

økonomi og politik

Kvartalsskrift udgivet af
Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi

53. årgang · nummer 3 · 1979

Munksgaards Forlag · København 1979

ØKONOMI OG POLITIK

53. årgang nr. 3 – 1979

Indhold

<i>Kjeld Møller Pedersen:</i> Goddag, mand – økseskaft! – eller om at føre faglig debat med plus- og minusord	175
<i>Preben Sepstrup:</i> Ortodox positivisme og teoretisk statistik, rystet sammen med manglende praktisk erfaring er en farlig blanding – En korrektion til »Kommentarer til en empirisk undersøgelse om kønsdiskriminerende reklame«	178
<i>Gustav Kristensen:</i> Udviklinger i de internationale råvareafta- ler for sukker og kaffe	186
<i>Jens Lunde:</i> Om kapital- og debitorgevinster – et vue	195
<i>Peter Nielsen:</i> Beskæftigelsespolitikken i 60'erne og 70'erne – Baggrund – Interesses modsætninger – Konsekvenser	209
<i>Torben Worre:</i> Europavalget	259
Udviklingen i den internationale og den danske økonomi	286

Kvartalsskrift

udgivet af Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi
Munksgaards Forlag · København 1979

FORFATTERNE

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

Preben Sepstrup, lektor, Institut for markedsøkonomi, Handelshøjskolen i Århus, lic. merc.

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

Jens Lunde, forskningsmedarbejder på Statens Byggeforskningsinstitut, extern lektor i Bygge- og boligpolitik ved Økonomisk Institut, Københavns Universitet, cand. polit.

Peter Nielsen, stud. scient. pol. ved Institut for Statskundskab, Århus Universitet.

Torben Worre, cand. scient. pol., lektor ved Institut for Samtidshistorie, Københavns Universitet.

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

Udgivelsen er støttet af Statens samfundsvidenskabelige Forskningsråd.

Eftertryk uden kildeangivelse ikke tilladt.

ØKONOMI OG POLITIK udkommer med et hæfte i hvert kvartal. Arsabonnement 110 kr. incl. moms. Enkelte hæfter 30 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 december 1979.

Goddag, mand — økseskaft!

– eller om at føre faglig debat med plus- og minusord

Kjeld Møller Pedersen

»Det må glæde enhver forsker at se, at hans artikler bliver læst – omend *ikke altid lige omhyggeligt*. Endnu mere glædeligt er det, når en invitation til *videnskabelig debat* bliver fulgt«.1)

På læserbrevplanet er det altid en god idé at indføre plus- og minusord i en debat – fx. at den forskning man selv udfører er »kritisk«, medens det andre beskæftiger sig med er »konserverende« og udtryk for »socialteknologi«. Om det er fremmede for en videnskabelig debat at anvende plus- og minusord er en anden sag. Plus- og minusord har i hvert fald ikke meget med argumentation at gøre. Bortses der fra en tabel fylder Erik Jørgen Hansens (EJH) kommentar til kritikken af velfærdsundersøgelsen 96 linier, hvoraf ca. 14 linier benyttes til at indføre plus- og minusord. EJH har i sandhed været i bekneb for argumenter og har samtidig effektivt tilkendegivet, hvad han forstår ved faglig/videnskabelig debat.

Om formålet med velfærdsundersøgelsen

EJH's væsentligste argument består i at konstatere, at der nok er lagt et stort arbejde i kritikken, men at jeg (naturligvis) har misforstået det hele. Således har jeg, ifølge EJH, selv opfundet en række formål, som ikke findes i den oprindelige formålsformulering, hvilket skyldes, stadigvæk ifølge EJH, at jeg i min argumentation har støttet mig på tidligere papirer. Jeg skal ikke trætte med at bringe dokumentation, men blot nævne, at en læsning af fodnoterne til afsnittene om undersøgelsens formål viser, at der henvises til bind I i hovedundersøgelsen og den i Socialforskningsrådet officielt godkendte undersøgelsesplan for velfærdsundersøgelsen. Det er imidlertid nødvendigt at påvise, at EJH's mange besværgelser med hensyn til, hvad der er og ikke er undersøgelsens formål ikke holder.

1) Erik Jørgen Hansen som indledning til artikel i Socialt Tidsskrift, 53 (11-12), 1977: 301. Mine understregninger. – Denne artikel er et svar på EJH's svar (Hvad velfærdsundersøgelsen drejer sig om) på min artikel om Fordelingen af levevilkårene i Danmark – en kritisk vurdering af og kommentar til en undersøgelse. Begge i Økonomi og Politik, 53 (2), 1979.

