene, ting som Amins økonomistiske model kun i ringe grad tager højde for.

For det andet har det i løbet af 1970'erne vist sig at en række u-lande har kunnet bruge deres eksport til at fremme deres udvikling og komme ud af den mest udprægede form for økonomisk afhængighed af de udviklede lande. U-landenes afhængighed af råvareeksport har nemlig også en anden side: de udviklede landes afhængighed af import fra u-landene af uundværlige råvarer til deres industri m. v. Denne afhængighed har olielandene benytte sig af til at presse prisen på olie langt op. Hvis man bruger teorien om det ulige bytte på olielandenes eksport af olie til de udviklede lande og deres import af færdigvarer derfra, vil man se at der er tale om et ulige bytte til olielandenes fordel. Da olien tæller tungt i u-landenes samlede eksport af råvarer, kommer man sandsynligvis til det resultat at det ulige bytte for u-landenes samlede råvareeksport er afskaffet (hvilket dog ikke siger noget om det enkelte u-lands situation).

Olielandenes vellykkede prisforhøjelse stiller således i sig selv en alvorlig udfordring til Amins og andres teorier om afhængighed, ulige bytte og underudvikling. Udfordringen til Amin bliver skærpet af at de fleste olielande ikke blot bruger de forøgede eksportindtægter til luksusforbrug men også til en udvikling af deres erhvervsliv. Der satses i høj grad på store prestigebetonede industriprojekter med udenlandsk kapitalintensiv teknologi, men alligevel er der i flere lande tale om skabelse af koblinger mellem økonomiens forskellige sektorer gennem udvikling af en produktionsmiddelindustri (mest tydeligt i Algier), og i lande som Libyen og Iraq satses der også på at udvide masseforbruget gennem skabelse af nye arbejdspladser og gennem sociale overførsler. Olielandene er med andre ord (omend i stærkt forskelligt omfang) på vej til at bryde ud af underudviklingen takket være eksportindtægterne.

Mange vil føle sig fristet til at sige at olielandenes situation er helt speciel og at den ikke kan afkræfte den generelle rigtighed af Amins teorier. Men for det første kan det ikke udelukkes at der kan dannes effektive karteller for andre råvarer end olie; bauxit-landene har f. eks. gennem deres producent-sammenslutning IBA opnået forøget beskatning af de udenlandske aluminiumsselskaber og fastsættelse af en minimumspris for bauxitten.

For det andet er der også u-lande der har opnået forøgede eksportindtægter gennem industrieksport. En del af denne industrieksport tager form af underleverancer af komponenter fra de multinationale datterselskaber i u-landene til

moderselskaberne i udviklede lande (f. eks. eksport fra det nordlige Mexico over grænsen til USA). Denne industrieksport medfører en ekstrem afhængighed af importlandet (endda af ét bestemt firma) og har kun ringe koblingsvirkning til resten af økonomien. Men en anden del af industrieksporten består af halvfabrikata eller færdigvarer fra helt eller delvis lokaltejede virksomheder baseret på eksportlandets egne råvarer (f. eks. raffineret palmeolie, bomuldstekstilvarer). Denne eksport medfører ikke nødvendigvis større afhængighed (tværtimod kan det formindske eksportlandets afhængighed af de svingende råvarepriser at det sælger sine varer i forarbejdet tilstand), og den har en klar koblingsvirkning til de råvareproducerende erhverv.

Da u-landenes industrieksport til de udviklede lande især findes inden for sektorer med forholdsvis simpel, arbejdsintensiv teknologi, medfører den også væsentlig større beskæftigelse og evt. også kobling til produktionsmiddelindustrien via lokal fremstilling af simpelt produktionsudstyr. Hvis industribeskæftigelsen når et vist niveau (som f. eks. i Sydkorea), vil arbejdsløsheden blive stærkt formindsket, og lønningerne vil stige, næsten uanset hvor hård en undertrykkelsespolitik regeringen fører over for fagbevægelsen. På den måde kan øget industrieksport også medføre et udvidet masseforbrug. Forøget industrieksport kan altså udmærket have en stor koblingsvirkning til økonomiens øvrige sektorer.⁷⁾

Amins variant af afhængighedsteoriene har i lang tid været den mest dybtgående og mest udbredte teori om imperialismen og underudvikling. Når selv den har vist sig mangelfuld set i lyset af 1970'ernes udvikling, kan man roligt sige at der tiltrænges en fornyelse inden for den marxistiske udviklingsteori. Simple center-periferi-modeller og udtryk som »blokeret vækst« og »udvikling af underudviklingen« tager ikke højde for den kraftige stigning i nationalindkomsten og de ændringer i den økonomiske struktur (bl. a. med hensyn til koblinger) der er sket i en række u-lande i 1970'erne.

Det ville være uvidenskabeligt at afvise denne vækst som en »vækst uden udvikling« ud fra den betragtning at den tidsmæssigt og sektormæssigt er ujævn og at den kun kommer en lille del af befolkningen i u-landene til gode. For det første er der u-lande der også kan opvise en forøgelse af den jævne befolknings levestandard (ikke blot socialistiske u-lande men også kapitalistiske u-lande som Taiwan). For det andet er der ikke noget nyt i at væksten i de fleste u-lande er ujævn og i første omgang mest gavner de rige, for igennem hele historien har kapitalistisk vækst i sin startfase været ujævn og socialt skævt fordelt. Der er ikke heri nogen afgørende forskel mellem den udvikling der sker i nogle periferi-lande i dag og den der skete i center-landene for 100–200 år siden.

7) For konkrete eksempler på dette se Henrik Secher Marcussen & Jens Erik Torp: *The Ivory Coast – Towards self-centered development?*, i Kirsten Worm (ed.): *Industrialization, Development and the Demands for a New International Economic Order*, København 1978.

Når »vækst uden udvikling« bruges på den ovennævnte måde, er det mere et normativt (moralsk) begreb end et videnskabeligt begreb der kan bruges til at analysere en kapitalistisk udvikling. Når man taler om udvikling i kapitalistiske u-lande, er det dog vigtigt at man karakteriserer udviklingen nærmere, f. eks. ved at tale om »asocial udvikling« for lande med stigende indkomstforskelle – bl. a. for at kunne vise forskellen mellem disse lande og lande der gennem en socialistisk omstrukturingsproces har opnået en mere ligelig fordeling af goderne.

Der er behov for en marxistisk teori om u-landenes udvikling, der åbner muligheden for at u-landene kan bryde ud af underudviklingen og nærme sig de udviklede kapitalistiske lande i økonomisk niveau – også uden at gennemgå en socialistisk revolution eller lukke af for udenlandsk indflydelse som i Japans tilfælde. En sådan teori må ikke blot undersøge de ydre påvirkninger men også den indre økonomiske og politiske dynamik i u-landene og præcisere hvilke faktorer der fremmer udviklingen og hvilke der hæmmer den.

Teorien må tage hensyn til at en kraftig økonomisk vækst ikke nødvendigvis er selvopretholdende, men evt. pludselig kan blive afløst af en stagnation på grund af strukturelle svagheder. F. eks. kan en vækst baseret på udenlandsk investeringsfinansiering medføre så store problemer med tilbagebetaling af låneafdrag og aktiedividender, at væksten går i stå – specielt i tilfælde af faldende eksportpriser. En særlig asocial vækst som den der er foregået under Brasiliens »økonomiske mirakel« kan medføre så voldsomme klassekampe at væksten går i stå på grund af politisk kaos. Der må også tages hensyn til at det ene u-lands udviklingsstrategi påvirker de andres udviklingsmuligheder. F. eks. kan nogle u-landes stærke satsen på industrieksport til de udviklede lande gøre det svært for andre u-lande at få en industrieksport i gang, da der er en grænse for hvor mange industrivarer de udviklede lande kan og vil importere fra u-landene.

Den efterlyste marxistiske teori om u-landenes udvikling kan lære meget af teorierne om de nuværende udviklede landes tidligere udvikling. Men de må naturligvis tage hensyn til de forhold der er specielle for u-landenes situation i dag: den historiske baggrund med ydre afhængighed, fordele og ulemper ved at være teknologisk »latecomer« (efternøler), ressourceknapheden, den store befolkningstilvækst, den gængse teknologiske kapitalintensive natur m. v., ting som evt. kan gøre at nogle u-lande aldrig inden for det nuværende system kan komme ud af underudviklingen eller trods kraftig industriel vækst aldrig kan komme op i nærheden af fuld beskæftigelse og væsentlig forbedre den brede befolknings levestandard. Den nutidige ydre afhængighed må indgå som en vigtig faktor i analysen, men der er ikke i den nyere udvikling belæg for på forhånd at tildele den hovedrollen endsige til at hævde at den udelukker en kapitalistisk udvikling.

Selv om afhængighedsteoretikerne har vist sig at have overdrevne forestillinger om blokeringen af udviklingen i u-landene, er det klart at mange af de-

res begreber og empiriske studier stadigvæk har gyldighed og kan indgå i den efterlyste marxistiske udviklingsteori (det gælder ikke mindst Cardoso der står for en modificeret afhængighedsteori). Men denne teori kan også med fordel lade sig inspirere af et ældre værk, der i lang tid har været overset i udviklingsdebatten, nemlig Lenins værk om kapitalistisk udvikling i Rusland i det 19. århundrede.⁸⁾ Lenin beskriver her hvordan Rusland havde været præget af feudalt landbrug, industriel tilbagestående og afhængighed af Vesteuropa, men alligevel havde held til at gennemføre en national kapitalistisk udvikling i de sidste årtier af det 19. århundrede. Selv om man ikke på alle punkter kan sammenligne Rusland i det 19. århundrede med u-landene i dag (specielt med de svageste u-lande), er der alligevel meget i Lenins analyse af udviklingshæmmende og -fremmende faktorer, der kan inspirere analysen af u-landenes udviklingsmuligheder i dag.

I 1970'erne er der ikke blot sket det at nogle u-lande har haft en ret kraftig vækst (samtidig med at andre u-lande er stået i stampe), men også det at der har været økonomisk krise i de fleste udviklede kapitalistiske lande. Krisen har forstærket en tendens, der allerede gjorde sig gældende i 1960'erne, nemlig til at der sker en ændring af rangordenen mellem de imperialistiske stater. Mens USA tidligere klart var den imperialistiske bloks ubestridte leder, trues landets førerstilling nu af Vesttyskland og Japan. Foruden USA har også England og til dels Frankrig mistet terræn relativt.

Der findes allerede marxistiske analyser af den interimperialistiske rivalisering og af de faktorer (social stabilitet, teknologipolitik, valutapolitik m. v.) der styrker eller svækker et lands stilling i denne rivalisering. Men disse analyser må uddybes og forbindes med analyserne af de faktorer der henholdsvis fremmer eller hæmmer u-landenes udvikling. Resultatet af sådanne kombinerede analyser bliver formodentlig en teori om et hierarki af kapitalistiske lande hvor de stærke lande har en tendens til at udbytte og dominere lande der står længere nede på rangstigen, men hvor dominansen og udbytningen ikke er mere afgørende faktorer end at det er muligt for et land (f. eks. gennem en velgennemtænkt politik for udnyttelsen af sine naturressourcer) at forbedre sin stilling i hierarkiet og evt. komme til at dominere og udbytte et land der tidligere har domineret og udbyttet det. En sådan bytten plads vil være mest sandsynlig, hvis det tidligere dominerende land (f. eks. på grund af social og politisk uro eller en uhensigtsmæssig erhvervspolitik) løber ind i stagnation og derved falder nedad i hierarkiet. Mulige eksempler på bytten plads er Brasilien i forhold til Portugal og Den Sydafrikanske Republik i forhold til England.

Der findes allerede i dag forsøg på marxistiske hierarki-modeller, enten med hensyn til de udviklede lande eller med hensyn til u-landene (f. eks. i form af lancering af begrebet subimperialisme); men der findes kun spæde tilløb til en

8) Vladimir Lenin: *The Development of Capitalism in Russia*. Moskva 1967 (oprindeligt 1899).

hierarki-model der omfatter både u-lande og udviklede lande (herunder socialistiske lande) og som beskæftiger sig med den indre dynamik der kan få et land til at skifte plads i hierarkiet.⁹⁾

Det er naturligvis heller ikke nemt at lave en sådan model, bl. a. fordi den skal omfatte forskellige tider (fortid, nutid, fremtid), forskellige aspekter af samfundsudviklingen (økonomi, politik, ideologi) og både indre og ydre faktorer. Det taler for at begynde i det små, nemlig hvor det ser ud til at den marxistiske teori har sine største huller.

Et af de største huller i øjeblikket ser ud til at dreje sig om klasseforholdene og de politiske forhold i u-landene, ikke mindst spørgsmålene om statsmagts rolle. De fleste hidtidige marxistiske analyser af disse forhold har været tilbøjelige til at undervurdere den grad af uafhængighed som de herskende klasser i u-landene kan opnå i forhold til udenlandske økonomiske interesser, ikke mindst via opbygningen af et forholdsvis effektivt statsapparat.

Marxister har med fuld ret hævdet at et grundtræk ved kapitalistiske u-lande er at der findes en alliance mellem de lokale magthavere og de udenlandske økonomiske interesser (multinationale selskaber m. v.) og at denne fastholder u-landenes befolkninger i en tilstand af undertrykkelse og udbytning. Men marxisterne har været tilbøjelige til uden videre at antage at de lokale magthavere altid måtte være den svage part i denne alliance, d. v. s. at de kun kunne tilegne sig en lille del af frugterne af den fælles udbytning. Dette var også stort set tilfældet i 1960'erne (specielt i u-lande der nyligt var blevet selvstændige), men det har i mange u-lande ændret sig i 1970'erne. U-landenes magthavere er blevet mere bevidste om den ydre udbytning – bl. a. ved at lære af afhængighedsteoriene, som i en udvandet borgerlig udgave kan være gavnlige for magthaverne, fordi de kaster skylden for underudviklingen over på udlandet. For at begrænse den ydre udbytning har magthaverne opbygget statsapparater, der f. eks. forsøger at skabe flere koblinger mellem sektorerne gennem økonomisk planlægning og at føre en vis kontrol med udenlandske investeringer.

Der er en grænse for hvor langt magthaverne kan gå. F. eks. skal de udenlandske investorer jo have en vis profit for overhovedet at ville investere i u-landene, d. v. s. en vis grad af ydre udbytning er nødvendig så længe man befinder sig inden for det kapitalistiske system. Men tidligere har den faktiske udbytning været langt større end den nødvendige, d. v. s. en stor del af udbytningen kan tilegnes lokalt. Disse midler vil typisk havne hos det lokale borgerskab (f. eks. kapitalister der kan købe billige aktier i udenlandske datterselskaber der ved lov tvinges til at sælge f. eks. 51 pct. af aktierne lokalt) eller hos

9) Det er karakteristisk for f. eks. de kapitallogiske modeller for kapitalens internationalisering og for Christian Palloix' hierarkiseringsmodel i *Procès de production et crise du capitalisme*, Paris 1977, at de koncentrerer sig om nogle enkelte faktorer til forklaring af et lands placering i det internationale hierarki (Palloix f. eks. om et lands specialisering inden for forskellige industri-sektorer) og ikke ser ret meget på den politiske og økonomiske dynamik der kan ændre et lands placering i hierarkiet.

den lokale statsmagt (f. eks. i form af øget beskatning af udenlandske virksomheder). De ledende i statsapparatet vil typisk samarbejde nært med borgerskabet.

I de fleste u-lande vil den jævne befolkning ikke mærke nogen forskel i første omgang. Men det lokale borgerskab og den lokale kapitalakkumulation vil blive styrket – både inden for den private og den statslige sektor. Det vil kunne medføre en kapitalistisk udvikling, typisk med stærke statskapitalistiske islæt. Balancen mellem udbud og efterspørgsel for arbejdskraft, klassekampens forløb og de politiske alliancemuligheder vil være afgørende for om udviklingen kun vil gavne en lille del af befolkningen eller efterhånden blive udbredt til den brede befolkning i stil med de nuværende udviklede landes udvikling i det 19. og 20. århundrede.

I overskuelig fremtid vil det sikkert kun være en begrænset kreds af u-lande der vil kunne gennemløbe en selvopretholdende kapitalistisk udvikling på national basis. De fleste u-lande vil sikkert på grund af betalingsbalanceunderskud og problemer med gældsbetalinger have for få midler og være for svage over for ydre pres til at kunne dette. Men der vil være en chance for at nogle økonomisk heldigt stillede u-lande med forholdsvis stærke statsapparater vil kunne gennemføre det, og dette må der tages højde for i de marxistiske udviklingsteorier og statsteorier for u-landene.

På grund af statsmagtens stigende rolle i u-landene er det vigtigt at udvikle marxistiske statsteorier. Det er ikke helt let, bl. a. fordi de politiske forhold i u-landene er meget forskellige. Et vigtigt element i en statsteori er en klasseanalyse, og her skulle man tro at marxister var på hjemmebane. Men også her er der problemer, fordi u-landenes samfundsformationer består af forskellige produktionsmåder (især feudalisme og kapitalisme), som endda undertiden er blandet ind i hinanden på en uoverskuelig måde.

Det vil sige at der findes betydeligt flere klasser i et typisk u-land end i et udviklet land, hvor den kapitalistiske produktionsmåde er klart dominerende. Der er en tendens til at den kapitalistiske produktionsmåde udbredes på de førkapitalistiske produktionsmåders bekostning, bl. a. i kraft af en statslig indsats for at udvikle moderne produktionsformer i industri og landbrug (for sidste erhvervs vedkommende f. eks. gennem den grønne revolution). Dette medfører at nogle af klasserne har en svag økonomisk fundering, enten fordi den økonomiske basis er ved at smuldre væk (f. eks. feudalherrerne) eller fordi den økonomiske basis først er ved at blive skabt (f. eks. lokale industridrivende). Bl. a. på grund af den svage økonomiske fundering og den stadige udvikling i klassestrukturen vil klasserne ofte ikke være særlig godt politisk organiserede, og politisk organisering vil ofte følge andre skillelinier end de klassemæssige, f. eks. religiøse og etniske. Alt dette gør at de dominerende klasser i magtblokken står i et uklart forhold til hinanden og til statsapparatet.

De specielle klasseforhold i u-landene betinger nogle specielle forhold for de

ledende folk i statsapparatet. De står ofte i en stærkere stilling i forhold til det omgivende samfund end deres kollegaer i de udviklede kapitalistiske samfund. De er naturligvis påvirket af samfundets økonomiske basis, men de er samtidig i høj grad med til at skabe denne basis ved at fremme den kapitalistiske produktionsmåde på den førkapitalistiske produktionsmådes bekostning. Statsapparatets ledere er derfor lige så meget samfundsskabende som de er samfundsbevarende.

De har gerne en betragtelig grad af autonomi i forhold til de indenlandske klasser på grund af disses svage økonomiske fundering og politiske organisering (autonomien i forhold til udlandet er en anden sag). De har i al fald på nogle punkter let ved at definere deres egne økonomiske interesser (f. eks. større statsindtægter der muliggør en udvidelse af den offentlige sektor og højere lønninger i den) og har gode muligheder for at føre dem igennem. Statsmagtens grad af autonomi varierer stærkt fra land til land, bl. a. afhængig af hvor stor grad af enighed der er mellem de forskellige grupper i statsapparatet (f. eks. mellem civile og militære myndigheder) og af hvor stærkt den kapitalistiske klassestruktur er slået igennem (f. eks. er autonomien typisk større i et svagt udviklet afrikansk land end i et forholdsvis udviklet latinamerikansk land). Den relative autonomi kan naturligvis kun opretholdes så længe de grundlæggende dominansformer respekteres. Hvis statsmagten begyndte at lave socialistiske eksperimenter (f. eks. arbejderselvstyre i statsvirksomheder) ville de dominerende klasser hurtigt finde sammen om at få dette stoppet.

En marxistisk klasse- og statsanalyse af u-landene er ikke nogen let sag. Dels er klasseforholdene og de politiske dominansforhold meget komplekse. Dels må analysen tildele en vigtig rolle til de befolkningsgrupper, der har deres basis i statsapparatet, specielt til de ledende folk i statsapparatet. Dette lag (eller måske snarere: denne klasse) kan ikke analyseres tilfredsstillende ud fra en traditionel marxistisk klasseanalyse; og man kan heller ikke direkte overføre skemaerne fra nyere marxistiske analyser af statssektoren i udviklede kapitalistiske lande til u-landene. Men en sådan analyse er meget vigtig for en forståelse af den indre dynamik i u-landene og af deres muligheder for at opnå en kapitalistisk udvikling.

De centralstyrede massepartier

Johannes Andersen

1. Indledning

I 70'erne er der sket mange ting på den politiske scene i Danmark. Man skal helt tilbage til systemskiftet i 1901 for at se lige så mange ændringer, forskydninger og nye aktiviteter, som man har set i 70'erne. Der er dukket nye partier op (FRP, CD), der er sket forskydninger mellem vælgerne og partierne, og der er vendt op og ned på det politiske billede. Nogle partier har fået fordoblet deres mandattal, andre er blevet halveret, mens andre igen uden videre har opnået en imponerende støtte. Jo, ændringer er der sket mange af i 70'erne.¹⁾ Jeg mener at disse ændringer i høj grad kan spores tilbage til de politiske partiers adfærd, og den måde de har prioriteret deres aktiviteter på. Derfor vil jeg i det følgende forsøge at indkredse de centrale elementer i de politiske partiers adfærd. Det ville imidlertid være lidt misvisende, hvis man ikke gik et skridt videre for at se, hvilke konsekvenser denne adfærd har for vælgerne, d. v. s. for vælgernes mulighed for at øve indflydelse på den politiske udvikling. Endelig bør man også se på de samfundsmæssige forhold, der udgør baggrunden for de politiske partiers adfærd i 70'erne. Det er den eneste måde man kan få ordentlig hold på, hvad der er det centrale kendetegn ved de politiske partier i dag.

I denne artikel vil jeg kun inddrage de to sidste forhold ganske kort, i form af en række centrale teser der kan danne udgangspunkt for den fortsatte diskussion af de politiske forhold i 70'ernes Danmark. *Hovedvægten vil blive lagt på en diskussion af de politiske partiers adfærd i Danmark i 70'erne.* Som det fremgår af min overskrift til denne artikel, så mener jeg at man kan karakterisere de politiske partier som centralstyrede massepartier. Derfor vil min gennemgang af de politiske partiers adfærd, denne adfærds konsekvenser, og baggrunden for den, være et forsøg på at argumentere for bestemmelsen af de politiske partier som centralstyrede massepartier.

2. De politiske partiers adfærd

Skal man kort karakterisere de centrale dele i de politiske partiers adfærd, så mener jeg den består i tre dele. For det første partiernes adfærd overfor f. eks.

1) Disse ændringer er udførligt behandlet i O. Borre m. fl. *Vælgerne i 70'erne*. Kbh. 1977.

vælgerne og i Folketinget, for det andet de politiske standpunkter der er indeholdt i aktiviteterne, og endelig for det tredje i den måde, partierne organiserer sig selv på. Derfor har jeg delt den følgende diskussion af partiernes adfærd op i tre dele.