De formål, jeg har omtalt og tillagt undersøgelsen, – og bygget dele af kritikken på – er dokumenteret i min artikel. Således ville en omhyggelig gennemlæsning have mindet EJH om, at det (som anført i fodnote 69, p. 103 i min artikel) p. 129 i bd. I af rapporten anføres, »at (vi) nåede frem til en yderligere specificering af undersøgelsens målsætning, nemlig at den skal belyse fordeling af velfærd i Danmark mellem kategorier, hvorimellem forskelle ønskes formindsket«. – Undersøgelsens formål ses således at være udvidet og uddybet andre steder end »på anden tekstsider i det første bind af publikationen«, som det let nedladende og bebrejdende anføres af EJH. – For at gentage og uddybe: De formål for undersøgelsen, der er omtalt i min kritikartikel er rent faktisk omtalt i hovedrapporten – og hvad der er vigtigere, de er taget fra de afsnit i rapporten, hvori de indgår i et meningsfyldt hele, d. v. s. de afsnit, hvor der argumenteres for den valgte formålsformulering. EJH's »autoritative« citat er taget fra sammenfatningskapitlet, hvor der i sagens natur ikke fremføres argumenter. Det er således værd at bemærke, at de netop citerede linier samt de umiddelbart efterfølgende er understreget i rapporten, i modsætning til formålsangivelsen »på anden tekstsider«.

Det skal indrømmes, at jeg har begået mindst én fejltagelse, tilsyneladende fundamental: Fremførte argumenter, formålsangivelse m.v. tages indledningsvis for pålydende værdi – en eksplicit præmis i min kritik.

Det er aldrig interessant at citere sig selv, men da EJH's læsning af kritikken enten har været overfladisk eller præget af manglende forståelse af nogle af de fremførte synspunkter, er det desværre nødvendigt. I kritikartiklens sidste afsnit siges det om præsentationen af bestemte tabeller: »... og vigtigst – fordi der er antydning en række sammenhænge og hypoteser i og med at bestemte tabeller præsenteres – mens andre muligheder ikke fremlægges. Tabellerne kan heller ikke opfattes som »beskrivende« – i så fald kun som en »beskrivelse« af en underforstået hypotese om sammenhæng mellem de i tabellen indgående variable«. EJH gør meget ud af at bedyre, at »undersøgelsens socialpolitiske sigte således *ikke* (er) at give svaret på, hvorfor nogle befolkningskategorier er særligt dårligt stillede eller *hvordan* dette eventuelt kan ændres«. De baggrundsvariable, der anvendes i undersøgelsens tabeller, er imidlertid *begrundet* i antagelser om, *hvorfor* nogle er dårligere stillede og *hvordan* omfanget af uligheder kan ændres – og dermed undersøges disse forhold også i velfærdsundersøgelsen. Dette er dokumenteret i artiklen ved hjælp af fodnoter. Således dækker fodnote 70 over følgende: »derfor må interessen ... i højere grad centrere sig om faktorer, der drejer sig om ulighedens *vedligeholdelse* samt faktorer, der kan *ændre* omfanget af uligheden«. Hvis dette ikke er spørgsmål om *hvordan* og *hvorfor*, er der intet, der er det.

EJH's plus- og minusordprægede indledning og det efterfølgende afsnit med den autoritative overskrift om »hvad undersøgelsen drejer sig om« hjælper ikke – formålene indført i kritikartiklen står ved magt – og er endnu engang

blevet dokumenteret. Det er ikke formål, jeg har »tillagt« undersøgelsen eller problemstillinger, der »foresvæver« mig. De fremgår tydeligt af hovedrapporten. Hermed falder EJH's øvrige argumenter mod den foreslåede alternative teori og statistiske metodik også til jorden. De kunne afvises (også dokumenteret) lige så kontant, som det har været tilfældet ovenfor. Dette gøres dog ikke af pladshensyn. Som en bibemærkning kan det dog nævnes, at jeg i forbindelse med det videre arbejde om velfærdsmåling er stødt på artikler, baseret på den svenske velfærdsundersøgelse, som EJH tilsyneladende tillægger autoritativ værdi, artikler, der bl. a. bekræfter værdien af den foreslåede statistiske metodik.²⁾

Hvad er kritisk forskning

EJH synes at gå ud fra, at blot forskning er kritisk behøver man ikke at argumentere yderligere – i hvert fald er der ikke på nogen måde blevet argumenteret overbevisende for det teori- og metodevalg, der er foretaget i velfærdsundersøgelsen – hvilket netop var et af hovedpunkterne i min kritik – og med EJH's svar er ønsket om argumentation blevet mødt med en bemærkning om, at velfærdsundersøgelsen er »kritisk« medens min kritik er »socialteknologisk«. Hvad der skal forstås ved det sidste gøres ikke klart – blot tillægges jeg en række motiver, der under ét er socialteknologiske.

Kritisk forskning består i at tilvejebringe forskningsresultater, der kan benyttes af de svagest stillede grupper i samfundet.³⁾ Men disse forskningsresultater må netop i sådanne vigtige tilfælde være baseret på en overbevisende metode/teori og teknik – og jeg har derfor kritisk gennemgået den argumentation, der er fremført i de forskellige forarbejder til velfærdsundersøgelsens hovedrapport. Det blev bl. a. vist, at argumenterne for de foretagne valg ikke holdt. Det kan kritisk forskning ikke være tjent med – siger en kritisk forsker. Et »goddag, mand« blev mødt med »økseskaft«. Derfor kan debatten ikke fortsætte.

2) Se bl. a. Statistisk Tidsskrift fra 1976 og 1979.

3) Dette anfører EJH da også som et nyt formål i en kort omtale i Acta Sociologica. Det er forståeligt, hvis læserne er forvirrede med hensyn til, hvad formålet med velfærdsundersøgelsen er.