2.1. Partiernes politiske standpunkter i 70'erne

De politiske partier er for det meste opstået som et organisatorisk resultat af en politisk bevægelse i en given social klasse. Det betød, at partiet først og fremmest fremførte krav og synspunkter, som den givne sociale klasse havde. Det er noget man først og fremmest finder hos de »gamle« partier (SD, Venstre, Det konservative Folkeparti og Det radikale Venstre). Arbejdsklassens interesser blev fremført af Socialdemokratiet, bøndernes af Venstre og de selvstændiges mere eller mindre klart af Det konservative Folkeparti. Partierne var altså i ordets bedste betydning politiske repræsentanter for en social gruppe og klases interesser, i den forstand at de politiske partier aktivt forsvarede og kæmpede for disse forskellige interesser. Det betød omvendt, at de sociale klasser havde en rimelig mulighed for at påvirke den statslige politik.²⁾ At der er grund til at skrive rimelig mulighed, er der flere ting der tyder på, bl. a. kampen for systemskiftet op til 1901.³⁾

I alle de »gamle« partier har det imidlertid været muligt at konstatere en glidning bort fra de oprindelige »klassestandpunkter«. Socialdemokratiets lange vej gennem reformismen er et godt eksempel på denne historiske proces, hvor de politiske standpunkter svækkes.⁴⁾ Det er imidlertid ikke kun hos Socialdemokratiet man kan finde denne udvikling. Også hos de øvrige partier, og det er en udvikling, der er blevet forstærket i 60'erne og 70'erne.⁵⁾

Hvor der oprindeligt var store forskelle på de politiske partiers standpunkter, ser man i 70'erne en klar tendens til et vist sammenfald i partiernes politiske standpunkter. Der kan således klart udskilles tre hovedområder, som mere eller mindre dækker de politiske partiers standpunkter i 70'erne, og det gælder ikke mindst for de »nye« politiske partier, der netop er opstået umiddelbart før eller i 70'erne. (VS, SF (der har en lidt længere historie), FRP, CD, KrF). Det drejer sig om følgende:

1. *Fremhævelsen af, hvad der er det danske samfunds interesser, og hvilke foranstaltninger der skal gennemføres, for at disse interesser kan varetages.* De

2) Jvf. T. Worre i O. Borre, op.cit. p. 27 f. og Per Salomonsson, *Den politiske magtkamp. 1866–1901*. Kbh. 1968 p. 35 f, 57 f, og p. 64 f.

3) Jvf. de folkelige aktiviteter i denne periode, beskrevet i P. Salomonsson, op.cit. p. 73 ff.

4) For SD-s vedkommende findes mange analyser, bl. a. E. Bastholm, *Socialdemokratiet som folkeparti*. Århus 1976.

5) Se f. eks. M. N. Pedersen, Partiernes holdning ved vedtagelsen af regeringens lovforslag 1945–1966, i *Historie*, nr. 3. 1967, p. 404–435. Pedersen påviser, at de fire gamle partier i stor udstrækning har stemt for de skiftende regerings forslag. På den baggrund konkluderes, at der er høj grad af reel enighed partierne imellem. Ligesom der også påvises nogle forskelle.

fleste formuleringer på dette område er holdt i meget *generelle* vendinger, bygget op omkring hvad der er nødvendigt for samfundet, og hvilken plan man vil bruge. De mest konkrete formuleringer der er fremkommet omkring disse ting i 70'erne er bygget op omkring »betalingsbalanceunderskuddet«, »arbejdsløsheden« og »lønningerne«. Og de er kædet sammen på den måde, at regulering af lønningerne skal løse de andre problemer. Dette er imidlertid også en meget generel økonomisk vending, som oven i købet meget let kan problematiseres. Ikke alene ud fra den hidtidige praksis, men også teoretisk.⁶⁾

Det er værd at holde fast i, at disse politiske synspunkter er formuleret i generelle vendinger. Det betyder nemlig, at deres forbindelse til den konkrete politik er ret svag. Som følge deraf kan det være vanskeligt at bruge de politiske standpunkter hos partierne som grundlag for en konkret indkredsning af den danske stats politik.

2. *Fremhævelse af de interesser, man mener lønmodtagerne har i det danske samfund.* I takt med at lønmodtagergruppen er blevet større og større i perioden efter 1945 er det meget naturligt, at de politiske partier bejder kraftigt til denne gruppe.⁷⁾ Der er imidlertid også her tale om en meget generel række af vendinger, som søger at omfatte så stor en gruppe som overhovedet muligt, d. v. s. helst alle indkomstgrupper. På den anden side er denne interesse for lønmodtagerne mere og mere blevet underlagt de politiske standpunkter, man har fremlagt inden for det område, jeg har nævnt ovenfor, nemlig »det danske samfunds interesser«.

3. *Fremhævelsen af et enkelt konkret problem som årsagen til de fleste problemer.* Det sker ofte i form af at man finder en marginalgruppe, som bliver gjort til syndebuk for en lang række problemer. Som eksempel kan jeg nævne venstrefløjen (hos Socialdemokratiet), fremmedarbejderne (hos Det konservative Folkeparti), pædagogerne, kulturfolk, skolelærere (hos Centrumdemokraterne), jordrenten (hos Retsforbundet), de offentligt ansatte »papirnussere« – det administrative personale (hos Fremskridtpartiet), moralen (hos Kristeligt Folkeparti) o. s. v. I modsætning til de første to punkter, er udgangspunktet og en lang række af de formulerede politiske standpunkter inden for dette felt ret konkrete, uden at det dog på nogen måde er lykkedes på overbevisende måde at fremstille de påståede sammenhænge tilstrækkeligt klart overfor vælgerne.⁸⁾ Derfor kan man vist med en vis ret sidestille disse formuleringer med de ovennævnte, med hensyn til til hvor konkrete de er i forhold til statens politik.

Hvis jeg på den baggrund skal samle op, så kan man spore en udvikling i de

6) Se f. eks. P. R. Christensen m. fl. *Lønniveau og konkurrenceevne*. Ålborg 1978. Heri stilles der spørgsmålstejn ved de nævnte økonomiske sammenhænge.

7) Se J. Goul Andersen. *Mellemlagene i Danmark*. Århus 1979. p. 235 ff.

8) Det kan illustreres ved den forskel der er mellem Fremskridtpartiets skattepolitik, og fremskridtsvælgerenes opfattelse af skatten, jvf. undersøgelse i *Provinsbankens temablad*. November 1978. p. 31.

politiske partiers politiske standpunkter bort fra forsvaret af enkelte sociale klassers interesser til en fremhævelse af de interesser, det danske samfund har, suppleret med en markering i forhold til lønmodtagergruppen som sådan og i forhold til konkrete marginalgrupper, der gøres ansvarlig for en lang række problemer. Politiske formuleringer der holdes i meget generelle vendinger, set i forhold til statens konkrete politik. Det har helt klart været tilfældet i 70'erne.⁹⁾

Brugen af generelle vendinger til fremstilling af politiske standpunkter, har naturligvis visse begrænsninger. Først og fremmest fjerner man opmærksomheden fra den konkrete politiske udvikling, og koncentrerer den i stedet omkring nogle ret banale og til dels indholdstomme ting. De politiske partier er dermed med til, i kraft af den måde de udformer deres politiske standpunkter, at tømme de partipolitiske aktiviteter for reelt politisk indhold, set i forhold til statens konkrete aktiviteter. Selv om det er muligt at trække nogle generelle træk ud af partiernes politiske standpunkter, så er billedet naturligvis ikke helt så entydigt, som jeg har fremstillet det her. For det første finder man nogle træk tydeligere hos nogle partier end hos andre. F. eks. er tendensen til at fremhæve et konkret problem som årsagen til mange andre tydeligst at spore blandt de nye partier, som FRP og Centrumdemokraterne. For det andet er der stadig historiske traditioner at spore i flere af partierne, f. eks. hos Venstre. Endelig er venstre-fløjens partier lidt ude af dette billede. De forsøger stadig at fastholde forsvaret for en klasses interesser som det centrale (arbejderklassens). Dernæst kommer spørgsmålet om hele landets interesser ind i billedet (Socialisme).

Trods disse nødvendige forbehold finder jeg alligevel en meget tydelig tendens til, på det politiske område, at de politiske partier selv svækker den tidligere historiske forankring i en social klasse. Det kan selvfølgelig ikke undgå at få til konsekvens, at der reelt sker en svækkelse af den sociale forankring, hvad jeg vender tilbage til. Dette billede af den politiske udvikling bliver tydeligere hvis man ser på den anden side af de politiske partiers adfærd, nemlig deres aktiviteter overfor vælgerne. Når partierne på det politiske område langt hen er enige om hvad der er hovedproblemerne, og hvad der er »den nødvendige løsning«, kan det være svært at markere forskelle på dette plan. Noget der er meget nødvendigt i et politisk system, der rummer op mod 12 forskellige partier, og hvor vælgerforskydningerne er pludselige og ofte ret overraskende. Derfor er der sideløbende med tendensen til at de politiske standpunkter sammenfalder mere og mere, ligesom de bliver mere og mere generelle, en tendens til at partierne i deres henvendelsesform til vælgerne forsøger at markere så store forskelle som overhovedet muligt. Det vil jeg forsøge at antyde i det følgende.

9) Se J. Andersen. *Vælgerne, de politiske partier og staten. En analyse af valgkampen 1979*. Ålborg 1980. Heri gennemgås bl. a. partiernes valgmateriale, og det viser klart den nævnte tendens.

2.2. Partiernes aktiviteter i 70'erne

De politiske partier udfolder mange former for aktivitet i deres forsøg på at komme i kontakt med vælgerne. Det sker gennem avisindlæg, diskussioner i medierne, pjecer, programmer og meget mere. Specielt i forbindelse med valgkamp til et folketingsvalg. Derfor er det i forbindelse med de politiske partiers valgkamp, man får det bedste billede af deres aktiviteter i forhold til vælgerne. Oprindeligt var det vigtigste bindeled til vælgerne partiernes medlemmer. Medlemmerne udbredte og argumenterede for partiets standpunkter, ligesom det var medlemmerne der tog nye ting op i partiet, som de havde hørt gennem deres arbejde i forhold til vælgerne. Dette er imidlertid ikke længere tilfældet, og det skyldes ikke bare, at medlemstallet i de politiske partier er dalet voldsomt.¹⁰⁾

Efterhånden som massemedierne, specielt de elektroniske, har vundet indpas blandt befolkningen, har partierne i større og større omfang satset her. Det fremgår tydeligt af følgende undersøgelse, foretaget i forbindelse med valgkampen til folketingsvalget 1979.¹¹⁾

Partierne er blevet spurgt om, hvilke kontaktformer med befolkningen, de anså for at være den vigtigste, hvilken kontaktform de prioriterede højest, og endelig hvilken de mente gav den klareste og grundigste information om partiets politik. Det fremgår af følgende tabeller, hvordan partierne har svaret. Jeg vil godt understrege, at kategoriseringen af partierne faktisk har været mulig at foretage ud fra besvarelsenerne.

Partiernes vurdering af den vigtigste kontaktform med befolkningen

	De »gamle« partier	De »nye« partier	Venstre- fløjspartier
TV	×	×	
Radio			
Aviser			
Eget valgmateriale			×
Vælgermøder			

Partiernes egen prioritering af kontaktformen med befolkningen

	De »gamle« partier	De »nye« partier	Venstre- fløjspartier
TV	×	×	
Radio		×	
Aviser	×		
Eget valgmateriale	×	×	×
Vælgermøder		×	

10) Som et eksempel på et partis forhold til medlemmerne kan jeg henvise til Socialdemokratiet. Se herom i J. Andersen. *Socialdemokratiet i 70'erne. En bygning slår revner*. Kbh. 1978. p. 144 ff.

11) Se J. Andersen. *Vælgerne, de politiske partier*. op.cit.

Partiernes vurdering af hvilken kontaktform der giver den klareste og grundigste information om partiets politik

	De »gamle« partier	De »nye« partier	Venstre- fløjspartier
TV		X	
Radio			
Aviser			
Eget valgmateriale	X	X	X
Vælgermøder			

Der tegner sig således et klart billede af, at selv om partierne selv mener, at det er igennem deres eget valgmateriale (pjecer m. m.) vælgere får de bedste og grundigste informationer om partiets politik, så mener både de »gamle« og de »nye« partier, at TV er den vigtigste kontaktform, og at det er den de prioriterer. Undtagelsen er – igen – venstrefløjspartierne, der ret konsekvent både vurderer og prioriterer deres eget valgmateriale højest. Værd er det imidlertid også at notere sig, at de gamle partier prioriterer aviserne højt. De gamle partier bruger således som de eneste partier ret mange penge på en løbende annoncering med store annoncer. Det kan man også se på partiernes budget i forbindelse med valgkampen 1979. Det fremgår af følgende tabel.¹²⁾

De politiske partiers officielle budget ved valgkampen 1979

Socialdemokratiet	4.500.000 kr.
Det radikale Venstre	700.000 kr.
Det konservative Folkeparti	1.500.000 kr.
Retsforbundet	200.000 kr.
Socialistisk Folkeparti	300.000 kr.
DKP	500.000 kr.
Centrumdemokraterne	200.000 kr.
Kristeligt Folkeparti	300.000 kr.
Venstre	2.000.000 kr.
Venstresocialisterne	100.000 kr.
Fremskridtspartiet	700.000 kr.
KAP	100.000 kr.

Det skal dog ikke overses, at de store partier faktisk også prioriterer TV som den vigtigste kontaktform.

Der tegner sig altså en meget klar tendens til, at de politiske partier prioriterer TV mere og mere i deres kontakt med vælgerne. For visse partiers vedkommende suppleret med store avisannoncer. Det får selvfølgelig konsekvenser for den måde partierne udformer kontakten. Noget der skal sammenholdes med det forhold, at der er et større og større sammenfald i partiernes synspunkter, ligesom de formuleres mere og mere generelt. Jeg mener der kan spores føl-

12) Op.cit. – baseret på oplysninger fra Danmarks Radio.

gende generelle træk i den måde, partierne udformer deres kontakt til vælgerne på:

1. *De politiske partiers aktiviteter i forhold til vælgerne bliver mere og mere præget af forsøg på at kontakte vælgerne gennem emotionelle og æstetiske sansepåvirkninger.*

Det sker gennem en ændring i sprogbrugen og gennem en ændring i antallet af politiske argumentationer. Dertil kommer, at man i vælgerudsendelserne i forbindelse med valgkampe bruger flere og flere billeder. Disse tendenser er blevet understreget af en analyse af socialdemokratiets propagandateknik i 70'erne.¹³⁾

For det første viser undersøgelsen, at der op gennem 70'erne sker en indskrænkning i antallet af sagområder, der inddrages i partiets valgudsendelse i TV. En indskrænkning der for alvor finder sted fra 1975. I stedet tales der mere og mere om selve valgsituationen og den parlamentariske situation.

For det andet viser undersøgelsen en ændring i sprogbrugen. I 1971 brugte man stadig det »moderne teknokratsprog«, som brugte vendinger, der var bygget op omkring en klarhed, der appellerede til intellektet. Fra 1973 sker der en ændring, idet man bruger flere og flere vendinger fra dagligsproget (metaforer), ligesom det gøres mere talesprogsagtigt. Der gøres altså bevidst mere ud af kontaktformen med vælgerne, på den måde at man taler mere konkret og i et sprog, vælgerne kender. Uden at der altså tales mere politik – tværtimod. Det er specielt udbredt hos de nye partier, f. eks. hos Fremskridtspartiet og Centrumdemokraterne.

For det tredje gøres der mere ud af billedsiden i TV-udsendelserne. Der fremlægges politiske budskaber gennem brug af billeder, noget der i høj grad er beregnet til at appellere til vælgerens umiddelbare følelser, når de ser et givet billede. Der lægges altså op til en følelsesmæssig forståelse af politikken. Det er underbygget af brugen af store og løbende avisannoncer, hvor man ud over slående – appellerende – overskrifter, bruger manende billeder af bl. a. A. Jørgensen.

Disse ting bruges også mellem valgene, f. eks. i forbindelse med udarbejdelse af politiske forlig. Siden midten af 70'erne har forligsforhandlingerne været meget medieorienterede på den måde, at de har haft et spændingsmoment, der er blevet forstærket af TV, og som i høj grad har appelleret til vælgerens følelser. Forligssituationen er blevet beskrevet på følgende måde: »Forligsforhandlinger i sene nattetimer er godt mediestof, og det ved politikerne. Som i en krimifilm gribes vi af spændingen, når sekundviseren på den tidsindstillede bombe, nærmer sig det afgørende tidspunkt. Når Anker Jørgensen frem i rette tid, eller lykkes det skurken Poul Hartling at få lagt hindringer i vejen for ham?

13) Se B. Fibiger. *Udviklingstendenser i socialdemokratiets propagandateknik i 70'erne*. Stencil. Århus Universitet. Nordisk Institut. 1979.

... Det er således min (Bo Fibiger) klare opfattelse, at den medieorienterede forligsstrategi fra midten af 70'erne, – bevidst eller ubevidst – har haft den funktion at målrette vælgerne behov for sanselig oplevelse af det politiske liv...¹⁴⁾ Selv om beskrivelsen måske er lovlig polemisk, og selv om der er en tendens til at opfatte mediet som styrende for politikken, så er der uden tvivl nogle meget centrale bemærkninger i beskrivelsen af forligssituationen i TV. Det der er spændende, set ud fra et mediesynspunkt, bliver gjort til det centrale af både partierne og medierne. Resultatet af forhandlingerne bliver først afsløret når hele »spillet« er ovre.

Ved at lægge større vægt på det følelsesmæssige og æstetiske i kontakten til vælgerne, understreges tendensen til at gøre mere ud af formen end indholdet. Det understreges også på andre måder.

2. *De politiske partier søger at slå igennem i forhold til vælgerne ved hjælp af personligheder.* I takt med at partierne har lagt større vægt på det følelsesmæssige og direkte oplevede, har man også lagt vægt på, at de bliver repræsenteret i medierne af personer, der både har en speciel personlighed og en evne til at gribe ind i diskussioner med de andre partiers ledende personer. Man kan tale om en mild form for persondyrkelse. Kendsgerningen er imidlertid, at de politiske partier i løbet af 70'erne har manifesteret sig med 5–8 kendte personer i medierne, og disse personer bruges igen og igen. I de vigtige diskussioner, som f. eks. debatter i forbindelse med folketingsvalg, er det kun nogle få personer man bruger. En partileder og et par støtter. Ved valgkampen 1979 brugte Det konservative Folkeparti kun en person som slagskibet. Mens de øvrige partier havde tre personer, hvoraf lederen dog talte i længst tid.

Specielt for de nye partier har personer betydet meget. Uden Mogens Glistrup var der næppe blevet noget Fremskridtsparti, selv om de sociale kræfter bag partiet lå og ulmede meget længe. Det samme kan siges om Centrumdemokraterne og deres leder Erhard Jacobsen. Imidlertid finder man hos Socialdemokratiet en lignende fremhævelse af Anker Jørgensen, f. eks. i valgreklamerne. Selv om det ikke er stedet for en grundig billedanalyse af disse reklamer, så siger man næppe for meget ved at påstå, at de billeder man har brugt er billeder, hvor Anker Jørgensen fremstår som fasthedens, ansvars, overblikkets og sandhedens mand. En slags »nationens fader«. Det korte af det lange er, at de politiske partier selv har prioriteret de ledende personers centrale rolle, og understreger i øvrigt dermed tendensen til at lægge større og større vægt på formen.

3. *Endelig koncentrerer de politiske partier sig i deres agitation mere og mere om konkrete situationer, der ikke berører grundlæggende politiske spørgsmål – snarere tværtimod.* Ved at koncentrere sig om konkrete situationer, gerne fra

14) B. Fibiger. Medieorienteret forligsstrategi med Anker Jørgensen som McCloud. *Information* 23. 11. 77.

den politiske dagligdag, forsvinder de politiske linier meget let. Det var f. eks. situationen under valgkampen 1979. Her prioriterede så godt som alle de politiske partier diskussionen af regeringdannelsen efter valget, selv om det rent faktisk var det eneste spørgsmål man ikke kunne tale ret meget om. Der var nemlig ingen der kendte valgresultatet. Men ved at snakke om et konkret problem, som var kendt af alle, *og som man altså ikke kunne snakke om*, undgik man at tale om valgets hovedspørgsmål – den økonomiske krise og den konkrete politik, man mente skulle til for at ændre på krisen.¹⁵⁾ Denne tendens kan ses som en forlængelse af ændringen i sprogbrugen til mere dagligdags tale, og svækkelsen af partiernes politiske profiler.

De tre forhold som jeg har trukket frem her er alle med til at understrege den prioritering partierne selv har valgt. Man forsøger at gøre »politik egnet for TV« og »forståelig for folk«. Partiernes grundlæggende synspunkt på deres aktiviteter er derfor formodentlig ret godt sammenfattet af Ib Stetter fra Det konservative Folkeparti når han siger, at »politik slet ikke er noget vælgerne har tid og mulighed for at sætte sig ind i. Men det skulle man nu ikke være ked af, for der var 12.000 vælgere der havde tillid til at han gjorde arbejdet for dem.«¹⁶⁾

Det er nok en noget vidtgående fortolkning af det repræsentative system. På den anden side er det som om de politiske partier i deres adfærd lægger op til, at det er den rigtige tolkning – ihvert fald for 70'erne.

De to sider af partiernes adfærd må ses som dele af samme sag. Svækkelsen af det sociale perspektiv i de politiske partiers politiske standpunkter, til fordel for fremhævelsen af generelle samfundsmæssige interesser, formuleret til generelle termer, må nødvendigvis føre til en stærk koncentration om det felt, hvor det er muligt at skelne de politiske partier fra hinanden, og det vil sige i medieverdenens formsprog, hvor der tales mere til følelser end til fornuften. Omvendt betyder det, at hvis de politiske partier ønsker at dominere medierne, må de lægge hovedvægten på formen, fordi det er umuligt at diskutere politik i en monolog. Derfor er det to sider af samme sag når man i partiernes adfærd kan spore tendensen til dels at gøre de politiske formuleringer meget generelle og uforpligtende, og til dels at gøre politik til et spørgsmål om bearbejdning af vælgernes følelser.

De politiske partiers arbejde i Folketinget er tydeligt præget af den adfærd, jeg har beskrevet i det ovenstående. For det første er det primært de samfundsmæssige interesser der ligger til grund for partiernes arbejde, og ikke en bestemt social classes interesser. Det giver sig i 70'erne udslag i en lang række politiske forlig, der samler et større eller mindre antal partier omkring en kriseplan, der benævnes som den »nødvendige politik«.

15) Jvf. J. Andersen. Vælgerne, de politiske partier ... op.cit. Her er valgkampens materiale analyseret i forhold til problemstillinger i forbindelse med den økonomiske krise. Og ingen af partierne gør ret meget ud af denne side af sagen.

16) Se B. Fibiger. Medieorienteret ... op.cit.

For det andet viser tendensen til at de politiske partiers standpunkter bliver mere og mere generelle sig i det forhold, at arbejdet i Folketinget specialiseres, således at det enkelte medlem får til opgave at følge med i den politiske udvikling i en bestemt sag. Det betyder på den anden side, at man i en politisk debat i Folketinget ikke kan fremføre detaljerede politiske synspunkter, fordi partiets talsmænd ikke har den fornødne indsigt, eller fordi den indsigt han har er alt for detaljeret til, at den fører til en politisk debat. Dertil kommer, at den tid der er afsat til en politisk debat i Folketinget ikke tillader en dybere debat, ligesom den manglende interesse fra massemediernes ikke indbyder til længere diskussioner. Det betyder at der er længere og længere mellem de grundige politiske debatter i Folketinget, der følges af folketingsmedlemmerne og af medierne, og hvor alle deltager.