Ortodox positivisme og teoretisk statistik, rystet sammen med manglende praktisk erfaring er en farlig blanding

– En korrektion til »Kommentarer til en empirisk undersøgelse om kønsdiskriminerende reklame«

Preben Sepstrup

Niels J. Blunch og Kai Kristensen (B&K) har i artiklen »Kommentarer til en empirisk undersøgelse om kønsdiskriminerende reklame. (En varedeklaration til benifitse for den fortabte forbruger)« i forrige nummer af Økonomi og Politik rettet et voldsomt angreb mod baggrunden for en omfattende, men ellers ganske ordinær indholdsanalyse, som jeg har gennemført af den danske kommercielle annoncering i 1978.¹⁾ Jeg skal i det efterfølgende kommentere hovedpunkterne i dette angreb, idet jeg dog skal undlade at kommentere de for en videnskabelig metodisk artikel usædvanligt mange polemiske og ironiske islæt, og undlade at trætte læseren med de mange detaljerede kommentarer, som jeg brænder efter at fylde mange sider med. I stedet vil jeg gennem 7 hovedpunkter vise det uholdbare i B&K's voldsomme angreb og det totalt uvidenskabelige i deres generelle afvisning af alle undersøgelsens resultater.

Mine Kommentarer har den begrænsning, at jeg ikke diskuterer de generelle videnskabsteoretiske spørgsmål som ligger bag en del af de konkrete synspunkter i B&K's artikel eller inddrager undersøgelsens konkrete resultater. Begge dele ville være nødvendige for henholdsvis at perspektivere og realitetsvurdere B&K's kritik, men undlades for at demonstrere, at kritikken stort set kan tilbagevises på egne præmisser, altså uden at hverken perspektivere eller realitetsvurdere.

1. B&K konkluderer om undersøgelsens resultater uden at beskæftige sig med dem

Den fundamentale svaghed i B&K's artikel er, at den er af ren teoretisk natur uden empirisk tilknytning. Artiklen er en metodeanalyse uden hensyntagen til

1) Se Sepstrup, P.: En undersøgelse af mands- og kvindebilledet i den danske magasin- og dagspresseannoncering. I Kønsdiskriminerende reklame. Rapport afgivet af en af Forbrugerombudsmanden nedsat arbejdsgruppe, Forbrugerombudsmanden, København 1979 vedrørende analysens resultater og Sepstrup, P.: Reklame som socialisationsfaktor – teknisk rapport. Skriftserie E, nr. 10, Handelshøjskolen i Århus, Århus 1979, vedrørende analysens metode og teknik.

de konkrete vilkår og forudsætninger for undersøgelsesobjektet (undersøgelsen) og uden hensyn til eller vurdering af undersøgelsens resultater. Artiklens metode er ikke i overensstemmelse med forfatterens egen videnskabsteoretiske udgangspunkt. Metoden svarer til at diskutere, hvordan man rejser en stige op ad en mur uden i diskussionen at tage hensyn til stigenes højde, stigenes art, det grundlag stigen står på, murens art og højde m. m.

Det, der altså er afgørende for, at notatet ikke kan tages til indtægt for en forkastelse af resultaternes rimelighed, er at det ikke på nogen måde beskæftiger sig med disse resultater. Et blot overfladisk studium af undersøgelsens kodeskema vil vise, at resultaterne i overvejende grad er numeriske udtryk for stort set objektivt registrerbare forhold og i ubestridelig og hidtil ubestridt overensstemmelse med virkeligheden.

Resultaterne fra spørgsmålene 261, 262, 263, 264, 270, 271, 273, 274, 275, 277, 278, 285, 286, 294, 295, 296, 297, 298, 301, 304, 305, 306, 307, 310, 313, 314, 315, 316, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 327, 328, 331, 333, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 356, 357, 358, 362, 363, 367, 368, 369, 372, 373, 377, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 401, 402, 409, 410, 411, 412, 413, 419, 427, 428, 429, 430, 431, 433, 434, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 449, 452, 453, 454, 455 eller ca. halvdelen af de spørgsmål, der indgår i undersøgelsen af kønsrollerne, kan ikke med den sunde fornuft i behold bestrides. Besvarelsen af de resterende spørgsmål indebærer et moment af tolkning (der i enkelte tilfælde kan være ganske stort), men som skal ses i lyset af de klart fremlagte retningslinier, de opnåede reliabilitetskoefficienter og de meget enkle svarmuligheder: »ja«, »nej« og »usikkert«. Der findes ikke mange undersøgelser hvor resultaterne (bortset fra stikprøvefejl) for halvdelen vedkommende ikke har andre fejlkilder end eventuelt sjusk hos de i dataindsamlingen involverede personer.

Der er selvfølgelig resultater, der – set på baggrund af kodeskema, kodevejledning, reliabilitetskoefficienter, bearbejdning og tolkning – bør vurderes med forsigtighed. Men det ændrer intet ved de hovedlinier, der har været fremme i den offentlige debat, og som måtte indgå i de politisk administrative overvejelser som følge af undersøgelsesresultaterne.

Det må være rimeligt at spørge efter det saglige element i den nærmest afstumpede totale afvisning af alle resultaternes gyldighed, som indgår i B&K's konklusion.