For det tredje er den aktivitet man benytter sig af i de sjældne storpolitiske diskussioner, f. eks. i forbindelse med politiske forlig, meget lig de aktiviteter jeg har beskrevet ovenfor: forsøg på at påvirke den politiske debat gennem følelsesmæssige og æstetiske sansepåvirkninger, kendte personligheder og direkte dramatiske spørgsmål.¹⁷⁾

Der er altså ingen ting der fundamentalt ændrer sig, hvis man forskyder opmærksomheden fra de politiske partiers adfærd i forhold til vælgerne til de politiske partiers adfærd i Folketinget. Det er stort set de samme tendenser man finder begge steder. Men de er tydeligt i forhold til vælgerne.

Hvis man skal sammenfatte de tendenser jeg har beskrevet her, så mener jeg man kan sige, at de politiske partier er massepartier, i den forstand at de henvender sig til vælgerne under et, i modsætning til tidligere hvor den sociale binding til en bestemt klasse betød, at man gjorde mest for at fremme denne klasses interesser. Dertil kommer, at deres henvendelser til vælgerne og deres politiske arbejde i øvrigt, er præget af de meget generelle perspektiver, og at de i høj grad søger mediernes opmærksomhed, hvor det er muligt.

2.3. Partiernes interne organisering

Den adfærd, som kendetegner de politiske partier i 70'erne, præger i høj grad deres interne opbygning. De elektroniske medier har i realiteten overtaget den rolle, som en tæt forbindelse til en social klasse og gruppe tidligere udgjorde, nemlig som det centrale bindeled til vælgerne.

Derfor er medlemmer, rekrutteret i en bestemt social klasse, ikke længere særligt nødvendige for det politiske partis arbejde.

Det samme gælder for rekrutteringen af partiets ledende personer f. eks. folketingskandidater og folketingsmænd. Konkret kan man se det på den måde, at partiernes medlemstal er dalende og at partiernes kandidater og ledende

17) Desværre findes der ingen systematiske analyser af de nævnte forhold, men man får nogle antydninger i E. Damgaard m. fl. *Folketingsmedlemmer på arbejde*. Århus 1979.

personel rekrutteres blandt funktionærer (lønnede partifunktionærer bl. a.), direktører og ledende administrativt personale.¹⁸⁾ Internt i partiet får det til konsekvens at f. eks. generalforsamlinger, brede politiske diskussioner af konkrete politiske spørgsmål og aktivt arbejde i forbindelse med udbredelse af partiets standpunkter betyder ret lidt for det politiske parti.

Der er altså tydelige tegn på, at de politiske partiers interne organisation er blevet præget af en større og større centralisering. Ikke mindst understreges dette forhold af, at medlemmerne er blevet mere eller mindre overflødiggjort, både med hensyn til udviklingen af den aktuelle politik og med hensyn til udbredelse af den blandt befolkningen. Derimod har der været et stigende behov for lønnede partifunktionærer, der arbejder i tæt forbindelse med partiets hovedbestyrelse og folketingsgruppe, i forbindelse med f. eks. udviklingen af partiets politiske standpunkter og i forbindelse med afviklingen af en valgkamp. Derfor kan man tale om en klar tendens til centralstyring af de politiske partier.

Hvis man skal sammenfatte denne gennemgang af de politiske partiers adfærd i 70'erne, så mener jeg at der er mange gode argumenter for at karakterisere partierne som *centralstyrede massepartier*.

3. De centralstyrede massepartier og vælgerne

Det umiddelbare resultat af de centralstyrede massepartiers adfærd i 70'erne er en *svækkelse af de politiske partiers sociale forankring i en bestemt social klasse eller social gruppe*. Svækkelsen er ikke så omfattende, at den helt udvisker den historiske binding mellem parti og klasse, f. eks. mellem SD og arbejderklassen, mellem Venstre og landmændene og mellem Det konservative Folkeparti og de selvstændige næringsdrivende. På den anden side er svækkelsen så markant, at der er sket alvorlige brud på disse historiske bindinger i 70'erne. De politiske partier har således hentet stemmer fra alle kasser og grupper, samtidig med at vælgerne fra den sociale klasse, som et giver politisk parti historisk er bundet til, forlader partiet til fordel for andre partier. Der kan således i 70'erne spores en række vælgerforskydninger på tværs af partierne og de sociale klasser.

Denne nye løse forbindelse mellem partierne og de sociale klasser gør det samtidig lettere for nye partier at slå igennem. Man har således i 70'erne set en række nye partier (CD, Krf., FRP) slå igennem med store stemmetal.¹⁹⁾

De nævnte ting er med til at tegne det umiddelbare billede af det politiske system i Danmark. Som det forhåbentlig fremgår af min diskussion af de politiske partiers adfærd, så mener jeg at man skal finde en nærmere begrundelse for de nævnte iøjnefaldende forhold i fremkomsten af de centralstyrede massepartier. Der er imidlertid en anden side af denne sag, og den vedrører vælgernes muligheder for at påvirke den politiske udvikling – som vælgere.

18) Se J. Andersen. Socialdemokratiet . . . op.cit. p. 149.

I og med at de politiske partier ikke længere repræsenterer og forsvare på det politiske felt en given social klasse, svækkes den sociale klasses medlemmers muligheder for at påvirke den politiske udvikling, og dermed statens politik.

Lad mig prøve at forklare det lidt nærmere. Der er flere forhold der peger i den retning:

1. De centralstyrede massepartier svækker medlemmernes indflydelse på partiets politik og aktiviteter. Medlemmerne holdes uden for den politiske diskussion, og de er ikke med til at formidle partiernes politiske synspunkter ud til vælgerne. Det er forhold jeg har været inde på tidligere. Kernen i dette er, at partierne styres centralt fra, hvilket altså udelukker medlemmernes indflydelse på politikken. Men der er mere endnu.

2. I kraft af, at de politiske partier mere eller mindre har svækket deres sociale forankring, kan de sociale klasses medlemmer ikke påvirke de politiske partier til at tage bestemte sager op, som relaterer sig til den givne klasses situation. Der kan nævnes flere eksempler på dette forhold. F. eks. vil Socialdemokratiet ikke tage de lønkrav (f. eks. 35 kr. som mindsteløn, formuleret i midler af 70'erne) som arbejderklassen formulerer op og forsvare dem politisk. Landmændene står i en lignende situation. Her vil Venstre ikke tage deres problemer op og forsvare dem. Netop fordi det er et forsvar for en bestemt klasses interesser.

3. Vælgerne kan ikke fastholde et parti på bestemte standpunkter, og dermed presse det til at kæmpe videre for de krav, partiet selv har sagt, man ville kæmpe for. Det hænger sammen med at partiernes politisk formuleringer er så generelle, og at de faktisk ikke berører grundlæggende politiske spørgsmål, på en konkret måde.²⁰⁾ Dertil kommer, at når partierne ikke tager krav op, der modsvare en klasses interesser, så kan det være vanskeligt at finde ud af, hvilke krav man skal tvinge partiet til at fastholde. Eksemplet med Socialdemokratiet og ØD er her meget nærliggende. Dels har SD siden begyndelsen af 70'erne hævdet, at man ikke ville gå med til indgreb overfor lønningerne, uden at man fik ØD.²¹⁾ Og det har man hver gang gjort, uden ØD. Dertil kommer, at ØD er et centralstyret partis opfindelse. Tilslutningen til ØD blandt SD's egne vælgere er ret minimal. Det er formodentlig i fagbevægelsens top man finder den største tilslutning.

Hvilket i øvrigt blot understreger det centralstyrede element.

4. Vælgerne har ingen mulighed for at komme igennem med deres krav og synspunkter. Partiernes kontakt med vælgerne er mere og mere blevet en en-

19) Se O. Borre m. fl. Vælgere i 70'erne. op.cit.

20) Se J. Andersen. Vælgere, de politiske partier . . . op.cit.

21) Se J. Andersen. Socialdemokratiet i 70 . . . op.cit. p. 77 ff.

vejskommunikation, i kraft af at partierne prioriterer medierne, og her først og fremmest TV, som deres vigtigste kontaktmiddel til vælgerne. Noget der i øvrigt underbygges af medlemmernes svagere og svagere placering inden for partierne. Efterhånden er det sådan, at det er vælgerne der skal påvirkes og partierne der skal påvirke. De nævnte forhold er med til at svække vælgernes muligheder for at få indflydelse på den politiske udvikling. Man har godt nok de formelle institutionaliserede muligheder, men de svarer ikke til den måde, virkelighedens politiske institutioner er organiseret på. Man kan faktisk gå så vidt som til at sige, at de centralstyrede massepartiers adfærd blokerer for vælgernes muligheder for at deltage aktivt i politik.²²⁾

Hvad enten de vil det eller ej, så er de politiske partier, i kraft af svækkelsen af deres sociale forankring, med til at sikre, at befolkningens muligheder for at øve indflydelse på den politiske udvikling svækkes alvorligt. Samtidig med at de fastholder deres støtte i befolkningen i kraft af deres medieorienterede aktiviteter.²³⁾ De politiske partier er altså på en gang med til at sikre en tilslutning til det borgerlige demokrati, samtidig med at de forhindrer, at de muligheder for at påvirke den politiske udvikling, som ligger i det borgerlige demokrati, bliver brugt af befolkningen.

På den baggrund kan det udmærket slås fast at *de politiske partier i forhold til staten fungerer som institutioner, der er med til at legitimere statens politik*, d. v. s. her under krisen institutioner, der er med til at legitimere de stadig mere omfattende og stramme reguleringer af en række økonomiske, politiske og ideologiske forhold.²⁴⁾

Jeg vil godt her understrege, at jeg ikke har sagt, at det skulle være partiernes eneste funktion. Det jeg mener er, at de politiske partiers udvikling i retning af centralstyrede massepartier uden social forankring har placeret partierne i en position, hvor de varetager denne funktion i forholdet mellem staten og vælgerne.²⁵⁾ Nogle partier mere end andre, hvad der skulle være fremgået i gennemgangen af de politiske partiers adfærd.

Til slut vil jeg afrunde denne artikel med en kort diskussion af baggrunden for de politiske partiers adfærd som centralstyrede massepartier.

22) De politiske partier og den måde, de politiske institutioner er organiseret på, fungerer også individualiserende, på den måde at alle rettigheder er individuelle. Dermed opsplittes enhver social sammenhæng, og dermed et politisk fællesskab. – Se videre i J. Andersen. *Det borgerlige parlament og de borgerlige politiske partier – ideologiske statsapparater*. Århus 1976. p. 61 ff.

23) En præcis teoretisk diskussion af denne bestemmelse findes hos J. Hirsch. Til analysen af den borgerlige stat. I *Oktober* nr. 8. 1977. En anden indgangsvinkel findes hos J. Habermas. *Legitimitetsproblemer i senkapitalismen*. København 1975.

24) Jvf. J. Hirsch. op.cit. der bestemmer de politiske partier som masseintegrative apparater, der er med til at tilvejebringe accept af den statslige politik. Op.cit. p. 44 ff.

25) Denne bestemmelse af partierne er diskuteret nærmere hos Jørgensen og Ibsen. *Fagbevægelse og stat I*. Kbh. 1978. p. 242 ff.

4. Staten og de politiske partier

Hvis man kort skulle sammenfatte statens udvikling i 70'erne kan man sige, at den er præget af, at staten griber stramt regulerende ind overfor såvel økonomiske som politiske og ideologiske forhold, med det formål at sikre den kapitalistiske økonomis fortsatte vækst. Det har krævet en udvidelse af statens aktiviteter, og det har betydet et større forbrug af økonomi. Baggrunden for denne udvikling er statens forsøg på at modvirke krisetendenserne i den danske økonomi. Denne udvikling kræver, at staten er bygget op på en sådan måde, at den er i stand til at overskue, organisere og iværksætte disse mange aktiviteter. Og sådan som den danske stat i dag er bygget op kan man faktisk sige, at den er bygget op så den kan varetage disse ting.²⁶⁾

På det øverste niveau har man de politiske institutioner og de politiske partier. Konkrete spørgsmål og aktiviteter når sjældent herop, idet det kræver en omfattende ekspertviden at finde rundt i statens konkrete aktiviteter. Derfor begynder man her at udarbejde brede, almene beslutninger, der rummer hensigter, retningslinier, generelle regler og bemyndigelser.

På mellemniveauet finder man centraladministrationen. Her koordineres og organiseres statens konkrete aktiviteter. Det er nemlig her man finder eksperterne. De udarbejder den konkrete fortolkning af de brede og almene beslutninger, der er taget på det øverste niveau. Ligesom man leverer det materiale, der danner grundlaget for de beslutninger man tager på det øverste niveau. Udarbejdelsen af fortolkninger sker f. eks. i form af cirkulærer og bekendtgørelser, som sendes videre i systemet. Det er altså her, på mellemniveauet, at den reelle udformning og koordinering af statens konkrete politik finder sted. På det underste niveau finder man lokaladministrationen og de folk i centraladministrationen, der står i daglig kontakt med befolkningen. Det er her man fører statens aktiviteter ud i livet. Det er her man tager konfrontationen med befolkningen. Og det er her man finder en ekspertgruppe med ret begrænset viden, baseret på cirkulærer.²⁷⁾

Accepterer man at staten er bygget op på den måde, og det er der gode grunde til at gøre,²⁸⁾ er der ikke noget at sige til, at de politiske partier har udviklet sig på den måde de har. Det reelle i denne udvikling er nemlig, at de fjernes mere og mere fra de centrale beslutningsprocesser i staten. Noget der har medført, at de beskæftiger sig mere og mere med generelle forhold. I forhold til de sociale klasser betyder det, at de er ude af stand til at sætte præg på den politiske udvikling, og at de kun har en række generelle og almene per-

26) Se en nærmere diskussion af statens opbygning i J. Andersen. *Den danske stats krise*. Ålborg 1980, og J. Andersen. Staten og den aktuelle krise i Danmark. I *Grus* nr. 1. 1980.

27) Se videre hos D. Tarschys. *Den offentliga revolutionen*. Stockholm 1978. p. 38 ff og p. 68-69.

28) Se f. eks. diskussionen i J. Andersen. *Den danske stats krise*. op.cit.

spektiver at tilbyde vælgerne. Perspektiver der har meget lidt med den konkrete politiske hverdag at gøre.²⁹⁾

Set i dette perspektiv er der en klar sammenhæng mellem de centralstyrede massepartiers adfærd og den måde, staten er organiseret internt på. Det er den samfundsmæssige udvikling, og den måde, som denne udvikling har sat sit præg på statens institutionelle »skelet«, der har medført, at de politiske partier har fået tildelt den plads i det statslige hierarki, som tilfældet er. Og det er den egentlige baggrund for fremkomsten af de centralstyrede massepartier.

Der er imidlertid grund til at gå et skridt videre i denne diskussion, nemlig til spørgsmålet om drivkraften i den samfundsmæssige udvikling. En udvikling der er med til at svække det borgerlige demokrati på den ene side og styrke staten på den anden. Det kan man få en antydning af, ved at se lidt nærmere på forholdet mellem staten og krisen.

Den økonomiske krise, nationalt og internationalt, er den direkte årsag til, at der sker ændringer i statens politik, og dermed i dens institutioner. De fleste ændringer er nemlig et forsøg på at imødekomme og overvinde den økonomiske krise, eller i det mindste dens resultater.³⁰⁾ Men dermed imødekommer staten i virkeligheden borgerskabets interesser i en kapitalistisk økonomi, der stadig akkumulerer.

Der er næppe nogen tvivl om, at i det kapitalistiske samfund (Danmark) er krumtappen sikringen af den kapitalistiske økonomis grundlag: den fortsatte produktion for profit. Et forhold der forstærkes under den aktuelle krise. Derfor skal man nok finde en væsentlig del af den sociale kraft, der ligger bag statens udvikling, i borgerskabets kamp for realiseringen af egne interesser. Det åbner igen op for problemstillingen vedrørende forholdet mellem borgerskabet og staten, specielt dens »mellemniveau«. Det skal jeg imidlertid ikke komme nærmere ind på her.³¹⁾ Lad mig i stedet benytte lejligheden til at understrege nødvendigheden af at fastholde et totalitetsperspektiv i analyser af samfundsmæssige forhold. Ikke sådan at man hver gang kommer med en total analyse af alle forhold i samfundet, men at man klart antyder nogle »totale sammenhænge«. Og dermed bruger sine egne analyser og diskussioner til at rejse nye problemstillinger. Det håber jeg, har været tilfældet med denne artikel.

29) Jvf. D. Tarschys. op.cit. p. 70.

30) Se disse ting diskuteret sammen i N. Poulantzas. *L'Etat, le Pouvoir, le Socialisme*. Paris 1978.

31) Se videre i N. Poulantzas. op.cit og J. Hirsch. *Staatsapparat und Reproduktion des Kapitals*. Frankfurt a. Main. 1974, specielt p. 231 ff.

Industrien og staten i 1930'rne.

Industrirådets ændrede rolle og politik under 30'ernes krise

Ole Hyltoft

Ligesom andre erhverv havde *industrien* mulighed for at påvirke de politiske og administrative beslutninger gennem en række enkeltpersoner, personkredse og organer. Inden for dette spektrum vil den følgende fremstilling være koncentreret omkring et enkelt vigtigt organ, *Industrirådet*, der i perioden stod som den samlende og anerkendte repræsentant for industriens interesser, og som det forbindende led mellem industrivirksomhederne og statsmagten.

Mens landbrugets organisationer i mellemkrigstiden gennem de seneste år er taget op af en række forskere,¹⁾ er den foreliggende *litteratur* om Industrirådets virksomhed både sparsom og utilfredsstillende. Johs. Hansens jubilæumsskrift om Industrirådets historie 1910–1935 samler sig helt om tiden før 1930, og Poul Melgaards kortfattede oversigt over Industrirådet 1910–1960 består for 1930'ernes vedkommende mest af en opremsning af personer, jubilæer og rådets vigtigste sagsområder.²⁾ Anders Vigen's afsnit i Rigsdagsværket om Rigsdagen og erhvervsorganisationerne er mere rig på synspunkter, men som følge af fremstillingens karakter noget bred og kortfattet i behandlingen af forholdet mellem Industrirådet og statsmagten i 30'rne.³⁾ Da netop 1930'rne står som en nøgleperiode for såvel industrien som Industrirådets placering i det danske samfund, er denne manglende forskning særlig beklagelig.

Nærværende fremstilling vil ikke tilnærmelsesvis kunne afhjælpe dette savn. *Formålet* her er det mere begrænsede, at skitsere nogle hovedpunkter af Indu-

- 1) Erik Helmer Pedersen, Landbrugsrådet som erhvervspolitisk toporgan, 1979, Torben Hansgaard, Landbrugsrådets tilblivelse, 1976, Per Brogård, Landbrugernes Sammenslutning, Århus 1969, Torben Ankjærgård, Småborgerskab og krise. En analyse af LS' samfundsopfattelse i Danmark i 30'rne, i Historievidenskab no. 13–14, 1978, s. 123–149 og Fridlev Skrubbeltrang, Den danske husmand, bd. 2, 1954, s. 186–281. Angående håndværksorganisationerne i mellemkrigstiden se Bjarne Hastrup, Håndværkets økonomiske historie 1879–1979, 1979, s. 287–311.
- 2) Johs. Hansen, Hovedtræk af Industrirådets historie 1910–1935, 1935, og Poul Melgaard, Industrirådet 1910–1960, i Tidsskrift for Industris jubilæumsnummer 1960, s. 9–76.
- 3) A. Vigen, Rigsdagen og erhvervsorganisationerne, i Den Danske Rigsdag 1849–1949, bd. 3, 1950, s. 389–526.

strirådets ændrede rolle og politik under 1930'ernes krise. Enkelte, vigtigere problemstillinger vil blive opstillet og dernæst søgt belyst på grundlag af Industrirådets officielle publikationer (Tidsskrift for Industri og Dansk Industrierbetning) og forskelligt supplerende kildemateriale og litteratur, bl. a. P. Munchs erindringer. Foruden Industrirådets årlige beretninger har ikke mindst de redaktionelle artikler, samt gengivelser af taler, resolutioner og henvendelser interesse i denne sammenhæng. På grund af kildematerialets karakter vil det blandt andet sjældent være muligt at afdække eventuelle modstridende synspunkter inden for Industrirådet.

Industrirådets erklærede *målsætning* var, »at varetage industriens interesser og tjene som mellemlid mellem de industrielle virksomheder og statsmagten«. For en foreløbig præcisering af denne målsætning i forbindelse med rådets konkrete aktiviteter vil en kort omtale af medlemstrukturen og rådets forhold til medlemmerne være nyttig. Der er ingen tvivl om, at Industrirådet navnlig repræsenterede den større danske industri. Den større industri dominerede ved valget af formand, i repræsentantskabet og ved besættelse af udvalgsposter. F. ex. indtog firmaer som Burmeister & Wain, De forenede Bryggerier, F. L. Smidth & Co. og Otto Mønsted en fremtrædende plads. Blandt andet som følge heraf var den eksporterende del af dansk industri stærkt repræsenteret. Selv de store virksomheder havde dog oftest hjemmemarkedet som hovedmarked, og for rådet som helhed må hjemmemarkedsinteresserne have været de dominerende.

Desuden kan man formode, at Industrirådet først og fremmest følte anledning til at varetage medlemmernes og de eksisterende virksomheders interesser, eventuelt på bekostning af nye virksomheder og potentielle konkurrenter. Endvidere må man forvente autonome bestræbelser fra organets side på generelt at fremme rådets indflydelse. Hyppigst stod disse interesser vel ikke i konflikt med det mere vidtfavnende »industriens interesser«, men samspillet mellem Industrirådets voksende indflydelse og de øgede og ofte detaljerede offentlige indgreb i industriens produktions- og afsætningsforhold måtte undertiden føre til interessekonflikter.

Grundlaget for industrivirksomhedens og Industrirådets muligheder for at påvirke de offentlige beslutninger skal navnlig søges på to områder, spørgsmålet om *beskæftigelse* og om *sagkundskab*. Begge disse områders betydning tilspidsedes i 30'erne. Industriledernes centrale placering i forbindelse med det voksende beskæftigelsesproblem blev stillet i relief af landbrugets vanskeligheder, der gjorde det klart, at nye beskæftigelsesmuligheder måtte søges i byerhvervene og navnlig inden for industrien. En beskæftigelsesfremmende økonomisk politik ville derfor hyppigt blive ensbetydende med en industrifremmende politik. Beskæftigelsesargumentet benyttedes til stadighed som et slagkraftigt argument fra Industrirådets side, og i Beretningen for 1937/38 havde rådet endog udskiftet de tidligere almindelige betragtninger »om fremme af indu-

striens interesser« med »Industrirådets arbejde i det forløbne år har som tidligere været præget af anstrengelsen for at skabe de bedst mulige vilkår for industriens beskæftigelse«.4)

Under 30'ernes hyppige, omfattende og detaljerede indgreb i industriens produktions- og afsætningsforhold blev også den *sagkundskab*, som Industrirådet rådede over et voksende aktiv. Udover denne sagkundskabs værdi i forbindelse med den almindelige påvirkning af hovedlinjer, lykkedes det hyppigt Industrirådet at få gennemført et stort antal smårettelser under påberåbelse af samme sagkundskab. Hertil kom, at en aktiv og nogenlunde velvillig medvirken fra Industrirådets og industrivirksomhedernes side hyppigt var en forudsætning for indgrebenes positive gennemførelse.5)

Desuden skal nævnes de ret betydelige *økonomiske ressourcer*, som Industrirådet havde til rådighed, midler som kunne benyttes i bestræbelserne på at påvirke den offentlige opinion. Blandt Industrirådets potentielle ressourcer kan endelig regnes en række *personsammenfald* mellem Industrirådets medlemmer (og funktionærer) og medlemmer af Rigsdagen. Blandt de mere markante eksempler herpå var Povl Drachmann, der gennem hele mellemkrigstiden såvel var medlem af folketinget som redaktør for Tidsskrift for Industri. P. Drachmann havde en fremtrædende placering i Det konservative Folkeparti som medlem af partiets repræsentantskab. Han var hyppigt partiets ordfører i told- og erhvervsspørgsmål samt dets repræsentant i en række erhvervspolitiske nævn og udvalg.6)

Med støtte i disse ressourcer søgte Industrirådet på forskellig måde direkte eller indirekte at påvirke den politiske beslutningsproces. De *midler* som toges i anvendelse var navnlig: Påvirkning af den offentlige opinion, henvendelser til rigsdagsudvalg, henvendelser til regering og administration, medlemskab af rådgivende udvalg og nævn, samt direkte deltagelse i den offentlige administration.

Efter disse indledende overvejelser om Industrirådets målsætning, ressourcer og politiske midler vil vigtigere sider af rådets aktivitet blive taget op til nærmere undersøgelse i det følgende. Først behandles Industrirådets holdning til og placering i 30'ernes danske politiske system. Dernæst omtales træk af rådets arbejde for at påvirke den offentlige opinion, herunder den indirekte påvirkning af partier og regering. Videre gennemføres en mere udførlig undersøgelse af forholdet til centrale valuta- og handelsspørgsmål. Derefter omtales rådets stilling til den bredere lovgivning af betydning for industrien. Endelig berøres det

4) Tidsskrift for Industri (T.f.I.) 1938, s. 101.

5) I en undersøgelse af forholdet mellem staten og skibsfarten under 1. verdenskrig fremhæver Benny Christensen sagkundskabens afgørende betydning for skibsfartens forhandlingsposition under forhold, der kan sammenlignes med 30'erne, jfr. Benny Christensen, Forholdet mellem staten og skibsfarten under første verdenskrig, i Erhvervshistoriske Årbog 1973, s. 130-189.

6) Dansk Biografisk Leksikon (D.B.L.), bd. 6, 1935, s. 91-92 og V. Elberling, Rigsdagens medlemmer gennem 100 år, bd. 3, 1950, s. 48.

røres det mere specielle problem om direkte statsstøtte til industrien samt til slut forholdet mellem Industrirådet og dets egne medlemmer gennem perioden.

Industrirådet og det politiske system

De mange ordninger og andre former for kriseindgreb i 1930'erne betød en afgjort styrkelse af såvel *statsmagtens* som *erhvervsorganisationernes* indflydelse. Den af krisen nødvendiggjorte erhvervsomlægning kunne kun gennemføres relativt hurtigt med støtte af detaljerede statsindgreb, og en af følgerne blev væsentlige ændringer i landets politiske system. Meget i situationen og de gennemførte indgreb minder om udviklingen under 1. verdenskrig, ligesom en stor del af personerne var de samme.⁷⁾

Ligesom under 1. verdenskrig styrkedes *regering og administration* over for Rigsdagen. Baggrunden herfor var navnlig de mange og detaljerede indgreb, men også at penge- og udenrigspolitik (inkl. handels- og valutapolitik) fik øget betydning i 1930'erne. Rigsdagens indflydelse på disse områder var traditionelt forholdsvis ringe. Forhandlingerne i Det udenrigspolitiske Nævn synes således overvejende at have haft informerende karakter, og en stærk udenrigsminister, som P. Munch, kunne i samarbejde med regering og erhvervsorganisationer bevæge sig forholdsvis selvstændig, bl. a. på det handelspolitiske område. Selv i de afgørende forhandlinger med England og Tyskland var Rigsdagens store oppositionspartier ikke repræsenteret som sådanne. Efter P. Munch skulle Venstres modstand have hindret en sådan repræsentation.⁸⁾ Efter september 1936, hvor Socialdemokratiet og Det radikale Venstre fik flertal i både folketing og landsting, konsolideredes regeringens styrke i forhold til Rigsdagen yderligere.

Samtidig var regeringen imidlertid ivrig efter at sikre sig *erhvervenes medvirken* og støtte på de ovennævnte områder. I den officielle timandsdelegation ved Englandsforhandlingerne i 1932–33 havde de store erhvervsorganisationer således 5 repræsentanter, en fra skibsfarten, to fra landbruget og to fra industrien.⁹⁾ Både i forbindelse med handelspolitikken og de hjemlige indgreb talte en række forhold for en sådan medvirken, det gjaldt ikke mindst beskæftigelsespolitikken og erhvervenes saglige indsigt, men også tanker af korporativ natur kan have spillet en rolle, navnlig for Socialdemokratiets holdning. I december 1931 oprettedes således Det erhvervsøkonomiske Råd bestående af repræsentanter for de store erhvervsorganisationer. Blandt andet statsminister Th. Stauning skal have stillet store forhåbninger til denne institution som en mulig afløser for Landstinget, og forud for valutaordningens vedtagelse fore-

7) Einar Cohn, Danmark under den store krig, 1928, Erik Rasmussen, Politikens Danmarkshistorie bd. 13, 1965, s. 422 ff og A. Vigen, Op.cit. s. 488 ff.

8) P. Munch, Erindringer 1933–1939, 1966, s. 17 ff.

9) P. Munch, Erindringer 1924–1933, 1964, s. 308.

lagdes planen den 22. januar 1932 for et udvalg under nævnte råd.¹⁰⁾ Organet fik imidlertid ikke større betydning, og det er ikke muligt her at gå nærmere ind på de koprorative tankers udbredelse i Socialdemokratiet i 1930'erne. Der er dog grund til at fremhæve, at de stærke statsindgreb og reguleringer ikke opfattedes som noges heldigt eller varigt af Socialdemokratiet, men helt overvejende som nødtvungne, midlertidige kriseindgreb.¹¹⁾

Industrirådet var også principielt modstander af omfattende statsindgreb, men forligede sig overraskende hurtigt med ret betydelige indgreb under henvisning til den foreliggende situation. De ændrede forhold gav rådet langt bedre muligheder for at påvirke de offentlige beslutninger, muligheder som søgtes udnyttet og yderligere udvidet. Rådet virkede stærkt for en øget indflydelse på administrationen af de forskellige ordninger, og for at lægge denne erhvervsindflydelse og ordningerne i fastere rammer.¹²⁾ Allerede på det ovennævnte møde om valutaordningen i Det erhvervsøkonomiske Råd skal Industrirådet have foreslået, at rådet sammen med handelens organisationer skulle forestå lovens administration efter forbilledet fra 1. verdenskrig.¹³⁾ Noget sådant ville have givet disse organisationer en afgørende indflydelse på erhvervslivets produktions- og afsætningsforhold, og det gennemførtes da heller ikke. I stedet blev valutatildelingerne sat under kontrol af et rigsdagsudvalg. I de følgende år søgte Industrirådet med nogen held at løsne denne rigsdagskontrol og øge erhvervsorganisationernes indflydelse på valutatildelingerne.

Gennemgående synes Industrirådet at have haft betydelig *mistillid til parti-politik* og i særdeleshed til rigsdagsudvalgs indflydelse på de forskellige ordninger og nævn. Rådet udtalte sig sjældent offentligt om det herskende politiske system bortset fra almindelige udtalelser til støtte for demokrati og næringsfrihed samt skarpe afvisninger af statssocialisme. I forbindelse med Industrirådets 25 års jubilæum i 1935 kom formanden August Holm dog lidt nærmere ind på disse problemer.¹⁴⁾ Han mente således,

»at måtte sige, at det ville betyde en styrkelse af folkestyret, at den lovgivende magts naturlige myndighed over for statsadministrationen ikke svækkes af Rigsdagens direkte meddelagtighed i denne administration. Netop under hensyn til de uhyre vigtige afgørelser, der skal træffes af staten, og i betragtning af de vidtgående magtbeføjelser staten må have, er det af største betydning, at den frie offentlige kritik bevares, og det naturlige organ herfor er den af hele folket valgte Rigsdag . . . Endelig vil jeg pege på, at de mange erhvervsanliggender, der skal behandles af staten,

10) P. Munch, *Erindringer 1933-1939*, 1966, s. 274.

11) E. Rasmussen, *Op.cit.* s. 422-423.

12) Jfr. nedenfor og f. eks. A. Holm, *Industripolitiske tanker ved Industrirådets 25 års jubilæum*, i T.f.I. 1935 s. 259-266.

13) Johs. Hansen, *Op.cit.* s. 268.

14) A. Holm, *Op.cit.* s. 264-265.

gør det hensigtsmæssigt, at erhvervslivet selv inddrages i arbejdet. Under krigen var det jo således, at erhvervene i stor udstrækning var med som rådgivere ved afgørelserne og parthavere i ansvaret... (Efter at have omtalt regeringens og administrationens samarbejdsvilje fortsatte han) Men jeg tror, at en klarere fastlæggelse af erhvervenes deltagelse og en fastere opbygning af rammerne herfor vil være i alles interesse...«

Disse udtalelser viser Industrirådets stærke modstand mod, at Rigsdagens partier blandede sig i administrationen af de mange ordninger og nævn. Bortset fra det hævdede principielt uheldige heri lå der sikkert også andre forhold bag denne modstand. I den foreliggende situation ville Industrirådet antagelig under alle omstændigheder være bedst tjent med alene at skulle samarbejde med administrationen, hvorved der desuden sikredes en hurtigere procedure. De *herskende partiforhold* gjorde det imidlertid yderligere ufordelagtigt for rådet med rigsdagspartiernes indblanding. På Rigsdagen blev industriens interesser traditionelt varetaget af oppositionspartiet Det konservative Folkeparti, men delvist også af Socialdemokratiet, der sammen med Det radikale Venstre sad ved regeringsmagten. Et snævert samarbejde mellem de konservative og socialdemokraterne ansås næppe for en realistisk mulighed, og de radikale og Venstre ville under alle omstændigheder være stærkt placeret i Rigsdagens udvalg. Desuden var det konservative parti splittet, blandt andet på erhvervsspørgsmål, hvor handelens synspunkter ofte stod i modsætning til industriens interesser. Endelig mærkes i 1930'erne en betydelig bitterhed blandt industrifolk over de pauvre resultater, der var blevet industrien til del under 1920'ernes økonomiske politik. Da regeringen i september 1936 havde erobret flertallet i begge ting, var et direkte samarbejde mellem regering og administration i endnu højere grad at foretrække for Industrirådet.

Industrien og den offentlige opinion

En vigtig side af Industrirådets arbejde bestod i at påvirke den offentlige opinion til fordel for industrien. Tidsskrift for Industri og den årlige industriberetning tjente dette formål ved siden af den informative opgaver over for medlemmerne. I redaktionelle artikler, i den årlige beretning, samt gennem aftryk af taler, henvendelser og resolutioner lagde rådet sine synspunkter frem for offentligheden. Hertil kom analyserende og polemiske indlæg i dagens debat, samt industri- og fabriksbeskrivelser af succesfulde eller jubilerende virksomheder. I industriberetningen foretoges en detaljeret gennemgang af produktionsvilkår og -udvikling for den samlede industri, for enkelte brancher og for større virksomheder. Der er grund til at tro, at dette arbejde med at fremlægge industriens synspunkter og resultater i 1930'erne havde en bedre baggrund at virke på end tidligere, hvor landbruget var næsten enestående i den offentlige opinion.

Således pegede landbrugets vanskeligheder og 30'ernes store arbejdsløshed i retning af industrien som fremtidens erhverv.

Det videre arbejde med udbredelsen af synspunkter og andet materiale varetoges af *Industrirådets Pressebureau*, der blev oprettet i midten af 1920'erne, men hvis aktivitet tog et mærkbart opsving under krise og i 1930'erne. Herfra udsendtes artikler og toges initiativer i forhold til dagspresse og fagblade. Også radioen inddroges i dette arbejde. På initiativ af Industrirådet holdtes en halv snes radioforedrag om året af industriledere og af funktionærer i Industrirådet. De store festligheder i forbindelse med Industrirådets og Industriforeningens jubilæer i 1935 og 1938 var ligeledes en del af denne opinionspåvirkning.

De kortfattede årlige beretninger om disse aktiviteter giver ikke grundlag for en mere indgående vurdering. To eksempler skal dog fremdrages. Således konstaterede Pressebureauet i slutningen af 1931, at en stærk tiltagende interesse i befolkningen for danske varer og industriens beskæftigelsesmuligheder havde givet bureauet øgede resultater af sit arbejde.¹⁵⁾ Den stigende interesse konstateres også i de følgende år til og med 1935. Et andet eksempel er den påfaldende åbenhjertighed i beretningen for 1932, hvor der foruden de sædvanlige nøgterne og ret farveløse redegørelser fortælles, at Pressebureauet »ved personlig henvendelse til bladernes redaktører har opnået redaktionel støtte for de synspunkter, der er fremført fra industriens side« samt »at Industrirådet i enkelte tilfælde har forhandlet med Statsradiofonien om indholdet af sådanne foredrag, som menes at berøre felter af interesse for dansk industri.¹⁶⁾ Disse eksempler antyder såvel en bedre grobund som en større pågaaenhed fra Industrirådets side netop i de år, hvor krisen var på sit højeste.

Et indtryk af Industrirådets forhold til de store *københavnske dagblade* og den voksende interesse for opinionsdannelsen får man desuden ved at se på Dagens Nyheder og Berlingske Tidende i 1930'erne. Da Dagens Nyheder i 1936 påny var i alvorlige vanskeligheder, gik Dansk Arbejdsgiverforening og Industrirådet efter initiativ fra Det konservative Folkeparti ind i en egentlig subsidiering af dagbladsvirksomhed. Arbejdsgiverforeningen og Industrirådet indskød 550.000 kr. i foretagendet og dækkede i de følgende år avisens betydelige driftsunderskud på godt 200.000 kr. om året. Direktør Vald. Hansen fra Industrirådet blev det ene af bladets 3 bestyrelsesmedlemmer i forbindelse med omordningen. Til gengæld for denne betydelige investering fik Industrirådet sammen med partiet og Arbejdsgiverforeningen herigennem et bredt talerør for egne synspunkter. Avisen, der omdøbtes til Nationaltidende, havde 30'erne igennem et oplag på ca. 50.000.¹⁷⁾

I det konservative dagblad, Berlingske Tidende, der med et oplag på omkring 100.000 var landets næststørste dagblad, havde industrien traditionelt gode

15) T.f.I. 1932 s. 120-121 samt de årlige beretninger.

16) T.f.I. 1933 s. 125.

17) Niels Thomsen, Dagbladskonkurrencen 1870-1971, 1972, bd. 1 s. 435 og bd. 2 s. 947-948.

muligheder for at blive hørt. Denne velvilje styrkedes yderligere af, at flere af bladets ledende medarbejdere hentedes fra eller var fælles med Industrirådets funktionærer. Anders Vigen havde således været medleder af Erhvervenes Pressesekretariat, der var oprettet af Industrirådet og Arbejdsgiverforeningen, og fulgte med da dette i midten af 1920'erne omdannedes til Industrirådets Pressesekretariat. Allerede i 1920 blev Vigen politisk medarbejder ved Berlingske Tidende, og fra nytår 1927 trak han sig ud af Industrirådets Pressesekretariat for at samle sig om arbejdet på Berlingske Tidende, hvor han var politisk redaktør fra nytår 1928 til oktober 1938.¹⁸⁾

Også cand. polyt. Sv. Aa. Lund havde sideløbende været leder af Industrirådets Pressesekretariat og redaktionssekretær på Berlingske Tidende, indtil han i 1934 trådte ud af Pressesekretariatet. Fra januar 1934 til sommeren 1935 var han medredaktør på Berlingske Tidende, hvorpå han i 1935 overtog chefredaktørstillingen på bladet, en stilling han beklædte indtil 1971.¹⁹⁾ Endelig kan der være grund til at nævne Ivar Egebjerg, der fra 1937 til 1948 var souschef under Sv. Aa. Lund. Egebjerg, der i 1918 blev ansat i Industrirådet, fungerede i første halvdel af 1930'erne sammen med direktør G. E. Hartz som rådets ledende funktionær i valuta- og toldspørgsmål. Efter næsten 20 års tjeneste i Industrirådet, overgik han i 1937 til Berlingske Tidende.²⁰⁾

Selv om de ovennævnte træk har en lidt spredt karakter, antyder de samstemmende, at Industrirådet i 1930'erne både rådede over betragtelige ressourcer og øgede sin indsats i kampen om opinionen.

Landbrug kontra industri

Et gammelt hovedtema i denne opinionskamp var det standende opgør mellem landbrug og industri om, hvem der var landets hovederhverv. Denne kamp vil her navnlig blive betragtet gennem de synspunkter, industrien lagde frem i Tidsskrift for Industri.

Efter industriens opfatelse var den danske økonomiske politik hidtil ensidigt blevet ført på det danske landbrugs præmisser, ofte på bekostning af industriens interesser. Navnlig i 1920'erne, hvor det lykkedes landbruget at fastholde en yderst liberalistisk handelspolitik, havde denne politik skabt vanskeligheder og bitterhed i store dele af dansk industri. Landbrugets hovedargumenter var for det første sikringen af den store landbrugseksport til det engelske marked, for det andet forbruger- og produktionsomkostningsargumenterne og for det tredje en opfattelse af landbruget som landets naturlige og bærende erhverv.

Landbrugets svære krise og de påfølgende lidet liberalistiske subsidieordninger og bilaterale handelsaftaler i 1930'erne betød et klart brud med den tidligere

18) D.B.L. bd. 25, 1943, s. 567-568 og N. Thomsen, Op.cit. bd. 1 s. 435.

19) T.f.I. 1934 s. 112 og N. Thomsen, Op.cit. bd. 1 s. 435.

20) N. Thomsen, Op.cit. og T.f.I. 1937 s. 158-160.

politik. Industrien fik herved bedre kort på hånden i den offentlige debat. Redaktøren for Tidsskrift for Industri P. Drachmann benyttede i disse år ofte lejligheden til en belærende gennemgang af landbrugets frihandelsideer og deres skæbne, mens de officielle udtalelser fra Industrirådet mere gik på konkrete sager og på kravet om ligestilling mellem industri og landbrug.

Da krisen i september 1931 for alvor mærkedes i Danmark, blev det klart, at man stod over for statsindgreb, og at landbrugets og industriens interesser let kunne komme i konflikt ved disse indgreb. I denne situation udsendte Industrirådet den 15. september en resolution, hvori man slog fast, at begge hovederhverv var hårdt ramt af krisen. Det fremhævedes, at det i en overgangstid ville være nødvendigt med støtte til industrigrene, der i særlig grad var truet af udenlandsk konkurrence. Yderligere nævntes fordelene ved at støtte områder, hvor begge hovederhverv var involverede, som f. ex. hvedeformalingen. Rådet tog samtidig skarpt afstand fra en støtte til landbruget i form af toldnedsættelser på produktionsmidler, der produceredes her i landet. Under henvisning til beskæftigelseskrisen nævntes de danske varers naturlige fortrinsret hos offentlige myndigheder og landets borgere.²¹⁾ Dermed havde rådet markeret nogle udgangspositioner.

I den redaktionelle nytårsartikel 1. januar 1932 behandledes årsagen til det katastrofale prisfald på landbrugsvarer. Artiklen pegede dels på udlandets handelspolitiske foranstaltninger – som man endnu ikke fra dansk side havde mandet sig op til at besvare lige med lige – dels henvistes til den utvivlsomme overproduktion, især på flæsk, der bevirkede at landbruget delvis selv slog priserne ned. Omtalen præges også i øvrigt af den usikre situation og en vis optimisme over for industriens muligheder. Artiklen slutter med, at såfremt krisen fortsætter, vil vi måske stå over for nye problemer i dansk økonomisk politik, hvor den industrielle produktion næppe vil blive tildelt en mindre mission end hidtil.²²⁾

I de følgende måneder fik landbrugskrisen et mere permanent præg, og der gennemførtes omfattende statsindgreb. Med baggrund i Valutacentralens oprettelse og den økonomiske situation erklærede P. Drachmann i marts 1932, at frihandelsideen nu for alvor havde spillet fallit i såvel teori som praksis. Hensynet til den masseomsættende danske landbrugsproduktion havde lige siden 1880'erne behersket dansk økonomisk politik på de øvrige erhvervs bekostning. Beskæftigelsesmæssigt havde landbruget allerede i lange tider ikke kunnet løse sine opgaver, og forudsætningerne for det opbyggede produktionsapparat »under landbrugets vandring mod stjernerne« var nu fuldstændig brudt sammen. Regnskabets dag for denne ensidige politik og produktionsopbygning var nu kommet, og det nyttede ikke at henvise til »sindenes momentane forvildelse«.

21) T.f.I. 1931 s. 225–226.

22) T.f.I. 1932 s. 1–2.

Forholdenes ubønhørlige diktatur havde skabt Valutaordningen, der betød et helt afgørende brud med alle tidligere principper i dansk politik. I fremtiden måtte man give den danske hjemmemarkedsforsyning – på alle felter – en væsentlig større rolle end hidtil, en politik, man forlængst burde være slået ind på.²³⁾ Disse stærkt sårende udtalelser om landbruget skal utvivlsomt ses på baggrund af industriens bitterhed over 1920'ernes økonomiske politik.

Denne baggrund bragtes også frem i formandens tale på Industrirådets generalforsamling den 31. marts 1932. Chr. Overgaard udtalte her blandt andet, at industrien ikke ville sige til landbruget, hvad dette erhverv i 1920'erne sagde til den nødstedte industri: »Lad falde, hvad ikke kan stå«, skønt dette kunne være så meget mere betimeligt, idet også industrien var hårdt ramt af den nuværende krise. Han fremhævede dernæst kraftigt, at løsningen ikke bestod i at pålægge byerhvervene ekstraskatter som så overførtes som krisehjælp til landbruget. Noget sådant ville yderligere forringe rentabiliteten i industrien og tappe dette erhverv for kapital med det resultat, at der ville ske en avorlig stigning i arbejdsløsheden. Man ville desuden komme til at stå over for tilsvarende følger, hvis den meget lave toldbeskyttelse yderligere nedsattes og hjemmemarkedet gaves til pris for at opnå muligheder for eksporterhvervene. I stedet anførtes den store import af udenlandske færdigvarer som landets vigtigste forhandlingsobjekt. Til slut udtryktes vilje til at hjælpe landbruget, men ikke til at opretholde den landbrugsproduktion, der var tabsgivende, fordi den ikke var tilpasset markedernes salgsmuligheder.²⁴⁾

Disse centrale spørgsmål, krisehjælpen til landbruget og handelspolitikken, blev hyppigt trukket frem i den følgende tid. I forbindelse med de store kriseforlig protesteredes til stadighed under henvisning til arbejdsløsheden mod overførselen af midler fra byerhvervene, f. ex. i forbindelse med kriselovene af 21. juni 1932²⁵⁾ og Kanslergadeforliget i slutningen af januar 1933.²⁶⁾ Da regeringen i januar 1936 fremlagde lovforslaget om en gældssanering for landbruget, erklæredes i en redaktionel artikel, at dette lovforslag ville betyde en overførsel af 150 millioner kr. fra byernes erhvervsliv til landbrugets mest usunde del.²⁷⁾

Endnu vigtigere for industrien var imidlertid handelspolitikken, hvor industrien oprindelig og af princip ønskede en aktiv handelspolitik med udgangspunkt i øgede toldsatser, men hvor den egentlige kamp kom til at stå om Valutacentralen og dens politik, idet landbruget hurtigt udsatte denne institution for stærk kritik. Industriens udgangspunkt var en gentagen konstatering af, at landbruget havde kulmineret, og at man nødvendigvis måtte gennemføre en

23) T.f.I. 1932 s. 69–70.