Da jeg opfatter det som det afgørende i B&K's artikel, at de med betydelig autoritet og uden vaklen tillader sig at frakende mine resultater enhver værdi, skal jeg tillade sig at anføre nogle forhold, der naturligvis ikke er nogen dokumentation for pålideligheden af de opnåede resultater, men som dog kan stille et vist spørgsmålstejn ved B&K's sikre overbevisning om resultaternes totale fallit: 1) Tilsvarende resultater er opnået tidligere i en række mindre under-

søgelser baseret på helt andre metoder.²⁾ 2) Mine resultater stemmer overens med tilsvarende resultater fra Norge, Sverige, Holland, England og USA.³⁾ Den anvendte metode er udviklet parallelt med og delvist i samarbejde med tilsvarende norske og svenske projekter og er i overensstemmelse med og i delvis forlængelse af tilsvarende amerikanske studier.

2. B&K sætter ortodox positivisme = videnskaben

B&K fastlægger autoritativt og uden drøftelse eller vurdering af alternativer, hvad videnskabelig metode er. Det skulle være næsten unødvendigt at påpege, at der findes andre opfattelser, og at B&K's opfattelse langt fra er almindeligt accepteret.

Personligt mener jeg, at man med fordel i mange situationer kan støtte sig til den grundlæggende angrebsvinkel, der udspringer af de elementære og almene betragtninger, der indleder artiklen. Men jeg mener også, at en rigoristisk holden sig til disse synspunkter som det eneste acceptable let fører ud i et metodetyranni, der kan virke særdeles blokerende for ny erkendelse og for en udvikling af metoder tilpasset undersøgelsesobjektet.⁴⁾ Jeg mener samtidigt, at den ortodexe positivistiske tilgang, som er artiklens videnskabsteoretiske udgangspunkt, har klare begrænsninger og finder det særdeles utilfredsstillende i betragtninger over videnskabelig metode ganske at udelade for eksempel mere udviklede former for positivisme, hermeneutiske metoder og de tilgange, der udspringer af den marxistiske videnskabsteori.

3. B&K bryder med lange traditioner uden argumentation

En række af de fremførte kommentarer – især omkring reliabilitetsproblemerne og kodernes funktion – er i realiteten ikke en kritik af det konkrete projekt, men af meget udbredte fremgangsmåder i empirisk forskning. Det er således

2) Se fx Fausing, Bent: Sanselighedens bytteværdi, Vindrosen nr. 4, 1973, og Tøgeby, Ole: Sådan lever week-end generationen. Analyse af en annonce i Klaus Kjølner (red.): Analyse af sprogbrug. Argumentation, Borgen, København, 1975.

3) Se fx Andrén, Gunner et al.: Rhetoric and Ideology in Advertising, Liber Förlag, Stockholm 1979; Andrén Gunnar og Nowak, Kjell: Gender Structures in Swedish Magazine Advertising 1950-1975, Working paper, EFI, Stockholm 1979; Belkaoui, Ahmed and Belkanoui, Janice M.: A Comparative Analysis of the Roles Portrayed by Women in Print Advertisements: 1958, 1970, 1972. Journal of Marketing Research, 13, May 1976; Courtney, E. Alice and Sarah W. Lockeretz: A Woman's Place: An Analysis of the Roles Portrayed by Women in Magazine Advertisements. Journal of Marketing Research, February 1971; Flick, Marjan: Kvinner i ramme. En innholdsanalyse av kjønnsroller i ukebladsreklame. Sociologisk Institut, Senter for mediaforskning, Universitetet i Bergen, Bergen, 1977. Yderligere eksempler findes i litteraturlisten i den i fodnote 1 omtalte tekniske rapport.

4) For en nøjere diskussion af dette se Sepstrup, P.: Methodological developments in content analysis – some theoretical reflexions and an empirical example. I Karl Erik Rosengren and Edgar Kleine (eds.): Scandinavian Content Analysis. Sage Annual Review of Mass Communication, Sage. New York, 1980 (under forberedelse). En dansk version fremkommer i Bidrag nr. 9, 1979, Odense Universitet.

en lang række af anerkendte undersøgelser og resultater og metodiske anvisninger, som der med en meget kortfattet argumentation sættes spørgsmålstejn ved.⁵⁾ Det kan principielt være rimeligt, men det er sjældent – om nogensinde – at man i en videnskabelig sammenhæng fremfører en så omfattende kritik uden grundig argumentation og gennemgang af en række undersøgelser og uden blot antydning af, hvad man stiller op i stedet for.⁶⁾

4. Det er for billigt at reducere 508 teoretisk forankrede registreringer af 4238 annoncer til en undersøgelse af de 5 koderes kvindepolitiske holdninger

Koderne i en indholdsanalyse spiller i princippet samme rolle som interviewere i en interviewanalyse. Man taler om interviewerfejl, og der må også regnes med koderfejl, som blandt andet kan hænge sammen med holdninger, der kan spille en rolle for opfattelsen af det kodede materiale og dermed for kategoriseringen. Disse fejlmuligheder forsøger man som i forbindelse med interviewerfejl at minimere gennem vejledning og kontrol. Man kan næppe meningsfuldt tale om nogen »korrekt« beskrivelse af et medieindhold, men man kan forsøge en ensartet beskrivelse, hvis forudsætninger er klargjorte og som er udtømmende og relevante i forhold til problemstillingen.

Kun på basis af et konkret materiale kan man sige noget om, hvorvidt det er lykkedes at eliminere eller minimere kodefejl. Hvis man ulejliger sig med at se på de spørgsmål, der er anvendt i undersøgelsen, fremgår det umiddelbart, at det er fuldstændig absurd at tale om at anvende en »kvindepolitisk holdning« på den helt overvejende del af de stillede spørgsmål. Ud fra deres egne kriterier for videnskabelighed indeholder B&K's artikel ikke skyggen af sandsynliggørelse for at kvindepolitiske holdninger har præget resultaterne.⁷⁾

5) Inden for indholdsanalysen kan dels henvises til de i fodnote 3 omtalte arbejder, dels til fx Ejbye-Ernst m. fl.: Aalborg Stiftstidende i lokalsamfundet. Institut for Presseforskning, Danmarks Journalisthøjskole, Århus 1975; Rosvoll, Berit: Miljø og roller. En innholdsanalyse av norske ukeblad. Institut for Presseforskning, Oslo Universitet, Oslo 1972; Rosengren, Karl Erik m. fl.: The Barsebäck Panic. Department of Sociology, Lund 1974; Siune, Karen: Structure and Content of the 1971 Election Campaign in Danish Radio and Tv, Stencil, Institute of Political Science, University of Aarhus, 1974; Siune, Karen og Bakke, Marit: Nyheder i radio og tv, Institut for Statskundskab, Århus Universitet, Århus 1972 og 1973; Westerstähl, Jørgen: Ljudradioens bevakning av händelserna i Portugal – en undersökning av Radionämnden. Statsvetenskapliga Institutionen, Göteborg Uiversitet 1976. Disse skandinaviske arbejder rummer yderligere en lang række henvisninger til udenlandske arbejder.

6) B&K negligerer også en række metodeværker, fx Berelson, B.: Content Analysis in Communication Research. Free Press, Glencoe, 1952; Gerbner, G. et al. (red.): The Analysis of Communication Content: Developments in Scientific Theories and Computer Techniques. Wiley and Sons, New York 1969; Hellevik, Ottar: Forskningsmetode i sociologi og statsvetenskap. Universitetsforlaget, Oslo 1977; Holsti, R. Ole: Content Analysis for the Social Sciences and Humanities. Addison-Wesley Publishing Company, Menlo Park, New York, 1969; Kassarian, H. Harold: Content Analysis in Consumer Research. Journal of Consumer Research. Vol. 4, No. 1, June 1977.

7) I deres argumentation negligerer B&K også det eneste foreliggende empiriske resultat på området Duker, J. M. and Tucker, L. R. Jr.: »Women's lib-ers« versus independent woman: A study of preferences for women's role in advertisements. Journal of Marketing Research, 14, 1977.

Det betyder ikke, at der ikke findes nogle spørgsmål, hvor det B&K kalder kvindepolitiske holdninger, ikke kan have spillet en rolle for tolkningen. Jeg er gennem eksperimenter ved at undersøge dette. I øvrigt har det hele tiden været min opfattelse, at i det omfang det ikke lykkedes at reducere tolkninger helt, ville det være at foretrække, at de blev foretaget med kvindelige øjne. Selv om man måtte være uenig i dette, synes jeg, at der er videnskabeligt uværdigt langt fra en sådan uenighed og til (i understreget form) at opstille en antagelse om, at der snarere er tale om en undersøgelse af de 5 koderes kvindepolitiske holdninger end af annoncerens indhold.

Det skal tilføjes, at B&K underbygger deres argumentation med en sammenstilling af et enkelt eksempel på afvigelser mellem koderne i forbindelse med noget 100 % objektivt måleligt og nogle få eksempler på perfekt reliabilitet i forbindelse med kategorier med et formodet stort element af tolkning. Denne i forvejen spinkle »bevisførelse« rokkes yderligere af den negligerede kendsgerning, at alle de 26 spørgsmål, der er blevet udelukket af undersøgelsen på grund af for lav reliabilitet, tilhører den sidste kategori.

5. B&K's behandling af reliabilitetsspørgsmålet byder ikke på andre alternativer end at undlade empiriske undersøgelser

Jeg er åben over for spørgsmålet om beregningsmetode for reliabilitetskoefficienter. Jeg har arbejdet en del med spørgsmålet og mener fortsat med rimelighed at kunne fastholde min argumentation i den tekniske rapport.

Det er yderst problematisk, at B&K i denne sammenhæng går over til almindelige nedvurderinger. Det er kedeligt, at de med deres teoretiske statistiske indsigt ikke forsøger at gennemføre den tolkning, jeg omtaler som vanskelig ved Scott-Hellevik formelen, og at B&K ikke viser forståelse for, at den egentlige vanskelighed er knyttet til kravet til koefficientens størrelse i forbindelse med denne formel. Det virkeligt vigtige spørgsmål er ikke det af B&K stillede (»Er denne reliabilitetskoefficient større end rene tilfældigheder kan begrunde«), men hvor meget kan man tillade koefficienten at afvige fra 1.