24) T.f.I. 1932 s. 94–97.

25) T.f.I. 1932 s. 169–170.

26) T.f.I. 1933 s. 41–42 og s. 97–101.

27) T.f.I. 1936 s. 13–14.

omlægning af den danske erhvervsstruktur og derfor også af den økonomiske politik. De store uudnyttede produktionsmuligheder lå først og fremmest på hjemmemarkedet, som kunne skabe grundlag for en stærk udvidelse af den danske industri og derigennem for en bedring af beskæftigelsen. Også industrieksportens alsidighed fremhævedes i modsætning til landbrugseksportens ensidighed. Det hårdeste kriseår, 1932, karakteriseredes som vendepunktet i forholdet mellem landbrug og industri, Danmark var nu for alvor på vej til at blive et industriland. Produktions- og beskæftigelsesfremgangen inden for industrien fra 1933 tjente som et stærkt argument for den hjemmemarkedsbeskyttelse, der var resultatet af Valutacentralens politik.²⁸⁾

Mere specielt fremførtes flittigt, hvorledes det var industrien, der måtte bløde i forbindelse med handelsaftalerne med England og Tyskland for at sikre landbrugets eksportmuligheder.²⁹⁾ Ofte kunne industriens udtalelser om disse handelsaftaler have et vist rituel præg, men da nye handelsaftaler og en anstrengt valutasituation i 1935–36 førte til begrænsninger i industriens import af råvarer og hjælpestoffer, blev kravet om ligesom landbruget frit at kunne importere disse varer til et hovedkrav for industrien.³⁰⁾ Den nye valutaordning fra december 1935 tog også et vist hensyn til det synspunkt.

Landbrugets gamle hovedindvending over for byerhvervene havde været, at disse som følge af monopolaftaler og monopoliseret løndannelse på kunstig vis holdt varepriserne oppe, og at landbrugets sektorbytteforhold derfor stadig forringedes. Faren herfor havde været et hovedargument bag 1920'ernes frihandelsvenlige politik, og i 1930'erne rettedes en tilsvarende kritik mod Valutacentralens begunstiggelse af industriens hjemmemarked. Men også i denne diskussion fik industrien nye kort på hånden. Dels kunne man henvise til den beskæftigelsesmæssige værdi af beskyttelsen, dels til at en række af de nye landbrugsordninger netop betød en kunstig forhøjelse af priserne på hjemmemarkedet. Yderligere søgte man at afvise kritikken ved hjælp af eksempler på beskyttede industrivarer, der siden var faldet i pris, samt ved at henvise til de udenlandske trusters prispolitik. Konkluderende erklæredes, at frasen om forbrugerhensyn nu var passé.³¹⁾

De ændrede forhold havde givet industrien nye argumenter i opinionskampen mellem landbrug og industri, og mellem land og by. De to erhvervs forskellige økonomiske situation og fremtidsudsigter, samt landbrugets klare opgivelse af tidligere liberalistiske dogmer, bidrog til at styrke industriens prestige på landbrugets bekostning, således at industrien nu i højere grad i den almin-

28) Jfr. bl. a. T.f.I. 1932 s. 213–215, T.f.I. 1933 s. 1–2 og s. 97–101, T.f.I. 1934 s. 1–3 og s. 80–84, T.f.I. 1935 s. 80–83 og s. 189–192 samt T.f.I. 1938 s. 33–36.

29) T.f.I. 1933 s. 117–119 og s. 97–101, T.f.I. 1936 s. 81–86 samt T.f.I. 1937 s. 1–2 og s. 81–86.

30) T.f.I. 1935 s. 259–266, T.f.I. 1936 s. 1–2, s. 13–14, s. 81–86 og s. 281–284 samt T.f.I. 1937 s. 1–2 og s. 81–86.

31) T.f.I. 1934 s. 1–3, s. 31–32, s. 156–157, s. 161–162 og s. 249–250, T.f.I. 1935 s. 8 og s. 189–192 samt T.f.I. 1939 s. 2–3.

delige opinion akcepteredes som et erhverv, der måske ikke var ligestillet med landbruget, men som dog havde krav på en vis hensyntagen.

Politisk indflydelse

Opinionskampens vigtigste sigte var at påvirke landets økonomiske politik, og det må være et vigtigt spørgsmål, i hvilken grad dette lykkedes. Et bidrag her- til giver partiudviklingen i rigsdagen i 1930'rne. Gennem årtiet skete der en afgjort svækkelse af det førende landbrugsparti, Venstre, hvis mandattal faldt fra 44 i 1929 til kun 30 i 1939. Omvendt gik begge de to store bypartier, Socialdemokratiet og Det konservative Folkeparti, frem i perioden.

Størst betydning for den aktuelle politik havde det, at Socialdemokratiets interesser på en række områder svarede til industriens. Det gjaldt tydeligvis for valutaordningen, der blev en mærkesag for såvel Socialdemokratiet som for industrien, skønt sidstnævnte principielt foretrak toldforanstaltninger. Socialdemokratiets hovedinteresse var beskæftigelsen i byerhvervene, og hos perio- dens to socialdemokratiske handelsministre, C. N. Hauge (1929–35) og Johs. Kjærboel (1935–40) fandt industrien gennemgåede stor lydhørhed. Som eksem- pel på industriens øgede muligheder for indflydelse kan nævnes Englandsfor- handlingerne i 1933, hvor der i regeringen var en klar forståelse af Socialdemo- kratiets vanskelige situation, såfremt industrien ikke støttede disse aftaler.³²⁾

Et konkret indtryk af industriens muligheder for at øve indflydelse fremgår måske bedst af den efterfølgende gennemgang af de enkelte politiske hoved- spørgsmål. Det generelle indtryk af den førte økonomiske politik er, at land- brugets interesser og forhold stadig spillede en yderst fremtrædende rolle, men at der i 1930'ernes toges et vidtstrakt hensyn til industrien, navnlig når afgøren- de beskæftigelsesinteresser stod på spil.

Handels- og valutaspørgsmål

Krisen betød hurtigt et så stærkt pres på kronen og den danske valutareserve, at alvorlige indgreb blev nødvendige. Handels- og valutaspørgsmål blev atter et af de mest centrale områder i den økonomiske politik, og denne fremtræ- dende placering styrkedes i løbet af 1930'rne, hvor oprustningen og den inter- nationale politiske spænding yderligere fremmede den igangværende tendens. De mange dybtgående indgreb betød, at erhvervslivets situation og muligheder på afgørende måde bestemtes af disse indgrebs former og retning. Det er der- for ikke overraskende, at Industrirådets aktivitet i perioden i særlig grad sam- lede sig omkring disse spørgsmål.

Til en varig nedsættelse af det store valutaforbrug kunne især 4 grupper af

32) P. Munch, *Erindringer 1924–1933*, 1964, s. 308–315.

foranstaltninger komme i betragtning: 1. Toldforhøjelser, 2. Devaluering, 3. Kvantitative importrestriktioner og 4. Handelsoverenskomster og vareudvekslinger. Samtlige fire former toges i brug, men med en prioritering, der gik på tværs af Industrirådets oprindelige ønsker.

Toldbeskyttelse

Industriens hovedkrav ved krisens begyndelse var en videreførelse af 1920'ernes ønsker om en *øget toldbeskyttelse*, hvor det i modsætning til f. ex. i Norge og Sverige ikke lykkedes den danske industri at få gennemført toldforhøjelser. Efter Industrirådets opfattelse havde 1920'ernes frihandelspolitik afgjort svækket grundlaget for en aktiv handelspolitik i 1930'erne. Industriens energiske bestræbelser i krisens første år for en grundlæggende ændring af det danske toldsystem førte heller ikke denne gang til afgørende resultater, men var dog ikke udbytteløst. På et gunstigt tidspunkt, i oktober 1932, hvor krisen var på sit højeste og valutaordningens skæbne endnu usikker, gennemførtes en ny toldlov, der på en række områder, bl. a. inden for fodtøj, handsker, jernrør og finere metalvarer, betød en øget beskyttelse af hjemmemarkedet. Motiverne til loven var navnlig af finansiel natur, og ændringerne ikke grundlæggende, men Industrirådet betegnede dog resultatet som en lovende begyndelse til en rationel toldpolitik.³³⁾ Skønt industrien også de følgende år stadig opretholdt kravet om en radikal toldomlægning som den ideelle løsning, gled toldspørgsmålet efterhånden i baggrunden i Industrirådets politik. Rådet indså snart, at de politiske muligheder for en øget toldbeskyttelse var små, og efterhånden som valutaordningen fik en mere permanent karakter og viste sig at være et smidigt handelspolitisk våben, der kunne sikre store industrielle interesser, samlede opmærksomheden om Valutacentralen. Dertil kom, at voksende dele af udenrigshandelen i de følgende år blev reguleret gennem bilaterale handelsaftaler, der ofte var knyttet sammen med toldbindinger, hvorved muligheden for toldforhøjelser i nogen grad blev illusoriske.³⁴⁾

Når Industrirådet alligevel opretholdt sit principielle standpunkt, kan det både have taktiske og interesse-mæssige årsager. En opgivelse ville betyde et afgørende brud med rådets tidligere politik, og i forhandlingerne kunne det være en fordel med et principielt standpunkt, som der kunne gives køb på. Muligvis kan et hensyn til Det konservative Folkeparti, der gik ind for toldforhøjelser, også have spillet ind. De saglige fordele ved en øget toldbeskyttelse så industrien især på tre områder. For det første i den formentlig varige karakter af en sådan omlægning, for det andet i fordelene ved generelle indgreb i

33) T.f.I. 1932 s. 253-254 og T.f.I. 1933 s. 109.

34) I slutningen af 1930'erne blev toldspørgsmålet på ny taget op i forbindelse med undersøgelserne om en skattereform. Et resultat nåedes dog ikke inden krigen, jfr. bl. a. T.f.I. 1938 s. 89-94.

stedet for specielle og i tilknytning hertil for det tredje ved den enklere administration af en sådan ordning.

Devaluering

Det blev i stedet de øvrige tre muligheder, der kom til at dominere de valuta-risk prægede kriseindgreb. Blandt disse greb regeringen først til en *devaluering*. Den 21. september 1931 gik England fra guldet og få dage efter fulgte Norge og Sverige englænderne. I denne situation anså den danske regering det for yderst vanskeligt at holde kronen, og da der for landbruget var knyttet afgørende indtjeningsmæssige interesser til at følge sterling, gennemførtes den 29. september en tilsvarende suspension af den danske krones guldindløselighed. Resultatet blev, at kronen stort set fulgte sterling med et fald på ca. 25 % i forhold til gulfodslandene. Skønt baggrunden for kronesænkningen således navnlig var valutastillingen og landbrugets forhold, måtte en så kraftig devaluering også få gunstige følger for den danske industris stilling.

Industrirådet tog ikke offentlig stilling til betimeligheden af denne foranstaltning, men krævede først og fremmest, at den herskende usikkerhed omkring den danske krone bragtes til ophør.³⁵⁾ Desuden håbede rådet på et begrænset kronefald og så små svingninger som muligt.³⁶⁾ At man var opmærksom på de mulige konkurrencemæssige fordele både for hjemmemarkedet og for eksporten, fremgår dog klart af rådets udtalelse den 30. september 1931, hvor det henstilles til industrien, at kronefaldet udnyttedes til omsætningsforøgelse ved at virksomhederne i videst mulig udstrækning undgik prisforhøjelser.³⁷⁾ Omkring årsskiftet 1931/32 erkendte Industrirådet, at devalueringen havde betydet en vis lettelse, men hævdede samtidig, at en egentlig udnyttelse af fordelene hindredes af valutausikkerheden og af den stramme kreditpolitik.³⁸⁾

Efter overgangen til fri valutanotering i efteråret 1932 sank kronen yderligere, og kursen på sterling steg fra ca. 18 til ca. 20. Den sidste devaluering foretoges endelig den 31. januar, hvor regeringen erklærede at ville holde en maximalkurs på sterling på 22,50. Devalueringen kom som et af resultaterne af Kanslergadeforliget, hvor Venstres hovedforudsætning for at deltage var en opfyldelse af landbrugets krav om en betragtelig kronenedskæring. Da forliget rygtedes udsendte Industrirådet den 30. januar en skarp protest, hvori man bl. a. tog bestemt afstand fra en devaluering. Det hævdedes, at de positive følger af en devaluering hindredes af handelsforholdene, det vil sige frygten for modforanstaltninger fra samhandelslandene, samt at en politisk kronefastsæt-

35) Industrirådets resolution til regeringen af 25. september 1931, T.f.I. 1931 s. 225-226.

36) T.f.I. 1931 s. 237-238.

37) T.f.I. 1931 s. 237-238.

38) T.f.I. 1933 s. 1-2.

telse blot ville skabe yderligere usikkerhed og øgede omkostninger i form af fordyrede rå- og hjælpestoffer.³⁹⁾

I alt blev kronen således nedskrevet med omkring 50 % i forhold til gulfodslandene og med ca. 25 % i forhold til sterling. Da gulfodslandene var industriens farligste konkurrenter, kan der dårligt være tvivl om, at den kraftige kronenedskæring på afgørende måde styrkede den danske industris stilling på hjemmemarkedet og i et vist omfang også fremmede industrieksporten, skønt senere fremstillinger har haft en tendens til at overse dette forhold.

Industrirådet erkendte da også senere devalueringernes positive betydning for den danske industris vækst i perioden, selv om man naturligvis samtidig gjorde opmærksom på, at disse kronenedskæringer ikke var gennemført for at støtte industrien.⁴⁰⁾ Når industrien officielt stillede sig tvøvende eller som i 1933 direkte afvisende, kan det i nogen grad skyldes en reel tvivl om det nyttige i en devaluering. Imidlertid kan mere taktisk prægede overvejelser også have spillet ind. Devalueringsinteresserne varetoges i høj grad af Venstre, der presede regeringen stærkt på dette punkt. Efter at Kanslergadeforliget mellem regeringen og Venstre var en realitet, opfattede Industrirådet det næppe som værende i dets interesse at rose dette forlig, så meget mindre som forliget efterlod Det konservative Folkeparti i en ret isoleret politisk stilling.

Valutacentralen

Mens devalueringernes betydning forekommer noget overset af eftertiden, tiltrak den *kvantitative importregulering* i Valutacentralens regi den største opmærksomhed både i samtiden og i senere fremstillinger. Da Valutacentralen blev regeringens vigtigste handelspolitiske instrument, der på vigtige områder påvirkede den danske erhvervsudviklings former, og institutionen samtidig var et politisk stridsspørgsmål, er denne placering forståelig. Også for Industrirådet blev problemerne omkring Valutacentralen kernen i 1930'ernes arbejde.

Den brede baggrund for det nye indgreb var de generelle valutariske vanskeligheder, men den direkte impuls, navnlig til Venstres medvirken, var meddelelsen om en alvorlig forhøjelse af den tyske smørtold fra den 22. januar 1932.⁴¹⁾ Efter at være forelagt Det erhvervsøkonomiske Råd og Det udenrigspolitiske Nævn vedtoges loven uden større diskussion af de fire store partier den 29. januar 1932.⁴²⁾ Af størst interesse i nærværende sammenhæng var lovens bestemmelse om, at handelsministeren bemyndigedes til efter forhandling med et rigsdagsudvalg at foreskrive, at indførsel af varer og værdipapirer fra udlan-

39) T.f.I. 1933 s. 41-42.

40) T.f.I. 1934 s. 89, Industrieretningen 1933 s. 16* og Ivar Egebjerg, Industrien under valutaordningen, i Nationaløkonomisk Tidsskrift 1936 s. 6-7.

41) P. Munch, Erindringer 1924-1933, 1964, s. 273-276 og Kjeld Philip, Den danske kriselovgivning 1931-38, 1939, s. 168-170.

42) P. Munch, Erindringer 1924-1933, 1964, s. 273-276.

det kun kunne ske, når der forelå attest fra Nationalbanken om, at der af valutamæssige grunde intet var til hinder for indførselen.⁴³⁾ Denne bemyndigelse udnyttedes straks til et fast greb om importen. Ved valutatildelingerne skulle råstoffer- og hjælpestoffer til eksportvirksomhed prioriteres øverst og dernæst råstoffer og hjælpestoffer til øvrig produktiv virksomhed.

Loven, der foreløbig fik en varighed på 2 måneder, opfattedes af oppositionen som en midlertidig nødlov, mens regeringen i højere grad så den som et mere varigt instrument. Den radikale udenrigsminister P. Munch betragtede således Valutacentralen som et vigtigt handelspolitisk middel i forbindelse med de forestående handelsforhandlinger med England.⁴⁴⁾

Også blandt socialdemokraterne opfattedes indgrebet som en mere varig foranstaltning, men ud fra delvis andre motiver. Ifølge P. Munch var handelsminister Hauge ivrig for omfattende indførselsbegrænsninger blandt andet i troen på, at dette ville blive til gavn for industrien, og ved sagens behandling i Rigsdagen forestillede Hauge sig en varighed væsentlig ud over de to måneder.⁴⁵⁾ Når socialdemokraterne i de følgende år to gange, i 1933 og 1935, gik til valg på valutaordningen trods en vis misfornøjelse herover hos de radikale regeringspartnere, var det ligeledes med baggrund i beskæftigelsessynspunktet, mens landbrugets afsætning kom i anden række. Ingen af partierne forestillede sig dog i januar 1932, at den nye ordning skulle vare i årtier, men skulle regeringens sigte opfyldes, var forudsætningen klart en varighed udover nogle få måneder. Når ordningen fik så lang en levetid, skyldtes det navnlig, at det i praksis viste sig, at Valutacentralen på en gang kunne fremme en række vigtige mål. Det direkte sigte lå på det valutariske og handelspolitiske område, navnlig hensynet til landbrugseksportens afsætning, men ofte kunne dette kædes sammen med en beskyttelse af industriens hjemmemarked.⁴⁶⁾

Industrirådet indså tidligt, at den nye ordning kunne få afgørende betydning for industriens situation. Allerede den 3. februar 1932 nedsatte rådet et særligt valutaudvalg, bestående af fremtrædende medlemmer og funktionærer, der skulle følge udviklingen og forhandle med ledelsen af Nationalbankens Valutakontor.⁴⁷⁾ Det er nævnt ovenfor, at Industrirådet i sin praktiske politik snart opgav håbet om grundlæggende toldændringer, og i stedet koncentrerede sig om at kæmpe for en fortsættelse og udbygning af valutaordningen. I betragtning af Industrirådets tidligere principielle holdning er det imidlertid bemærkelsesværdigt, hvor hurtigt rådet reelt gik ind for valutaordningen. Allerede om-

43) Jfr. note 40 og T.f.I. 1932 s. 41-42.

44) P. Munch, *Erindringer 1924-1933*, 1964, s. 273-276.

45) P. Munch, *Erindringer 1924-1933*, 1964, s. 273 og F. W. Wendt, *Rigsdagen 1915-40*, i *Den Danske Rigsdag 1849-1949*, bd. 2, 1951, s. 512.

46) Mens de radikales og Venstres politik foreligger nogenlunde velbelyst, savnes undersøgelser af socialdemokraternes politik, jfr. dog Karin Hansen og Lars Torpe, *Socialdemokratiet og krisen i 30'erne*, Århus 1977 og *Den jyske historiker* nr. 9 1976, *Det danske klassesamfund 1920-1940*, Århus 1976.

47) T.f.I. 1932 s. 40-41.

kring den første forlængelse i slutningen af marts 1932 ses konturerne af den politik, som i det følgende tid kom til at udgøre hovedpositionerne i rådets arbejde.

For det første erklæredes, at en frigivelse af importen og valutaen ville være uforsvarlig, og da de ønskelige toldforholdsregler ikke har kunnet gennemføres, anbefalede en forlængelse af valutaordningen indtil videre og helst året ud. For det andet, at industriens rå- og hjælpestoffer burde frigøres, og at regulering og begrænsning alene burde ske over for færdigvareimporten. I forbindelse hermed fremhævedes, at beskæftigelseshensynet burde ligestilles med de valutariske og handelspolitiske hensyn. For det tredje påpegedes fordelene ved en øget erhvervsindflydelse på ordningens administration. Endelig anbefalede man, at ordningen snarest fulgtes op af en kreditudvidelse.⁴⁸⁾ Nedenfor skal nærmere omtales Industrirådets arbejde for og resultater på disse områder. Først dog en kort oversigt over rådets *generelle holdning* til Valutacentralen.

Allerede ved den første forlængelse stillede Industrirådet sig væsentlig mere positiv over for valutaordningen end oppositionen, og i løbet af sommeren og efteråret blev denne forskel yderligere uddybet. Under forhandlingerne om den følgende forlængelse, i maj 1932, erklærede Industrirådet, at man ubetinget måtte fortsætte det nuværende system med valutaattester, medmindre der kunne gennemføres toldforholdsregler. Desuden gentoges ønsket om en længere varighed og om erhvervsorganisationernes øgede indflydelse.⁴⁹⁾ I efteråret 1932 under de konfliktfyldte forhandlinger om en ny forlængelse af valutaordningen krævede Industrirådet stadig principielt toldforanstaltninger, men skærpede samtidig de tidligere holdninger. En brat ophævelse erklæredes nu som en umulighed, og man fremhævede stærkt de allerede opnåede beskæftigelsesmæssige resultater. Rådet hævdede, at en ophævelse ville give en uhyggelig stigning i arbejdsløsheden, og i en udtalelse den 4. oktober foreslog man et importbevillingssystem som *varig* basis suppleret med toldforanstaltninger. Da Rigsdagens forhandlinger i slutninger af oktober var ved at bryde sammen, markerede Industrirådet klart dets støtte til regeringens forslag i en betænkning til landstingsudvalget. I denne betænkning omtaltes først de valutariske og handelspolitiske fordele, hvorefter man nærmere gennemgik de beskæftigelsesmæssige følger. Om oppositionens forslag hed det:

»Oppositionspartierne foreslår en ordning, der omfatter 650 mill. kr. varer. Men da ingen af disse partier kan ønske, at ellers oplagte eksportmuligheder for dansk produktion skal ødelægges, lige så lidt som der kan være noget ønske om, at arbejdsløsheden i Danmark skal forøges, kan det nævnte tal vel ikke betragtes som en uoverstigelig grænse . . .« (Rådet frem-

48) T.f.I. 1932 s. 81-82 (1. april) og formandens tale på generalforsamlingen den 31. marts, refereret i T.f.I. 1932 s. 94-97.