B&K skriver videre i denne sammenhæng: »Måske tror Sepstrup at have taget hensyn til den »tilfældige« reliabilitet ved kun at medtage spørgsmål med en ordinær reliabilitetskoefficient på mindst 0,80 i analysen? Grænsen er imidlertid fastlagt ganske arbitrært, og de statistiske konsekvenser af det gjorte valg ikke undersøgt«. (B&K's understregning).

Bortset fra den mærkelige insinuation vil jeg i denne sammenhæng vove mig ind på B&K's fagområde og notere følgende 3 punkter:

1) Selvfølgelig er grænsen på 0,80 for reliabilitetskoefficienten ganske arbitrær, således som det er anført i den tekniske rapport, hvor spørgsmålet om den arbitrære grænse diskuteres (med henvisninger til relevant litteratur), og hvoraf det selvfølgelig ganske tydeligt fremgår, at jeg ikke drømmer om, at dette har

noget med den »tilfældige« reliabilitet at gøre. Det er i øvrigt interessant, at det at holde sig til en konvention, således at andre i det mindste har et sammenligningsgrundlag, skal drejes til noget væsentligt kritisabelt. Grænsen er ikke – således som B&K antyder det – fastlagt af mig, men er valgt for at følge en almen og international konvention inden for indholdsanalysen, således som det også er omtalt i den tekniske rapport.

2) Jeg kan ikke tro, at det er meningsfyldt at tale om en statistisk konsekvens i forhold til reliabilitetskoefficienter parallelt med den statistiske konsekvens af valg af usikkerhedsgrænser.

3) Hvad er alternativet til denne kritik af en helt almindelig og ortodox fremgangsmåde andet end at undlade at gennemføre sådanne analyser?

B&K gør i forbindelse med reliabilitetsspørgsmålet et stort nummer ud af, at begrebet spørgsmål defineres som en variabels udfaldsrum. De må vide, at den teknik, de sigter til (opløsning af fx spørgsmålet om en annonces størrelse til en række spørgsmål, der hver omfatter et interval af størrelsesmuligheder) i forbindelse med den til vurderingen anvendte ja/nej/ved ikke teknik alene er bestemt af hensyn til det anvendte edb-program. Og det er fuldstændig uden praktisk betydning.

B&K finder det også både morsomt og teoretisk uforståeligt med afvigende reliabilitetskoefficienter i forbindelse med at 4 muligheder for illustrationens andel af annoncen optræder med forskellige reliabilitetskoefficienter. I praksis er det (sorgeligt) let at forstå. Der er tale om en objektivt målbar størrelse. De »morsomme« tal er udtryk for, at en eller flere kodere har sjusket grundigt. Reliabilitetstestet har fanget op, at dette kan lade sig gøre og tænder dermed en rød lampe for anvendelsen af denne variabel.

I forlængelse af dette tillader B&K sig at skrive: »Denne og andre underfundigheder – f. eks. . . . – gør rapporten til morsom læsning, *men styrker ikke troen på materialets anvendelighed til en videnskabelig belysning af reklamens mange facetter*«. (B&K's understregning). Den første »underfundighed« er den lige oven for omtalte. Den anden »underfundighed« – og flere nævnes ikke – er »at pulterkammeralternativet »andet« ofte udviser højere reliabilitet end de konkrete svarmuligheder.« Hvis man beskæftiger sig med analysens virkelighed er den anden »underfundighed« indlysende. Under »Andet« noteres fænomener, der næsten altid er ganske klare afvigelser fra de normalt forekommende eller i de enkelte uheldige tilfælde hyppigt forekommende fænomener, som ikke er blevet inkorporeret mellem de faste alternativer. Stor enighed er derfor ikke mærkelig.

6. Hypotesehiraki og kausalsammenhæng

B&K udviser i afsnit 4 en absolut mangel på vilje til at forstå tankegangen med det opstillede hypotesehiraki. Der er som fremhævet i den tekniske rapport

ikke tale om hypoteser, der er formuleret med det formål at blive testet i traditionel forstand, og i den offentliggjorte rapport opstilles og testes ingen hypoteser. Der foretages alene en ordinær beskrivelse. B&K's lange betragtninger om begrebsdannelse, hypotesetestning m. m. er sikkert interessante. De har bare ikke noget med den foreliggende undersøgelses virkelighed at gøre. Som fremhævet i den tekniske rapport er det såkaldte hypotesehiraki alene en fremgangsmåde til sikring af, at de empiriske registreringer er teoretisk funderede og dermed også til sikring af en meningsfuld tolkning. Jeg foretager ved hjælp af registreringerne en beskrivelse. Ved at beregne konfidensintervaller sikrer jeg mig så godt som muligt mod at denne beskrivelse præges af tilfældigheder. Ved hjælp af det, jeg kalder mit hypotesehiraki bringer jeg en forståelse ind i denne beskrivelse. Længere har jeg ikke villet gå i databehandlingen i en foreløbig rapport. Og længere vil jeg formodentlig heller ikke gå senere.

Det er rigtigt, at der i redegørelsen for de teoretiske udgangspunkter har ind sneget sig en kausalformulering. Det er vel imidlertid fundamentalt indlysende for en god vilje, at projektet ikke er beregnet på afprøvning af sådanne antagelser. I øvrigt er der tale om et indviklet spørgsmål af blandt andet kommunikationsteoretisk karakter, som en teoretisk metodediskussion i hvert fald ikke er egnet til at belyse.

7. Eksempler på manglende videnskabelig redelighed

a. Kritikken af den »åndelige bommert« p. 33 i den tekniske rapport er korrekt. Der er tale om elementær statistik. Hvis B&K's kritik virkelig er tænkt som en »varedeklaration« synes jeg imidlertid, at det er videnskabeligt uanstændigt at skrive: »Konsekvenserne heraf (af fejlreasonnementet p. 33, min tilføjelse) for konklusionerne i en rapport, der fortrinsvis har til formål at belyse kønsdiskriminering, dvs. forskelle i behandlingen af mænd og kvinder, vil vi overlade til læsernes fantasi!«, når det uden besvær kan konstateres, at fejlen har haft indflydelse i 2 tilfælde (»rejser personen«, $r = 0,62$ og »Indgår personen i en familiesituation«, $r = 0,72$), der er fuldstændig uden betydning for den samlede vurdering af resultaterne og for den diskussion, der har været ført om disse, og i 3 tilfælde i en del af den foreløbige rapport, som overhovedet ikke har været inddraget i den offentlige debat, nemlig afsnittet om de såkaldte mands- og kvindeannoncer.

b. Bemærkningen om de 5 koderes »alment kendte ensartede virkelighedsopfattelse«, der »næppe er i overensstemmelse med virkeligheden« er ikke blot en uartighed mod disse mennesker, men også fri fantasi. B&K har aldrig truffet 3 af de 5 kodere og kender kun de 2 andre af omtale. To af koderne har overhovedet ingen tilknytning til Handelshøjskolen og B&K har ingen forudsætninger overhovedet for at udtale sig om disse mennesker, der i øvrigt begge er hjemmearbejdende husmødre med og uden børn. I øvrigt adskiller de 5 kodere

sig, hvad angår såvel deres sociale baggrund, deres alder, deres uddannelse, deres beskæftigelse og – efter mit subjektive indtryk efter snart lang tids bekendtskab – også med hensyn til alment politiske og såkaldt kvindepolitiske holdninger.

Konklusion

B&K's artikel er et rent teoretisk arbejde, der begår den fundamentale fejl at slutte *alene* fra metodeteoretiske overvejelser til holdbarheden af en konkret analyse uden hensyntagen til de faktiske resultater og de konkrete vilkår for metodens anvendelse og uden hensyn til indholdsanalysens specifikke karakter, herunder dens hidtidige udvikling og den løbende intense metodeteoretiske diskussion, der foregår på såvel nationalt som internationalt plan omkring indholdsanalysen.

Artiklen beskæftiger sig ikke med den praktiske analyses virkelighed og indeholder ingen vilje til at acceptere mellemveje mellem det teknisk teoretisk perfekte (den teoretiske statistiks synspunkt) og det helt forkastelige. Da alt i den foreliggende undersøgelse naturligvis ikke er perfekt ud fra en teoretisk statistik og ortodox positivistisk synsvinkel, forkastes resultaternes anvendelighed totalt.

Artiklen har et betydeligt polemisk islæt og udviser en misundelsesværdig overbevisning om at vide, hvordan man producerer »rigtig« forskning. Det rummer ingen åbenhed for variation, udvikling, praktisk orientering og afprøvning af nye vinkler eller vilje til at forstå, at begreber og fremgangsmåder kan forstås ud fra andet end en rendyrket teoretisk statistisk, positivistisk metodeteoretisk synsvinkel.

Modsætningen til artiklens teoretisk isolerede angrebsvinkel er den praktiske forskers stræben efter at anvende de i forhold til problemstillingen bedst mulige fremgangsmåder. Konsekvensen af B&K's synsvinkel vil i uhyre mange tilfælde (også inden for andre videnskaber end samfundsvidenskaberne) være at udlade empirisk forskning.

Udviklingslinier i de internationale råvareaftaler for sukker og kaffe

Gustav Kristensen

En international råvareaftale er en aftale mellem producent- og forbrugerlande om en bestemt råvare. Aftalen er baseret på de principper, der blev diskuteret på Havanna konferencen i 1947/48 i forbindelse med ITO-aftalen (International Trade Organization), som dog aldrig blev ratificeret, men som gradvist alligevel har opnået almindelig anerkendelse. Hovedformålet med indgåelsen af en international råvareaftale er at opnå stabile og rimelige verdensmarkedspriser for den pågældende råvare. Dette opnås primært ved at regulere eksporten.

Et grundprincip for internationale råvareaftaler er, at producent- og forbrugerinteresser er ligeligt repræsenteret. Efter Anden Verdenskrig har der været seks internationale råvareaftaler i kraft (hvedeaftalen, sukkeaftalen, tinaftalen, kaffeaftalen, kakaoaftalen og olivenolieaftalen).

I modsætning til de internationale råvareaftaler omfatter de internationale råvarekarteller alene enten producenter eller forbrugere. Der er ialt 15 mere eller mindre fungerende kartelaftaler for råvarer. Mest kendt blandt disse er nok OPEC (råolie) og CIPEC (kobber). Det internationale Energiagentur (IEA) er reelt et forbrugerkartel for råolie. I perioder, hvor de internationale råvareaftaler har været ude af kraft, har producenterne i aftalen undertiden samarbejdet i et reelt producentkartel.