49) T.f.I. 1932 s. 113 (1. maj).

hævede videre, at der skulle være mulighed for en saglig forståelse på basis heraf).⁵⁰⁾

Da socialdemokraterne på dette tidspunkt var parate til at tage et valg på valutaordningen, betød Industrirådets holdning en hidtil uset støtte til regeringens politik og samtidig en bemærkelsesværdig afstandtagen fra industriens traditionelle interesseparti, Det konservative Folkeparti. Denne klare stillingtagen var et markant udtryk for den vægt, Industrirådet tillagde dette spørgsmål. Hos de konservative skabte industriens holdning bitterhed, en bitterhed som blandt andet mærkes i A. Vigens behandling af problemet i Rigsdagsværket, hvor han konkluderer:

»I industrien har med andre ord den opportuniste, der allerede var mærkbar straks efter 1920 og som senere satte sig spor, nu taget føringen. Man lader principielle og partimæssige hensyn vige for håndfast realisme, hvis politiske forudsætning foreligger i den magtstilling, arbejderpartiet sidder inde med siden 1929.«⁵¹⁾

Efter valget, der blev en sejr for Socialdemokratiet, vedtoges den 6. december 1932 en forlængelse og udbygning af den eksisterende valutaordning. Industrirådet stillede sig naturligvis positivt over for den nye ordning trods fortsatte principielle betænkeligheder, og i den følgende tid omtaltes ordningen ofte rosende fra industriens side.

I forbindelse med gennemgangen af den nye lov den 15. december 1932 i Tidsskrift for Industri fremhævedes lovens betydning for de påbegyndte forhandlinger med England.⁵²⁾ I nytårsudtalelsen den 1. januar 1933 konkluderedes, at valutaordningen var grunden til, at året 1932 ikke blev det rene sort i sort for industrien.⁵³⁾ Denne vurdering gentoges af formanden på generalforsamlingen den 30. marts 1933, hvor de allerede vundne produktionsmæssige og beskæftigelsesmæssige resultater betonedes.⁵⁴⁾ I voksende omfang bragte tidsskriftet nu eksempler på virksomheder, der havde øget beskæftigelsen under valutaordningen.⁵⁵⁾

En samlet vurdering af de forløbne 2 års erfaringer blev givet i 1934 af Industrirådets formand Karl Meyer, der fremhævede, at valutaordningen havde sikret megen beskæftigelse, en større kapacitetsudnyttelse, optagelse af nye produktioner og anlæggelse af udenlandske filialfabrikker her i landet. Hvortil kom en del nye, selvstændige virksomheder, der dog endnu var små. Endelig

50) T.f.I. 1932 s. 193-194, s. 213-215, s. 239 og s. 255-256.

51) A. Vigen, Op.cit. s. 497.

52) T.f.I. 1932 s. 289-291.

53) T.f.I. 1933 s. 1-2.

54) T.f.I. 1933 s. 97-101.

55) F. eks. T.f.I. 1933 s. 154-157 og s. 185-186.

understregede han, at valutaordningen var et fortrinligt handelspolitisk instrument, der dog hidtil overvejende var udnyttet defensivt.⁵⁶⁾ I jubilæumstalen ved rådets 25 års jubilæum i 1935 kom den nye formand, August Holm, ligeledes ind på de gunstige virkninger, der langt havde oversteget forventningerne, ligesom den hele økonomiske politik, der var ført med udgangspunkt i dette system, havde givet betydelige resultater.⁵⁷⁾ Det betonedes i øvrigt til stadighed fra industriens side, at en forlængelse var en nødvendighed, eftersom der ikke fandtes andre brugbare forslag.

Endnu et eksempel på den vægt Industrirådet tillagde Valutacentralen, fremgår af handelsforhandlingerne med England i 1933, hvor rådet til gengæld for at gå med til toldbindinger på tekstilvarer søgte at få sikkerhed for, at Valutacentralen opretholdtes i det mindste i 1934.⁵⁸⁾ Da rådet i 1935–37 rejste kritik af Valutacentralen, var det heller ikke institutionen som sådan, man kritiserede, alene den førte politik, hvor industriens råstoffer og halvfabrikata gaves lavere prioritet end landbrugets import af produktionsmidler. Skylden lagdes først og fremmest på de to-sidede handelsaftaler, og industrien (og handelen) foreslog ikke en ophævelse af ordningen, men alene en omstrukturering.⁵⁹⁾

Medvirkende til industriens positive holdning må også have været, at det efterhånden lykkedes at opnå *forbedringer*, der gik i retning af de allerede i foråret 1932 udtalte ønsker. Det ene af disse områder var spørgsmålet om en *længere varighed*. Argumentationen var først og fremmest, at industrien nødvendigvis måtte have en rimelig sikkerhed, før de kunne planlægge en øget produktion med deraf følgende beskæftigelsesmæssige virkninger. Noget tilsvarende gjaldt naturligvis også ved optagelsen af nye produktionsområder. Men også de handelspolitiske hensyn talte for en længere varighed. På dette punkt opnåedes betragtelige resultater. Mens de første ordninger alene løb over 2 måneder, gennemførtes fra december 1932 ordninger af 1 års varighed, og i årtiets slutning forsøgte man sig endog med 2-årige forlængelser. Også på flere andre punkter, blandt andet ved en lovbinding af frilisteinstitutionen, pegede allerede loven af 6. december 1932 i retning af en varigere ordning.⁶⁰⁾

Det andet område, hvor industrien fra begyndelsen søgte indrømmelser, var spørgsmålet om *øget erhvervsindflydelse* på administrationen af valutaordningen. Et løfte herom antydedes allerede i de første ordninger, og fra begyndelsen må rådet have haft en ikke ringe indflydelse ved at fremlægge medlemmernes ansøgninger og stedvis »gøre sin indflydelse gældende«. Industrirådets sagkundskab var her af afgørende værdi. Med loven af 6. december 1932 institutionaliseredes denne erhvervsindflydelse, idet der oprettedes et særligt va-

56) T.f.I. 1934 s. 81–84.

57) T.f.I. 1935 s. 259–266.

58) P. Munch, *Erindringer 1924–1933*, 1964, s. 308–319.

59) Jfr. bl. a. T.f.I. 1936 s. 81–86 og s. 281–284, T.f.I. 1937 s. 29–36, s. 197–198 og s. 261–262 samt T.f.I. 1938 s. 23–25 og 2. 89–94.

60) K. Philip, *Den danske kriselovgivning 1931–38*, 1939, s. 171–172.

lutanævn til at bistå ministeren ved den praktiske udførelse af lovens bestemmelser. Dette nævn bestod af 13 medlemmer fra de store erhvervsorganisationer og fagforeninger, heriblandt to fra Industrirådet.⁶¹⁾ Enhvervsinflydelsen styrkedes yderligere ved forlængelsen i december 1934, hvor der oprettedes et valuta-ankenævn med repræsentanter fra de store erhvervsorganisationer, samt et snævrere og dermed mere effektivt arbejdende valutaråd inden for valuta-nævnet. I dette forretningsudvalg var Industrirådet repræsenteret ved sin direktør G. E. Hartz.⁶²⁾

Det tredje område, kravet om at *industriens rå- og hjælpestoffer* gik fri og begrænsningerne koncentreredes om færdigvareimporten, var måske det vigtigste, men samtidig det vanskeligste spørgsmål. Industrien betonedes naturligvis til stadighed den afgørende beskæftigelsesmæssige betydning af en sådan politik, ligesom man argumenterede valutarisk ved at pege på industrieksportens valutaindtjening. Heroverfor fremhævede landbruget og Venstre, at Valutacentralen alene skulle tjene handelspolitiske og valutariske formål (sikre landbrugseksportens afsætning), mens en industribeskyttelse var af det onde, og at en beskæftigelsesfremmende politik burde sikres gennem andre midler.

Støttet af socialdemokraterne lykkedes det dog industrien at nå ret langt også på dette område. Frilisteinstitutionen, der fik en varig plads i valutalovene fra december 1932, var fra industriens side beregnet på en sikring af den frie import også af industriens rå- og hjælpestoffer. Valutacentralens praktiske politik gik i samme retning ved navnlig at beskære importen af udenlandske færdigvarer. Imidlertid satte valutaproblemer og handelsaftaler ofte ret snævre grænser for mulighederne. Ved handelsforhandlingerne med England i 1933 gik regeringen således ind på en øget import af såvel engelske råvarer som engelske færdigvarer. Og forhandlingerne med Tyskland kort tid efter gik i samme retning. Det var dog navnlig fra 1935, i skyggen af den tilspidsede internationale situation, at regeringen gav store indrømmelser på dette område over for England og Tyskland. Samtidig havde den voksende økonomiske aktivitet, herunder navnlig byggeriets opsving, svækket de danske valutaeserver så kraftigt, at regeringen i 1935 og 1936 greb til restriktioner, der også ramte industriens rå- og hjælpestoffer.

Mens den øgede færdigvareimport kun fremkaldte svage reaktioner fra Industrirådet, protesterede man kraftigt mod restriktionerne over for industriens rå- og hjælpestoffer. Foruden at advare mod de beskæftigelsesmæssige konsekvenser, henviste man til landbrugets frie import af produktionsmidler.⁶³⁾ I kampen for at sikre sig disse rå- og hjælpestoffer fandt Industrirådet en ny og lidt overraskende partner, nemlig de valutacentralfjendtlige handelsorganisationer, anført af Grosserer-Societetet. Industrirådet kontaktede den 25. november

61) T.f.I. 1932 s. 289-291.

62) T.f.I. 1934 s. 301-302 og Dansk Industrieretning 1934 ff.

63) T.f.I. 1935 s. 80-83 og s. 85-91 samt T.f.I. 1936 s. 1-2 og s. 81-86.

1936 Grosserer-Societetet, og sammen gik de ind i en forhandling om et nyt valutaforslag. Resultatet blev et forslag, hvis erklærede mål var en gradvis afvikling af valutaordningen, men hvis reelle indhold bestod i en frigørelse af importbegrænsningen blandt andet for industriens rå- og hjælpestoffer. Til dette forslag sluttede en række af de øvrige handelsorganisationer sig, så det den 18. januar 1937 kunne fremlægges som byerhvervenes valutaforslag.⁶⁴⁾ Forslaget kom i nogen grad til at præge valutaloven af 22. december 1937 og navnlig en række administrative ændringer af varelisten, hvorved dele af den omtalte import frigaves.⁶⁵⁾ Sammenfattende lykkedes det industrien at nå ret vidt på dette område, navnlig når handelspolitiske og valutariske vanskeligheder ikke stillede afgørende hindringer. En stor del af det vundne opnåedes som følge af Socialdemokratiets støtte og gennemførtes ofte administrativt i socialdemokratiske ministres regi.

Det fjerde område, hvor Industrirådet tidligt satte ind, var kravet om en *kreditvidelse* i ly af valutareguleringen. Også dette krav blev i et vist omfang imødekommet, skønt baggrunden næppe først og fremmest var ønsket om at støtte industrien. Statens kreditvidelsespolitik fra sommeren 1932 skal navnlig ses i forbindelse med konverteringsbestræbelserne for landbruget. Hertil kom ønsket om at få gang i det nedtrappede byggeri, og endelig betød selve krisen øgede muligheder for billige penge.

Til slut skal nævnes to sider af forholdet mellem den danske industri og Valutacentralen, der let overses, men hvis betydning kan have været betragtelig. For det første gælder dette de utallige »småændringer«, som på Industrirådets initiativ blev gennemført i forbindelse med de hyppige forlængelser. I sidste øjeblik kom rådet ofte med en lang række »tekniske ændringer«, der oftest angik placeringen af enkeltvarer.⁶⁶⁾ Den anden side var den beskyttende virkning af selve Valutacentralens eksistens med deraf følgende besværlige administration ved indførsel af udenlandske færdigvarer. Ordningen gjorde det både vanskeligt og usikkert for udenlandske producenter at kalkulere med en eksport til Danmark. Denne effekt nævnes naturligvis ikke i Industrirådets offentlige publikationer, til gengæld omtales de tilsvarende ulemper for danske industrieksportører, når disse søgte at afsætte varer til udlandet, i næsten hvert eneste nummer af Tidsskrift for Industri.

Tosidige handelsoverenskomster og private vareudvekslinger

Foruden told, devaluering og kvantitative importbegrænsninger kom tosidige handelsoverenskomster til at stå som et centralt led i 1930'ernes erhvervspolitik. Ligesom i mange andre lande blev også en voksende andel af den danske

64) T.f.I. 1937 s. 29-36 og s. 81-86.

65) T.f.I. 1937 s. 261-262, T.f.I. 1938 s. 23-25 og Dansk Industrieretning 1937 s. 37*-39*.

66) F. eks. i forbindelse med loven af 6. december 1932, jfr. T.f.I. 1932 s. 289-291.

udenrigshandel i 1930'rne reguleret gennem sådanne tosidige handelsaftaler (tabel 1). Allerede før krisen var andelen overraskende høj, over 50 % efter K. Philips opgørelse, men forøgedes yderligere i 1930'rne, således at den fra 1936 var over 80 %. Selv om der kan være en række definatoriske problemer omkring en sådan opgørelse, vil disse næppe alvorligt kunne anfægte den iøjnefaldende stigning i løbet af 1930'rne.

Tabel 1. Andel af udenrigsomsætningen, der reguleres af tosidige aftaler¹⁾

Ar	Andel
1929	53,6 %
1930	51,4 %
1931	49,1 %
1932	57,4 %
1933	63,6 %
1934	69,2 %
1935	76,5 %
1936	81,1 %
1937	83,8 %

1. Udregnet på grundlag af handelsomsætningen med Norge, Sverige, Rusland, Polen (+ Danzig), Tyskland, Storbritannien, Holland, Belgien, Frankrig og USA.

Kilde: K. Philip, Den danske kriselovgivning 1931-38, 1939, s. 246.

De vigtigste danske handelsoverenskomster var naturligvis med vore to største handelspartnere, England og Tyskland.⁶⁷⁾ Bortset fra sikkerhedsmæssige spørgsmål var hovedsigtet i den danske handelspolitik tydeligt en sikring af den store landbrugseksport, mens industriens interesser kom i anden række. Navnlig under forhandlingerne med England havde Danmark en vanskelig udgangsposition på grund af den store landbrugseksport og en relativt lille dansk import af engelske varer. Da forhandlingerne med England indledtes i 1933 krævede englænderne da også en væsentlig forøgelse af danske indkøb i England, mod at nøjes med en moderat begrænsning af den danske fødevareeksport. Som nævnt ovenfor var de danske erhvervsorganisationer, herunder Industrirådet, fremtrædende repræsenteret i disse forhandlinger. For den danske industri måtte problemet være at slippe billigst muligt, idet påtvungne råstoftilførsler fra England let kunne betyde højere produktionsomkostninger, og en større færdigvareimport en uvelkommen konkurrence på hjemmemarkedet.

Resultatet af Englandsforhandlingerne blev enkelte indrømmelser på begge disse områder. Størst betydning for industrien havde forskellige toldbindinger for tekstilvarer og en forpligtelse til øget kulimport fra England. Industrirådet

67) Om 1930'ernes handelsforhandlinger, navnlig med England og Tyskland se Viggo Sjøqvist, Danmarks Udenrigspolitik 1933-1940, 1966, s. 35-40, s. 125-133 og s. 203-211, P. Munch, Erindringer 1924-1933, 1964, s. 273-317, P. Munch, Erindringer 1933-1939, 1966, s. 17-20 og s. 132-142 samt K. Philip, Den danske kriselovgivning 1931-38, 1939, s. 243-247.

fremhævede naturligvis sin medgørlige rolle under disse forhandlinger og de ofre, der herigennem påny var givet til landbruget.⁶⁸⁾ Ikke uden grund kunne man dog sammenfattende konstatere, at overenskomsten »trods alt ikke var et fuldkomment offerbål for dansk industris interesser«, og at der kun på specielle områder var givet indrømmelser.⁶⁹⁾ Den øgede engelske import af industrivarer synes navnlig at være sket på bekostning af tredjelande, og den engelske konkurrence stod ikke som den store trussel på den danske industris hjemmemarked. En yderligere sikring for industrien var det, at reguleringen skulle foregå gennem Valutacetrallen, og at denne institutions varighed yderligere sikredes. De påtvungne kulleverancer betød nok i et vist omfang øgede omkostninger, ikke mindst som følge af begrænsningerne i dispositionsfriheden,⁷⁰⁾ men også på dette felt opnåede Industrirådet ved forhandlinger med Handelsministeriet en lempelig ordning. I beretningen for 1933 hedder det således:

»Efter langvarige og meget besværlige forhandlinger lykkedes det at opnå en ordning, hvorefter en vis del af det polske kulkvantum blev fordelt til industrielle virksomheder, dog således at disse ikke selv kunne indføre kullene, men havde fri adgang til at placere ordrene hos importberettigede kulimportører.

Det viste sig, at denne ordning virkede overordentlig tilfredsstillende, og da den udløb 1. januar 1934, blev den forlænget uændret.«⁷¹⁾

Alt i alt slap industrien overraskende billigt, mens tredjelande og de danske forbrugere kom til at bære hovedbyrden.

Blandt disse tredjelande var Tyskland. Ved forhandlingerne med denne nabo havde Danmark imidlertid fordelten af det store tyske eksportoverskud til landet. Overenskomsterne med Tyskland betød da heller ikke en afgjort svækkelse af den danske industris situation. Det ligger uden for afhandlingens rammer nærmere at behandle årtiets handelsforhandlinger. Blot skal nævnes, at forhandlingerne med England og Tyskland i 1935–36 medførte større indrømmelser end de forrige, men den danske industri stod da bedre rustet til at tage disse stød.

I vigtigere handelsforhandlinger deltog Industrirådet således direkte, og i de fleste andre blev man taget med på råd. Fra 1936 synes der dog at være sket ændringer heri, idet rådet i beretningen for 1936 og 1937 klager over ikke mere at blive hørt.⁷²⁾ De mange tosidige handelsaftaler og Industrirådets medvirken herved gav muligheder for direkte at påvirke disse aftalers indhold. Hovedmålet var navnlig at sikre hjemmemarkedet, men samtidig gav disse for-

68) T.f.I. 1933 s. 97–101 og s. 117–119.

69) T.f.I. 1933 s. 117–119.

70) Se f. eks. Helle Askgaard, Sønderjyllands Højspændingsværk 1922–1972, Åbenrå 1972, s. 121.

71) T.f.I. 1934 s. 93.

72) T.f.I. 1937 s. 91–99 og T.f.I. 1938 s. 99–105.

handlinger undertiden den danske industrieksport øgede muligheder.⁷³⁾ Disse muligheder lettedes af den danske industrieksports karakter med vægten på produktionsmidler som blandt andet maskiner og skibe.

Endelig skal nævnes et andet handelsområde, hvor Industrirådet havde en fremtrædende placering. Det gjaldt for de private vareudvekslinger, der behandledes på møder i Nationalbankens Valutakontor med deltagelse af repræsentanter for de største erhvervsorganisationer.

Sammenfattende fik handels- og valutaspørgsmålene en særdeles central placering i den økonomiske politik under krisen i 1930'erne. For den danske industri var det navnlig devalueringerne, Valutacentralen og de tosidige handelsaftaler, der fik betydning, mens toldspørgsmålet gled i baggrunden. Denne omprioritering i forhold til 1920'erne bidrog stærkt til, at Industrirådet nu blev en vigtig faktor i den økonomiske politik. Rådets indflydelse gjorde sig særligt gældende under og umiddelbart efter krisen, i årene fra 1932 til ca. 1935. I højere grad end det hidtil er sket, kan der være grund til at fremhæve devalueringernes betydning for den danske industri i 1930'erne. For handelsaftalernes vedkommende var det karakteristisk, at industrien slap forholdsvis lempeligt.

Indre økonomisk politik

Også udover handels- og valutaspørgsmål søgte Industrirådet gennem udtalelser og henvendelser direkte at påvirke udformning og administration af love, der berørte industriens interesser, hvad enten disse love gjaldt specifikke områder, som f. eks. afbetalingshandelen og lærlingeloven, eller de mere generelle økonomisk politiske spørgsmål. Som eksempel på industriens holdning til de generelle spørgsmål opridses nedenfor Industrirådets argumentation omkring skattelovgivningen samt de i tilknytning hertil gennemførte sociallove og landbrugsordninger. Derefter tages monopolspørgsmålet op som et eksempel på et mere specielt område.

Skattelove. Sociallove og landbrugsordninger

Industriens holdning til øgede skatter under krisen prægedes af, at hovedparten af de indvundne beløb ville blive overført dels til landbruget, dels til arbejdsløse og andre ramte grupper. Skattespørgsmålet blev herved en del af lønproblematikken. Rådets argumentation over for skattelovgivningen hvilede på den traditionelle økonomiske teori, hvor hovedmidlet til overvindelse af kriser bestod i en tilpasning af omkostningsniveauet. Som følge heraf var man en ihærdig modstander af købekraftteorien. Skønt tilpasningsargumentet sjældent

73) P. Boëtius, Danmarks industrieksport gennem de sidste 25 år, i T.f.I. Jubilæumsnummer oktober 1935 s. 49-56.

førtes i marken af industrien under industrikriserne i 1920'erne, fik den traditionelle teori en fremtrædende plads i rådets officielle udtalelser i 1930'erne. De hertil føjede krav om en tilpasning til markedsforholdene var først og fremmest møntede på landbrugets forhold. Da argumentationen ikke undergik større ændringer er det tilstrækkeligt at opridse nogle hovedtræk.

Man vendte sig stærkt mod øgede offentlige udgifter, hvad enten disse benyttes til sociale formål som arbejdsløshedsunderstøttelse og offentlige arbejder, eller overførtes til landbruget gennem landbrugsordningerne. I stedet burde regeringen Stauning have videreført Madsen-Mygdals nedskæringspolitik, så resultatet var blevet skattenedsættelser og dermed en nedbringelse af erhvervslivets omkostninger.⁷⁴⁾ Det hævdedes desuden, at de øgede arbejdsløshedsunderstøttelser bidrog til en opretholdelse af et opskruet lønniveau, og derigennem også i anden omgang påførte erhvervslivet øgede omkostninger.⁷⁴⁾ Denne kritik førte over i en afstandtagen fra den officielle arbejdsløshedsstatistik efter den forbedrede understøttelse. Det betvivledes stærkt blandt andet med henvisning til industriens produktions- og beskæftigelsestal, at det svulmende antal arbejdsløse var udtryk for en tilsvarende reel stigning i arbejdsløsheden.⁷⁵⁾ Også socialreformen af 1933 udsattes for angreb, og disse fulgtes i 1936 op af en analyse af lovens hidtidige virkninger i København, hvori den stærke stigning i de sociale udgifter blev tilskrevet socialreformen.⁷⁶⁾ Kritikken af landbrugsordningerne fulgte samme linjer. I stedet for krisehjælp til de dårligst rentable brug burde man fremme en omkostningssænkning og en markedstilpasning. Alt sammen argumenter, der svarede til landbrugets råd til industrien i 1920'erne.

Det fælles resultat af disse kriseindgreb betød, efter Industrirådets mening, øgede omkostninger for den del af erhvervslivet, landet især måtte sætte sin lid til, og dermed en yderligere stigning i arbejdsløsheden. Desuden anførtes, at disse foranstaltninger formindskede opsparingen og trak kapital ud af produktionslivet, hvorigennem mulighederne for nyinvesteringer hæmmedes. En enkelt gang gik man endog så vidt som til at hævde, at regeringens krisepolitik var årsag til den ringe emissionsaktivitet fra industrivirksomhederne under og efter krisen.⁷⁷⁾

Den teoretiske holdbarhed af Industrirådets argumenter skal ikke vurderes her. Enkelte karakteristiske træk skal dog anføres. Kritikken af sociallovgivningen synes præget af at være udformet i det social-politiske udvalg, der var nedsat af Arbejdsgiverforeningen og Industrirådet i fællesskab. De politiske resolutioner og henvendelser vedrørende skatte spørgsmål udformedes derimod i et fællesudvalg, der bestod af repræsentanter fra de store erhvervsorganisatio-

74) F. eks. T.f.I. 1931 s. 225-226 og T.f.I. 1934 s. 80-84. For en oversigt over periodens finanspolitik se K. Philip, Den danske kriselovgivning 1931-38, 1939, s. 305-324.

75) T.f.I. 1934 s. 289-291 og T.f.I. 1935 s. 15-16, s. 28-29 og s. 65-67.

76) T.f.I. 1936 s. 188-191 og s. 201-204.

77) T.f.I. 1936 s. 58-59.

ner, idet dog landbruget af forståelig grunde trak sig ud af dette udvalg fra 1.1.1934.⁷⁸ Det er vanskeligt at vurdere i hvilket omfang Industrirådet reelt følte industriens interesser truet af den førte politik. Rådets udtalelser synes ofte at have haft en noget besværgende karakter på dette område, og de praktiske følger af foranstaltningerne stod næppe helt mål med de mørke teoretiske forudsigelser.

Karakteristisk for rådets udtalelser i 1930'erne om den økonomiske politik var imidlertid, at erhvervet nu følte sig i den stærkeres stilling. Industrien var med til at hjælpe ramte befolkningsgrupper og erhverv, og en udbygning af industrien stod som et nødvendigt led i en løsning af krisen. De stærkt kritiserede indgreb bidrog således til at befæste industriens position. Situationen fra 1920'erne havde undergået en radikal forandring.

Monopollovgivning

Under den mere specifikke erhvervslovgivning hørte monopolspørgsmålet. Der gennemførtes ikke nogen egentlig monopollovgivning i kriseårene, men derimod både umiddelbart før, i april 1931, og ret kort tid efter, i maj 1937.⁷⁹) Selv om der også lå andre årsager bag tidspunkterne for de to love, er det næppe tilfældigt, at disse ikke gennemførtes i kriseårene, men derimod på baggrund af forholdsvis gunstige industrikonjunkturer. Industrien var selv stærkt opmærksom herpå og reagerede med stor voldsomhed.

Monopollovgivning var en gammel mærkesag både for de radikale og for socialdemokraterne, og samme år som regeringen Stauning tiltrådte, fremsattes i december 1929 et lovforslag om prisaftaler. Regeringens forslag var inspireret af forholdene under 1. verdenskrig og den norske monopollov. Lovforslagets gennemførelse afhang af Venstres medvirken i Landstinget, og Industrirådet søgte straks at mobilisere modstand mod loven. I den første udtalelse betonedes industriens bitterhed over for denne erhvervsfjendske og produktionshæmmende lov. Industrien havde måttet lide under kriser og dårlig økonomisk politik uden nogen form for støtte, men alene fået råd om koncentration og rationalisering. Netop det, der nu erklæredes krig.⁸⁰) Der indkaldtes til landsindustrimøde om »Trustloven« i januar 1930, hvor formanden kaldte industrien til kamp mod »Socialiseringsloven«. En nordmand, J. B. Hjort, omtalte de uheldige erfaringer i Norge, mens Poul Larsen fra F. L. Smidth truede med flytning af produktion fra Danmark.⁸¹)

På generalforsamlingen i marts 1930 talte formanden over emnet »Sociali-

78) Dansk Industrieretning 1933 s.71*.

79) Trustkommissionens betænkninger nr. 3, Konkurrencebegrænsning og monopol, 1953, s. 47-54 og K. Philip, Den danske kriselovgivning 1931-38, 1939, s. 247-252.

80) T.f.I. 1929 s. 205-208.

81) T.f.I. 1930 s. 29-59.

seringspolitik og truende depression«, og den 16. december sendte Industrirådet en udtalelse til Rigsdagen, hvori man erklærede »af al magt at ville bekæmpe en sådan lovgivning«, der ville vanskeliggøre en allerede kritisk erhvervssituation.⁸²⁾ Industrirådets kraftige kampagne gav resultat for så vidt som den endelige lov, der udformedes efter forhandlinger med Venstre, blev meget vag i sin udformning og lidet betydningsfuld i praksis.

Ved lovens revision i 1937 var situationen en anden. Socialdemokraterne og de radikale havde nu flertallet i begge ting, og derfor den formelle magt til at gennemtrumfe en mere effektiv lovgivning. Som baggrund for den nye lov lægger K. Philip vægt på, at Valutacentralen havde ført til en forøgelse af monopolagtige prisaftaler.⁸³⁾ Derimod argumenteres ikke for, at krisen som sådan skulle have fremmet prisaftaler.

I Industrirådets protest, der var mindre skarp end i 1930, fremhævedes, at lovforslaget var grundløst og præget af hastværksarbejde. Under henvisning til udsigterne til et konjunkturomsving spurgte man, om tiden var inde til at rejse strid?⁸⁴⁾ Den relativt svagere og forhandlingsprægede modstand i 1937 hang antagelig sammen med de ringere politiske muligheder for en standsning af forslaget. Den nye lovs vigtigste punkter var kravet om en registrering af bestemmelser og aftaler, samt øgede muligheder for kontrol og påbud om ændringer. Dermed var den første svage begyndelse gjort til en egentlig monopol-lovgivning.

Statsstøtte til industrien

Statens direkte støtte til industrien havde, bortset fra eksportområdet, et ringe omfang og ændredes ikke i nævneværdig grad under krisen. Statens samlede udgifter til fremme af håndværk og industri steg ganske vist fra ca. 2,5 mill. kr. i 1929/30 til ca. 3,4 mill. kr. i 1937/38, men hovedparten af udgifterne af stigningen faldt på de tekniske skoler og fagskolerne, hvor statens bidrag steg fra ca. 1,9 mill. kr. i 1929/30 til ca. 2,9 mill. kr. i 1937/38.⁸⁵⁾

En enkelt gang gik staten direkte ind i støtte af en bestemt virksomhed. Da landets største industriselskab, A/S Burmeister & Wain, i slutningen af 1932 kom i vanskeligheder, greb regeringen ind, og den 23. december 1932 vedtoges en lov om et korttids moratorium for selskabet. Den formelle rekonstruktion af firmaet skete derefter ved lov af 28. februar 1933 på grundlag af en rapport, der var udarbejdet af en kommission, som regeringen havde nedsat.⁸⁶⁾

Statens direkte støtte havde navnlig form af hjælp til fremme af industri-

82) T.f.I. 1931 s. 5.

83) K. Philip, Den danske kriselovgivning 1931-38, 1939, s. 249.

84) T.f.I. 1937 s. 81-86 og s. 105-106.

85) Dansk Industrieretning 1930 og 1938.

86) Johs. Lehmann, A Century of Burmeister & Wain, 1948, s. 198-206, Dansk Industrieretning 1932 s. 32* og Dansk Industrieretning 1933 s. 163-164.

eksporten. En række grunde bidrog til, at bestræbelserne samledes om dette område, dels i form af en eksportkreditordning og dels som tilskud til eksportpropaganda. For det første var det fortsættelse af statens tidligere politik, idet eksportstøtten blev indledt i begyndelsen af 1920'erne, som et af de få resultater af Industrirådets arbejde i denne periode.⁸⁷⁾ Udvidelsen af rammebevillingerne for kreditordningen fra 50 til 60 mill. kr. i 1930 skal også ses på baggrund af udviklingen i 1920'erne, hvorimod forhøjelsen fra 1932 fra 60 til 70 mill. kr. kan have forbindelse med krisen. Støtten til eksportpropaganda viser et topunkt under selve krisen med årlige beløb på ca. 100.000 kr., eller næsten en fordobling i forhold til tidligere.⁸⁸⁾

For det andet talte landbrugseksportens vanskeligheder og de stadige valuta-problemer for en indsats på dette felt. For det tredje bestod industrieksporten for en væsentlig del af store produktionsmidler som skibe og maskiner, hvor en eksportkreditordning ville have betydning. For det fjerde kunne en sådan støtte til eksporten foretages uden at gribe ind i den hjemlige konkurrencesituation, hvad der ellers hyppigt stod hindrende i vejen for statsstøtte.

Det sidstnævnte punkt hører også med i baggrunden for Industrirådets eget store arbejde til fremme industrieksporten, et arbejde der var snævert koordineret med statens bestræbelser. Det er næppe overdrevet at hævde, at Valuta-centralen og industrieeksporten var de to områder, der udgjorde det daglige tyngdepunkt i rådets arbejde. Aktiviteten blev ledet af et stående eksportudvalg og de daglige informationer indsamledes og videregaves af Industrirådets Eksportudvalg. Dette materiale optog en betydelig del af spalterne i tidsskrift for Industri. Arbejdet for eksportens fremme forekom antagelig Industrirådet så meget mere naturligt, som de ledende kræfter i rådet netop repræsenterede den store og eksporterende del af den danske industri.

Mens selve støtten til industrieksporten ikke var et nyt træk, spores en intensivering af disse bestræbelser under krisen. Af de årlige beretninger fremgår desuden, at ordningens reelle betydning forøgedes under krisen, hvor markeds- og finansieringsforholdene forværredes. Det danske system synes i øvrigt at have været forbillede for nogle af de eksportkreditinstitutioner, der oprettedes i forskellige lande i disse år.⁸⁹⁾

Den øvrige statsstøtte til industrivirksomheder var ligeledes en fortsættelse af 1920'ernes politik. Støtten omfattede: 1. Driftslån til vanskeligt stillede virksomheder, 2. Støtte til industriel landvinding og 3. Statsgaranti for lån til koncentrationer og tekniske forbedringer. Sidstnævnte mulighed åbnedes dog først med loven af 1930.⁹⁰⁾ Af de nævnte muligheder fik kun støtten til industriel

87) Johs. Hansen, Hovedtræk af Industrirådets historie 1910-1935, 1935, s. 228-239.

88) De årlige redegørelser i Dansk Industriberetning.

89) Bl. a. Dansk Industriberetning 1930 s. 47*-48*, Dansk Industriberetning 1933 s. 65* og Dansk Industriberetning 1935 s. 49*. Industrirådet havde en fast repræsentant i Statens eksportkreditudvalg.

90) Bl. a. T.f.I. 1930 s. 148-149.

landvinding en nævneværdig betydning, der dog begrænsedes af de relativt små midler, som stod til rådighed, fra 60.000 til 100.000 kr. over 2-års perioder. For driftslånene og støtten til koncentrationer var den 2-årige bevillingsramme f. eks. for 1930-31 tilsammen på 9 mill. kr., men denne udnyttedes kun i ringe omfang, navnlig som følge af bestemmelserne om en vis kontrol fra statens side over støttede enkeltvirksomheder og om, at der herigennem ikke måtte påføres bestående indenlandske virksomheder en usund konkurrence. Industrirådet vågede nidkært herover, og tolkede sidstnævnte bestemmelse på den måde, at der kun kunne ydes støtte til fabrikationer af mere speciel natur.⁹¹⁾ Da alle låneansøgninger blev sendt til udtalelse i Industrirådet, førte denne lovgivning kun til små resultater. Rådets holdning var her som i øvrigt præget af, at man ikke ville medvirke til foranstaltninger, der kunne opfattes som indgreb i medlemmernes etablerede interesser.

Industrirådet og medlemmerne

Da Valutacentralen og de øvrige kriseindgreb hyppigt i detaljer greb ind i de enkelte virksomheders produktions- og konkurrenceforhold, fik Industrirådets arbejde til støtte for medlemmerne øget betydning. De ændrede forhold førte til en stærk udvidelse af rådets arbejde. Samtidig skete der en anelig forøgelse af medlemstallet, fra omkring 1.200 i 1929/30 til ca. 1.800 ved årtiets slutning (tabel 2). Det blev vanskeligt for virksomheder at stå uden for organisationerne.

Tabel 2. Industrirådets medlemmer og korrespondance

Ar	Medlemstal ¹⁾	Indgåede breve	Afsendte breve
1927/28	1.161	ca. 9.400	ca. 25.000
1928/29	1.251	ca. 9.700	ca. 26.000
1929/30	1.180	ca. 9.800	ca. 26.400
1930/31	1.243	ca. 10.700	ca. 28.700
1931/32	1.203	ca. 11.400	ca. 35.000
1932/33	1.370	ca. 12.100	ca. 46.300
1933/34	1.400	ca. 14.300	ca. 58.800
1934/35	1.530	ca. 17.300	ca. 61.200
1935/36	1.660	ca. 24.100	ca. 65.000
1936/37	1.741	ca. 21.400	ca. 50.000
1937/38	1.790	ca. 17.500	ca. 44.000
1938/39	ca. 1.800	ca. 18.000	ca. 45.000

¹⁾ Ved periodens slutning, d. v. s. i marts.

Kilde: De årlige beretninger fra Industrirådet, jfr. T.f.I. eller Dansk Industriberetning.

Det er tidligere nævnt, at Industrirådet først og fremmest varetog medlemmernes interesser, hvilket blandt andet vil sige de eksisterende virksomheders interesser. Denne politik kom klarest til udtryk i tilspidsede situationer, men

91) F. eks. Dansk Industriberetning 1937 s. 41*-42*.

prægede i øvrigt rådets konsultative virksomhed i forbindelse med Valutacentralen og de statslige lånemuligheder. Mens sidstnævnte punkt er berørt ovenfor, skal her fremdrages enkelte andre eksempler på denne holdning. I juni 1932 kritiserede Industrirådet således pengemarkedets forsigtige indstilling over for såkaldte uprøvede fabrikationer, mens det til gengæld nærede overdrevne forestillinger til allerede udnyttede industrielle områder. Nok er konkurrence godt, men målet må være at formindske den overdrevne import, ikke at udstykke vort i forvejen begrænsede marked til ikke-bæredygtige felter.⁹²⁾ Fra et andet område nævnes i 1933, at man havde afvist en ansøgning om opholdstilladelse til udenlandske statsborgere, idet der næppe var afsætningsmuligheder for den pågældende vare, der allerede var genstand for fabrikation hr i landet.⁹³⁾ I en radiotale den 17. november 1936 kom rådets formand, A. Holm, ind på spørgsmålet om samarbejde mellem stat og erhvervsliv. Dette samarbejde burde være både regulerende og sikrende. Han tog bestemt afstand fra »borgmesterfabrikker«, der alene anlagdes ud fra lokal interesse og blot betød, at andre, bestående fabrikker udnyttedes mindre. Helhedsinteressen burde være afgørende.⁹⁴⁾

Problemet kom navnlig på tale i forbindelse med udstedelse af valutaattester, når der var knaphed på valuta. Industrirådet gik her klart ind for, at man først sikrede beskæftigelsen på de eksisterende fabrikker, og foretrak desuden import af råvarer fremfor indførsel af maskiner, når der fandtes en dansk produktion inden for vedkommende område.⁹⁵⁾ Selve valutasystemet gjorde i øvrigt, at nye virksomheder stod svagt ved tildelingen af attester, og rådets politik faldt desuden sammen med de erklærede forudsætninger for lovgivningen, at denne ikke måtte fremme anlæggelsen af virksomheder, der alene kunne bestå i kraft af ordningen.

Det er ikke overraskende, at Industrirådet førte en sådan politik, heller ikke at man argumenterede ud fra helheden og den samlede beskæftigelse. De eventuelle konsekvenser af politikken er imidlertid vigtige. Den lave produktivtetsstigning i dele af industrien og de relativt få større nyanlæg forklares muligvis for en del af den konserveringspolitik, der også udgjorde en side af de detaljerede statsindgreb i samarbejde med de store erhvervsorganisationer. Et beskyttet marked, der ikke truedes af nye, store virksomheder, har næppe virket særlig befordrende på produktivitetsfremmende nyinvesteringer.

Konklusioner

Først skal påny fremhæves den utilstrækkelige forskning og nærværende frem-

92) T.f.I. 1932 s. 153-154.

93) F.f.I. 1933 s. 135.

94) T.f.I. 1936 s. 283-284.

95) Ivar Egebjerg, Industrien under valutaordningen, i Nationaløkonomisk Tidsskrift 1936 s. 12-13.

stillings begrænsede sigte, på grundlag af offentliggjort materiale at opridse nogle hovedpunkter af Industrirådets ændrede rolle og politik under 1930'ernes krise. Fremstillingen synes dog at underbygge nogle synspunkter på forholdet mellem staten og Industrirådet i 1930'erne.

Industrirådets muligheder for og aktuelle påvirkning af den offentlige beslutningsproces styrkedes væsentligt under krisen. De nye forhold øgede behovet for sagkundskab og aktiv erhvervsmedvirken, ligesom industriledernes placering i beskæftigelsesproblematikken fik øget betydning. Rådets muligheder fremmedes desuden af ændringer i det politiske system, hvor der skete en magtfor skydning over mod regering og administration. Et element heri var også valuta- og handelsspørgsmålenes mere fremtrædende placering.

Industrirådet søgte med betydeligt held at påvirke og udnytte de ændrede forhold. Et af midlerne hertil bestod i en energisk deltagelse i opinionskampen mellem landbrug og industri, hvor landbrugets ændrede situation og den store arbejdsløshed styrkede industriens argumentation.

Størst betydning for industrien havde den generelle økonomiske lovgivning. Til afhjælpning af valutasituationen bragtes alle fire hovedmidler i anvendelse, men særlig betydning for industrien fik de gennemførte devalueringer og den kvantitative importbegrænsning. Industrirådet opgav i praksis hurtigt kampen for en øget toldbeskyttelse og koncentrerede kræfterne om at sikre og udbygge Valutacentralen.

Der er argumenteret for, at regering og administration i højere grad end tidligere tog hensyn til industriens interesser i valuta- og handelspolitikken, navnlig når disse ikke stred mod sikkerhedspolitiske overvejelser, mod traditionelle handelsinteresser eller udgjorde en alvorlig trussel mod valutareserven. Industriens hyppigt sammenfaldende interesser med Socialdemokratiet om en udvikling af byerhvervene var en væsentlig faktor bag rådets øgede indflydelse.

Den indre økonomiske politik prægedes af sociallovgivning og støtteforanstaltninger over for landbruget. Industrien kritiserede den førte politik ud fra en traditionel tilpasningsteori, men samtidig var denne politik med til at karakterisere industriens nye, styrkede stilling.

Den specifikke statsstøtte til industrien havde et beskedent omfang, og omfattede overvejende en videreudvikling af 1920'ernes eksportfremmende foranstaltninger. Der gennemføres dog en udbygning af eksportstøtten, en støtte der var nært knyttet til Industrirådets eget store arbejde på dette område.

I sammenhæng med rådets styrkede stilling over for industrivirksomhederne, og den i virksomhedernes interesse førte politik, sporedes en konserverende virkning på produktionsstrukturen som følge af de indgreb der foretoges i samarbejde mellem staten og Industrirådet.

Set i et videre perspektiv forekommer grundlaget for industriens og Industrirådets ændrede rolle og indflydelse i 1930'erne at være, at krisen viste nødvendigheden af en omstrukturering af det danske erhvervsliv og en omfordeling af

de forhåndenværende produktionsressourcer. Den i 1920'rne førte økonomiske politik, der byggede på forudsætninger fra før 1. verdenskrig, stod ikke mere som en realistisk krisepolitik. Når navnlig Valutacentralen blev en vigtig del af den nye økonomiske politik, skyldes dette ikke mindst, at politikerne ad denne vejs erklærede midlertidighed og krisepræg lettere kunne foretage et tilbagetog fra tidligere bastioner.

Udviklingen i den internationale og danske økonomi

DEN INTERNATIONALE ØKONOMI

OECD-landenes økonomiske udvikling er for øjeblikket helt domineret af det andet olieprischok inden for en kortere årrække, som har medført olieprisstigninger på mere end 130 pct. siden udgangen af 1978. I sin seneste rapport fra juli i år har OECD beregnet, at prischokket har forøget OECD-landenes olie-regning med, hvad der svarer til 2 pct. af områdets produktion, og fået inflationen til at accelerere voldsomt, hvilket ved udgangen af 1981 kan betyde, at OECD-landenes produktion ligger 5 pct. lavere end den ellers ville have gjort.

I de fleste OECD-lande er inflationen nu kulmineret og så småt på vej ned, og med mindre der kommer yderligere olieprisstigninger forudser OECD-rapporten, at inflationen vil være faldende i det næste års tid. Inflationen vil dog fortsat befinde sig på et historisk set højt niveau.

OECD-skøn for 1980 og 1981.

	1980		1981
	1. halvår	2. halvår	1. halvår
(Ændring beregnet p. a. i forhold til foregående halvår)			
<i>Forbrugerpriser, pct.</i>			
USA	11½	11	9
Japan	8	8½	6¼
Vesttyskland	5¼	4	3½
OECD ialt	12	11	9½
<i>Vækst i BNP, pct.</i>			
USA	÷ ¾	÷ 4	0
Japan	6	3¾	3¾
Vesttyskland	2½	÷ 1¼	1
OECD-Europa	2	÷ ½	½
OECD ialt	1½	÷ ½	½
<i>Betalingsbalances løbende poster, mia. \$</i>			
USA	÷ 7¾	3	8¾
Japan	÷ 20¼	÷ 14	÷ 9½
Vesttyskland	÷ 17½	÷ 14½	÷ 13½
OECD ialt	÷ 95¾	÷ 66¼	÷ 45¾

USA har allerede oplevet et økonomisk tilbageslag, mens udviklingen i flere europæiske lande – deriblandt Danmarks store handelspartnere Vesttyskland, England og Sverige – viser stigende tegn på svaghed.

På topmødet i Venedig i juni for de syv største industrialiserede lande endes man om fortsat at give kampen mod inflationen første prioritet i den økonomiske politik, og først stræbe efter en tilfredsstillende økonomisk vækst på lidt længere sigt.

USA er det vestlige land, hvor konjunkturtilbageslaget hidtil tydeligst har vist sig. Renten har som følge deraf foretaget et styrt dyk og inflationen har toppet. Mens prime rate, d.v.s. udlånsrenten til første klasses låntagere, så sent som i april lå på 20 pct., var den ved udgangen af maj faldet til 14 pct. og ligger nu under 11 pct. Diskontoen er sat ned i to omgange. Første gang den 12. juni fra 12 til 11 pct., anden gang den 28. juli med yderligere 1 pct.point. I 1. kvartal faldt BNP med, hvad der svarer til en årlig ændring på 1 pct., mens tilbagesgangen i 2. kvartal skønnes at blive 8-9 pct. Tilbageslaget bliver større end antaget for bare nogle få måneder siden, men de fleste fagfolk mener dog fortsat, at recessionen bliver mindre end 1974-75, og af relativt kort varighed. Dette underbygges af, at indekset for de ledende økonomiske faktorer i juni overraskende viste en stigning på 2,5 pct. efter uafbrudt fald siden juni i fjor.

Vesttyskland. Mens produktionen i USA således faldt i 1. halvår, steg den økonomiske aktivitet fortsat i Vesttyskland. Såvel OECD som det anerkendte tyske Ifo-institut forudser, at den konjunkturedgang, der vil ramme Vesttyskland fra 3. kvartal, ikke vil medføre faldende produktion, men indskrænke sig til en afmatning i den økonomiske vækst. Baggrunden for, at konjunkturtilbageslaget ikke ventes at blive så hårdt er, at den økonomiske aktivitet så at sige er selvbærende. Konjunkturfremgangen har nemlig været præget af betydelig investeringsaktivitet i den private sektor.

Det er også positivt, at selv om inflationen er steget, ligger den fortsat på et internationalt set meget lavt niveau. I gennemsnit forventes forbrugerpriserne således i år at ligge 5-5,5 pct. højere end i fjor.

Vesttyskerne kæmper imidlertid nu med et betydeligt betalingsbalanceunderskud. Underskuddet på de løbende poster vokser i år til ca. 28 mia. DM, hvilket svarer til 2 pct. af BNP. Underskuddet i fjor var på 10,5 mia. DM. Før da havde Vesttyskland haft et betalingsbalanceoverskud siden midt i 1960'erne.

Sverige. Den økonomiske aktivitet i Sverige ligger på et relativt højt niveau bl. a. på grund af en fortsat meget lempelig finanspolitik. I år ventes BNP at stige med 3 pct. realt, men væksten falder til 1½ pct. i 1981. Det 60 mia. Skr. store underskud på statsfinanserne hindrer en yderligere lettelse af den økonomiske politik. Underskuddet på betalingsbalancens løbende poster kommer i år

op på omkring 20 mia. Skr. mod knapt 11 mia. Skr. i fjor. Inflationen accelerer. I år ventes forbrugerpriserne at stige 12-13 pct. mod godt 7 pct. i fjor. Da overenskomstforhandlingerne sikrede lønforbedringer i størrelsesordenen 11-12 pct., og produktiviteten fortsat kun stiger beskedent, falder inflationen næppe markbart i 1981. Svensk økonomi præges af stadig større mangel på balance, fastslås det af regeringens egne økonomer i Økonomiministeriets sidste Budgetredegørelse. Også OECD er pessimistisk i sin vurdering af svensk økonomi. OECD peger således på, at skatterne er for høje og derved ødelægger arbejdslysten, at statsstøtten til den kriseramte del af industrien sinker den nødvendige strukturrationalisering, og at væksten i den offentlige sektor hæmmer mobiliteten på arbejdsmarkedet.

DEN DANSKE ØKONOMI

Kriseforliget i maj 1980

Betalingsbalancen viste i fjor et rekordstort underskud på 15,6 mia. kr., og vinterens olieprisforhøjelser forværrede yderligere situationen. Det stod hurtigt klart, at regeringens decemberforlig var utilstrækkeligt.

Den 7. april fremlagde statsminister Anker Jørgensen regeringens forslag til »en videre udbygning af et flerårigt økonomisk-politisk handlingsprogram.« Efter næsten en måneds forhandlinger blev der den 5. maj opnået forlig med de Radikale, Centrumdemokraterne og Kristeligt Folkeparti. Forliget var yderst spinkelt, idet forligspartierne kun har et flertal på ét mandat bag sig i Folketinget. Såvel Venstre som de Konservative, der oprindeligt var med i forhandlingerne, trak sig ud igen, fordi begge partier anså regeringens oplæg som utilstrækkeligt til at løse de økonomiske problemer.

Regeringens oprindelige kriseplan blev ikke ændret meget ved forliget. Socialdemokraterne måtte dog opgive såvel en indtægtsregulering af folkepensionens grundbeløb som en indførelse af en statslig ejendomsskat. I stedet for ejendomsskatten gennemførtes en momsforhøjelse fra 20 $\frac{1}{4}$ pct. til 22 pct. fra 30. juni i år.

Kriseindgrebet indeholder tre hovedelementer. En finanspolitisk stramning, der på årsbasis forøger statens indtægter med 5 mia. kr., besparelser på de offentlige budgetter på 8 mia. kr., og en videreførelse af regeringens erhvervs- og beskæftigelsesfremmende foranstaltninger, hvilket er ensbetydende med offentlige udgifter på 5,5 mia. kr.

Skattestigningerne på 5 mia. kr. på årsbasis fordeler sig således: Momsforhøjelsen betyder en merindtægt på 3 mia. kr., mens energiafgifterne forhøjes med 1 mia. kr. i år, og de personlige skatter med 1 mia. kr. fra 1. januar 1981.

Af de offentlige besparelser på 8 mia. kr. stammer de 2,5 mia. kr. fra SV-regeringens tid. Besparelserne skal fordeles med statslige besparelser på 4,3

mia. kr. og kommunale på 3,6 mia. kr. For de statslige besparelsers vedkommende mangler forligspartierne dog endnu at finde 900 mio. kr.

Besparelserne rammer over en bred front og inkluderer også forhøjelser af visse gebyrer, samt af de private bidrag til arbejdsløshedskasserne. Besparelserne skal fastholde de statslige udgifter i 1981 på samme reale niveau som i år, og bringe væksten i de kommunale udgifter ned fra godt 3 pct. i år til 2 pct. i 1981.

Besparelserne rammer også det sociale område. Indførelsen af et såkaldt socialindkomstbegreb skal således medføre årlige besparelser på 430 mio. kr. Socialindkomsten skal udtrykke en families økonomiske behov i forbindelse med modtagelse af offentlige ydelser, når der tages hensyn til såvel indkomst- som formueforhold. Socialindkomstbegrebet vil fra nytår danne grundlag for beregning af *indkomstaafhængige* offentlige ydelser.

Som socialindkomstbegrebet nu er udformet, er den væsentligste forskel i forhold til den skattepligtige indkomst, at der i socialindkomsten tillægges en andel af den skattepligtige formue. For pensionister gælder dog, at formue bestående af ejerbolig er fritaget. (Dette gælder imidlertid kun for den ejendom, der har den højeste ejendomsværdi, hvis pensionisten ejer flere ejendomme).

Den sidste del af forliget vedrører erhvervs- og beskæftigelsesfremmende foranstaltninger. Der er i alt afsat 5,5 mia. kr. for 1981. Denne del af forliget skal afløse den hidtidige beskæftigelsesplan, der med et beløb på 4,5 mia. kr. på årsbasis hidtil har afhjulpet de værste følger af den høje arbejdsløshed. Detaljerne vedrørende denne del af forliget er endnu ikke fastlagt; men planen kommer til at indeholde visse skattelettelser for erhvervslivet, en lempelse af den stramme pris- og avancelovgivning, rentestøtteordninger og flere direkte beskæftigelsesfremmende foranstaltninger.

Selv om forliget indebærer en finanspolitisk stramning, mindskes underskuddet på statsbudgettet ikke til næste år. Driftsunderskuddet som i år ventes at blive omkring 12 mia. kr., stiger i 1981 til 16 mia. kr. Uden maj-forliget ville underskuddet dog stige endnu mere. Forligets betydning for betalingsbalanceunderskuddet ventes på kort sigt kun at betyde en forbedring i størrelsesordenen et par milliarder Dkr., hvilket skal ses i forhold til et forventet underskud i år på omkring 18 mia. kr.

PRODUKTION OG BESKÆFTIGELSE

Industriproduktionen. Aktiviteten i industrien lå fortsat i årets første fire måneder på et højt niveau, idet omsætningen af egne varer var 23 pct. højere end i de tilsvarende måneder i fjor. Fremgangen var specielt markant på eksportmarkedet, hvor omsætningen steg 28 pct. Målt i faste priser voksede omsætningen 9 pct. Maj-tallene er imidlertid dårlige, idet omsætningen kun blev 11 pct. større end i maj sidste år, og mængdemæssigt var der tale om en omsætningstilbagegang på 4 pct.

Dette billede passer med det seneste offentliggjorte konjunkturbarometer fra Danmarks Statistik. Det viser nemlig, at industriens forventninger til 2. kvartal ikke blev indfriet, og at 3. kvartal betragtes med pessimisme, idet der forventes tilbagegang for såvel produktion som beskæftigelse. Dertil kommer, at ordrebeholdningen ved udgangen af juni var mindre end normalt, idet eksportordrebeholdningen dog blev vurderet som normal. Færdig- og råvarelagrene var større end normalt.

Danmarks Statistisk opgørelse af industriens ordre- og omsætningssituation for perioden marts-maj 1980 er vist i nedenstående tabel. Fordelingen på hovedområder viser, at investeringsgodeindustrien fortsat viser den største mængdemæssige fremgang, men at priserne stiger langsommere end gennemsnittet. Dette stemmer udmærket overens med, at netop investeringsgodeindustrien er det mest eksportorienterede hovedområde, idet næsten halvdelen af omsætningen eksporteres.

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

	Omsætning (lb. priser)	Pris	Omsætning (mængde)	Ordre- indgang	Ordre- beholdning
Industri i alt excl. skibsværfter	17	15	2	13	14
heraf:					
Investeringsgodeindustri	18	9	9	9	15
Mellemproduktindustri	24	27	÷ 2	20	12
Forbrugsgodeindustri	11	10	1	10	15

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

Industriens ordre- og omsætningssituation: Brancher – årlig ændring i procent februar-april 1980 i forhold til februar-april 1979.

	Omsætning (lb. priser)	Pris	Omsætning (mængde)	Ordre- indgang	Ordre- beholdning
Nærings- og nydelsesmiddelindustri	16	9	7	17	18
Tekstil, beklædning- og læderindustri	16	10	6	17	13
Træ- og møbelindustri	24	10	12	14	6
Papir- og grafisk industri	14	11	1	17	22
Kemisk industri	36	40	1	36	18
Sten-, ler- og glasindustri	23	14	7	11	8
Jern- og metalværker og støberier	32	13	16	24	6
Jern- og metalindustri excl. skibsværfter	23	10	12	18	18
Anden industri	15	24	÷ 8	10	30

Arbejdsløshedssituationen. Arbejdsløsheden har stort set vist en stigende tendens i første halvdel af 1980. Det sæsonkorrigerede arbejdsløshedstal for maj i

år er opgjort til 157.400, hvilket er 21.000 mere end i de december 1979. Det faktiske antal registrerede ledige lå dog i perioden januar-april fortsat lavere end i de tilsvarende måneder i fjor, mens arbejdsløshedstallet for maj 1980 er opgjort til 151.500 mod 149.300 i maj 1979.

Der foreligger nu en revideret ledighedsopgørelse fra Danmarks Statistik for året 1979. Antallet af registrerede arbejdsløse er i alt opgjort til 161.845 svarende til 6,1 pct. af den samlede arbejdsstyrke mod 190.641 eller 7,3 pct. i 1978.

I 1979 var i alt 575.000 berørt af ledighed. For hver tredje af disse var ledigheden dog af beskeden omfang, idet deres arbejdsløshed svarede til én dag hver anden uge eller mindre. 20 pct. eller 114.000 personer var ledige i mere end et halvt år, og heraf var 29.000 ledige i over 90 pct. af tiden. Der var flere mænd end kvinder, der var berørt af ledighed, men da mændenes arbejdsløshedsperioder gennemgående er kortere end kvindernes, var det gennemsnitlige antal fuldtidsledige kvinder 84.711, mens antallet af mænd var 77.134. For knapt 60 pct. af de mænd, der havde en arbejdsløshedsperiode i fjor, var denne gennemsnitlig på en dag eller derunder om ugen, mens kun godt 40 pct. af kvinderne havde så få arbejdsløshedsdage. Kun 5 pct. af mændene var ledige i fire ud af fem dage, mens dette gjaldt 11 pct. af kvinderne.

UDENRIGSHANDEL OG BETALINGSBALANCE

Eksporten er i perioden januar-maj opgjort til 38,9 mia. kr., hvilket er en stigning på ikke mindre end 28 pct. i forhold til samme periode i fjor. Målt i mængder svarer dette til en fremgang på mere end 10 pct. I samme periode er importen steget med 23 pct. til 46,6 mia. kr.; men da importpriserne er steget næsten 30 pct., har der reelt været tale om et fald i importen målt i mængder.

Denne fortsatte forringelse af bytteforholdet har medført, at den gunstige udvikling i de eksporterede og importerede varemængder ikke har forbedret handelsunderskuddet. For årets første fem måneder er merimporten opgjort til 7,8 mia. kr. Danmarks Statistiks opgørelsesmetode af udenrigshandelen er imidlertid blevet ændret fra og med maj måned, hvilket har medført, at der for denne måned er opstået et teknisk betinget handelsoverskud. Opgjort efter den gamle metode ville underskuddet være på omkring 1700 mio. kr., og merimporten for januar-maj ville dermed have passeret 10 mia. kr.

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	7.475	9.583	6.374	7.587	1.101	1.996
Maj	8.405	6.867	6.216	7.407	2.189	÷ 540 ¹⁾
Januar-maj	37.892	46.610	30.366	38.856	7.526	7.753
Juni	7.667		6.476		1.191	
Juli	7.706		5.303		2.403	
August	8.465		6.336		2.129	
September	7.956		6.926		1.030	
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	

1) Opgjort efter de gamle regler ville handelsunderskuddet skønsmæssigt udgøre 1700 mio. kr.

Danmarks Statistiks foreløbige opgørelse af betalingsbalancen for 1. kvartal 1980 viser et underskud på de løbende poster på 6,6 mia. kr., hvilket er næsten en fordobling i forhold til 1. kvartal i fjor.

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

Betalingsbalancens løbende poster

Mia. kr.	1. kv. 1979	1. kv. 1980	Stigning
<i>Nettoudgifter</i>			
1. Import (fob)	÷ 21,4	29,4	8,0
2. Eksport (fob)	÷ 17,8	÷ 23,7	÷ 5,9
3. Underskud på varebalance (1+2)	3,6	5,7	2,1
4. Søtransport	÷ 0,6	÷ 0,8	÷ 0,2
5. Rejser	0,3	0,7	0,4
6. Andre tjenester m. m.	÷ 1,3	÷ 1,5	÷ 0,2
7. Underskud på vare- og tjenestebalance (3+4+5+6)	2,0	4,1	2,1
8. Renter, udbytter o. lign.	1,8	2,6	0,8
9. De europæiske Fællesskaber	÷ 0,8	÷ 0,5	0,3
10. Ensidede overførsler	0,5	0,6	0,1
11. Underskud på løbende balance (7+8+9+10)	3,5	6,6	3,1

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

Ifølge Nationalbankens Kvartalsoversigt er betalingsbalanceunderskuddet i 1. kvartal især finansieret ved at trække på valutareserverne, som er faldet med 6

mia. kr. Det offentliges kapitalimport har netto været 1,6 mia. kr., mens der for den private sektors vedkommende har været en nettokapitaleksport på 0,6 mia. kr. Den private nettokapitalimport var stort set gået helt i stå i årets første måneder, hvorimod der i marts og april var en vis privat kapitalimport, som dog langt fra dækkede det løbende underskud.

Der er flere årsager til den faldende private låntagning i udlandet. Nationalbanken nævner således, at den kraftige rentestigning i udlandet har gjort det mindre fordelagtigt at optage udlandslån, ligesom de to devalueringer i 1979 med få måneders mellemrum har svækket tilliden til kronekurs-politikken og dermed lysten til at låne i udlandet. Endelig var der i 1. kvartal et tilbagesalg fra udlandet af danske kroneobligationer på 1 mia. kr.

FORBRUG OG INVESTERING

Forbrug. I forbindelse med fremlæggelsen af regeringens helhedsløsning i april skønnede Budgetdepartementet, at det private forbrug i år falder med 3,7 pct. Så stor en tilbagegang har vi ikke oplevet i et enkelt år i efterkrigstiden. Imidlertid tyder de detailomsætningsstal der hidtil er fremkommet ikke på, at forbrugstilbagegangen bliver helt så stor, selv om der ventes en betydelig afmatning i sidste halvår.

Detailomsætningsindekset korrigeret for sæsonsvingninger og inflation viser således for perioden marts-maj 1980 en stigning på 1 pct. i forhold til den foregående tre-måneders periode. Det er gået hårdest ud over handelen med beklædning m. v., der faldt med 5 pct., mens salget af varige forbrugsgoder er faldet med 3 pct. Derimod har der været en fremgang på 3 pct. i salget af nærings- og nydelsesmidler.

Bilbranchen har imidlertid allerede tydeligt følt tilbagegangen. I april og maj blev der nyregistreret henholdsvis 36 og 51 pct. færre personbiler end i de samme måneder i fjor. Det betyder, at der i årets første fem måneder kun blev nyregistreret 41.360 personbiler eller 39 pct. færre end i samme periode i 1979.

Erhvervsinvesteringer. Lige så vel som det private forbrug falder, vil investeringsaktiviteten mindskes. Budgetdepartementet skønner, at de faste erhvervsinvesteringer i år vil vise et reelt fald på 7,6 pct., hvilket stort set underbygges af de statistiske oplysninger, der indtil nu er fremkommet på området.

Således er antallet af nyregistrerede vare- og lastbiler i april og maj henholdsvis 15 og 29 pct. lavere end i de samme måneder i fjor, og for årets første fem måneder er der i alt nyregistreret 9.437 vare- og lastbiler svarende til et fald på 6,7 pct.

Også det påbegyndte erhvervsbyggeri viser betydelig tilbagegang. I 1. kvartal 1980 blev der således påbegyndt 728.600 m² erhvervsbyggeri, hvilket er 11,9

pct. mindre end i 1. kvartal i fjor. Tilbagegangen har været størst for fabrikker og værksteder, hvor der kun påbegyndtes 201.900 m² svarende til et fald på 21,7 pct. Påbegyndelserne af landbrugsbygninger faldt 16,4 pct., mens påbegyndelserne af kontorer og butikker steg 17,8 pct.

Importen af maskiner og andet kapitaludstyr viser ligeledes fremgang. I 1. kvartal i år var importen 10 pct. større målt i mængder end i 1. kvartal i fjor.

Boligbyggeriet. Boligbyggeriet er en af de første sektorer, der for alvor har mærket følgerne af den reallønsnedgang, som de fleste indkomstmodtagere oplever i år. Budgetdepartementet har skønnet, at boliginvesteringerne i år falder med 8,8 pct. målt i faste priser, og som boligbyggeriet har udviklet sig i den forløbne del af året, kan dette skøn let vise sig at være for optimistisk.

I marts-maj måned var der under halvt så mange påbegyndelser af enfamilieboliger som i de tilsvarende måneder i fjor. For årets første fem måneder blev antallet af påbegyndelser hermed på 7.660 svarende til et fald på 38 pct. Ved udgangen af maj lå det igangværende boligbyggeri 21 pct. lavere end for et år siden. Situationen er så alvorlig, at der tales om en egentlig krise i byggesektoren.

Også ejendomshandelen er hårdt ramt. Salget af enfamiliehuse faldt i 1. kvartal 1980 med 11 pct. i forhold til 1. kvartal i fjor. Samtidig har prisudviklingen fra 4. kvartal 1979 til 1. kvartal i år har været stagnerende for enfamiliehuse i hovedstadsområdet, mens priserne i det øvrige land har vist et mindre fald.

PRIS- OG LØNUDVIKLINGEN

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

	Råvare- prisindeks		Engros- prisindeks		Forbruger prisindeks		Industri- arbejdernes timelønsindeks	
	1979	1980 ¹⁾	1979	1980	1979	1980	1979	1980
Januar	÷ 2,7	62,8	3,7	17,4	6,7	12,8	10,1	13,3
Februar	2,1	67,4	4,1	18,1	6,9	13,3	9,9	13,3
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	
Juni	21,7	54,6	8,6	16,6	8,6	13,3	10,7	
Juli	31,1		9,5		10,8		10,1	
August	34,8		10,0		12,3		10,0	
September	38,5		11,8		12,8		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	

1) 1979-vægte.

Oliepristigningerne bærer hovedparten af skylden for, at inflationen i fjor accelererede kraftigt. I flere vestlige lande nåede prisstigningstakten hidtil usete højder, og den økonomiske politik blev i vid udstrækning koncentreret om at dæmpe inflationen. Her midt i 1980 er inflationen tilsyneladende på vej ned såvel i udlandet som herhjemme, og i den resterende del af året ventes inflationen at aftage.

Råvarepriserne var i juni 54,6 pct. højere end i juni i fjor. Brændselsprodukterne tegner sig for hovedparten af stigningen. I maj var brændselspriserne således steget 86,1 pct., mens råstoffer til landbruget og de øvrige erhverv kun steg henholdsvis 13,1 pct. og 19,0 pct.

Engrospriserne lå i juni 16,6 pct. højere end i juni 1979. Priserne på de importerede varer viste en stigning på 25,3 pct., mens de danskproducerede varer steg 13,2 pct. Prisstigningstakten for forbrugsvarer var 9,1 pct., og for maskiner m. v. 10,0 pct.

Forbrugerindekset var i juni 1980 13,3 pct. højere end i samme måned i fjor. Sammenlignet med marts er prisstigningstakten afdæmpet for hovedgrupperne brændsel og transport, mens priserne på fødevarer er accelereret. I juni lå fødevarepriserne således 10,2 pct. højere end i juni 1979, mens stigningen i marts vart 9,3 pct.

Reguleringspristallet for april er opgjort til 101,7 med januar 1980 = 100. Månedsprisindeksene for maj og juni ligger på henholdsvis 104,0 og 104,3, hvilket betyder, at reguleringspristallet for juli når op over 103 og derved udløser en dyrtidsportion à 60 øre.

Månedsprisindekset som nu opgøres excl. prisstigninger på brændsel er fra januar til maj steget med 3,7 pct., mens nettoprisindekset (det gamle månedsprisindeks, som opgøres incl. brændselspriser) i samme periode steg 5,0 pct.

Lønudviklingen. Industriarbejdernes timelønsindeks var i april i år 12,6 pct. højere end i april 1979. I samme periode steg månedslønindekset for industriens funktionærer med 11,0 pct.

Ifølge arbejdsgiverforeningens lønstatistik fortsatte lønglidningen i 4. kvartal 1979 til trods for det midlertidige toltale lønstop i november–december måned. Den gennemsnitlige timefortjeneste for faglærte arbejdere steg fra 4. kvartal 1978 til 4. kvartal 1979 med 5,41 kr. mod 5,05 kr. i 3. kvartal. Heraf anslås lønglidningen til at udgøre 3,60 kr. mod 3,40 kr. i 3. kvartal. Lønglidningen for ikke faglærte mænd og kvinder steg ligeledes.

PENGE- OG KAPITALMARKEDET

Det markante rentefald har herhjemme kun ført til et mindre rentefald. Fra midten af april til udgangen af juli måned er obligationsrenten faldet med omkring 2 pct. points for såvel stats- som realkreditobligationer. Ved udgangen af juli måned gav de højest forrentede statsobligationer herefter en effektiv rente på 20-20½ pct., mens renten på de 20-årige 10 pct. realkreditobligationer var 19,3 pct.¹

For at stimulere byggeriet er reglerne for optagelse af realkreditlån blevet lempet. Lånegrænsen for nybyggeri er sat op fra 74 til 80 pct. af nybyggeriets værdi, finansieringstillægget er hævet og låneudmålingen sker nu ikke længere med udgangspunkt i 10 pct. obligationer, men i stedet i 12 pct. obligationer.

Selv om dette vil tendere mod at øge nettotilgangen af realkreditobligationer, vil den ringe byggeaktivitet hurtigt lægge loft over stigningen. Faktisk er nettotilgangen af realkreditobligationer i første halvår kun steget med 6,3 pct. til 17,7 mia. kr., hvilket har medført, at der i finansskredse har været talt om, at der kunne blive mangel på lange obligationer, som især købes af forsikringsselskaberne.

Anne-Katrine Pilegaard.
5.8.1980.

1) Bemærk at den effektive rente for obligationer siden 2. juni beregnes efter internationale normer. Inden ændringen blev den effektive rente beregnet som to gange den halvårslige effektive rente, mens der nu også tages hensyn til renters rente. En effektiv rentesats på f. eks. 20 pct. efter den gamle ordning opgøres derfor nu til 21 pct.