I det følgende skal alene de internationale råvareaftaler omtales. Betragter vi udviklingen i principperne for disse efter Anden Verdenskrig, er der to hovedlinier, der især er interessante.

For det første afløses mestbegunstigelsesprincippet af et system, der stiller i-landene lige indbyrdes, men giver u-landene særlige fordele.¹⁾

For det andet gælder det for råvareaftalerne, at de specielle præferencer til små lande udbygges. Dette bekræfter Cournots (1838) model, der viser, at der i oligopoltilfældet vil være en tendens til, at alle producenter bliver lige store og M. Olson (1965), der siger, at der ved tilvejebringelsen af et kollektivt gode²⁾ vil være »en systematisk tendens i retning af at de store udnyttes af de små« (p. 29).

1) Dette sker desuden ved »the General System of Preferences (GSP)«, der giver toldfrihed for u-landenes industrivarer til i-lande, sideløbende med, at OECD-landene indbyrdes fastholder mestbegunstigelsesprincippet.

2) Som her er en prisstabilisering eller en prishævning.

Disse to udviklingslinier kan spores i råvareaftalernes tekst og de forhandlinger, der har været om råvareaftaler f. eks. på UNCTAD-konferencerne.

I. Udviklingslinier

»Enhver udbudseksansion skal komme fra de mest effektive producenter«. (Rowe (1965) p. 160).

Havanna Charteret (ITO) anfører vedrørende oprettelse af en varekontrolplan (råvareaftale), at det må være en betingelse ved indgåelsen af en sådan, at et stigende udbud skal komme fra de mest effektive. En sådan regel er ofte i den økonomiske teori blevet betragtet som en selvfølgelighed.

Råvareaftalernes tekst indeholder ingen direkte bestemmelser, der siger, at stigende udbud skal komme fra de mest effektive. Dette anføres højest indirekte ved at sige, at priserne skal være »lønnende og retfærdige over for forbrugerne«. I Commonwealth Sukkeraftalen (i funktion i perioden 1951–1974, dets priser lå oftest over verdensmarkedspriserne) anføres det dog, at priserne skal være »rimeligt lønnende for effektive producenter«.

De afgørende ændringer i de principper, der gjaldt for de internationale råvareaftaler i efterkrigsårene, tager deres begyndelse omkring 1960, hvor mange tidligere kolonier opnår selvstændighed.

På UNCTAD konferencen 1964 markeres ændringen, idet hensigten med konferencen er bl. a.:

- a. at øge markedsmulighederne for effektive producenter i u-landene.
- b. at gøre små udviklingslande og lande der går fra natural- til penge-økonomi istand til at opnå et økonomisk produktionsniveau til fremme af den økonomiske vækst.
- c. at fjerne hindringer for adgangen til verdensmarkedet for potentielle producenter fra udviklingslandene.

I målsætningen for det integrerede råvareprogram (UNCTAD IV 1976) nævnes der ikke noget om, at de u-lande, der skal levere det stigende udbud, skal være effektive.

Hensigtserklæringen fra 1948, om at stigende udbud skal komme fra de mest effektive, synes altså at være ændret til, at »stigende tilbud skal komme fra u-lande«, og »stigende udbud skal komme fra små lande«. Hvor u-landene ikke nødvendigvis behøver at være effektive producenter, og som det vil fremgå af det følgende, hvor de små lande ikke nødvendigvis behøver at være hverken effektive eller u-lande. Dette skal nærmere belyses med udviklingen inden for sukker- og kaffeaftalerne.

II. Udviklingslinier i Sukkeraftalen

Der har efter 1945 fungeret ialt fire internationale sukkerftaler (1953–58, 1959–61, 1968–71, 1977–80).

I sukkerftalerne 1953–61 sondres der ikke mellem u-lande og andre lande. I formålsparagraffen anføres, at aftalen skal »medvirke til opretholdelse af producerende landes eller områders købekraft på verdensmarkedet specielt for lande og områder, hvis økonomi i væsentlig grad er afhængig af produktion eller eksport af sukker«. Denne formulering svarer til formuleringen i Hvedeaftalen, der er domineret af industrilande.

I 1968-aftalen tilstræbes en begunstiggelse af u-landene, idet Sukkerftalens formål iflg. pkt. (a) og (g) er: (a) at øge den internationale handel med sukker, især med henblik på at forøge eksporterende udviklingslandes eksportindtægter, (g) at drage omsorg for, at sukker fra udviklingslandene får en passende andel i og stigende adgang til de udviklede landes markeder.

Disse to punkter er fastholdt i 1977-aftalen.

Udviklingen i eksporterende u-landes og små landes præferencer viser sig i aftalernes øvrige tekst især på tre områder, nemlig:

1. Pligten til at holde lagre.
2. Kvotatildeling og kvotaomfordeling.
3. Bidrag til lagerfinansieringsfond.

1. Pligten til at holde lagre. I 1953–61 aftalerne har alle eksportlande pligt til på en bestemt (af Rådet³) fastsat) dato højst at have et lager, der svarer til 20 % af landets årlige produktion og mindst skal udgøre 12½ % af landets basiseksporttonnage.⁴) Minimumslageret skal stå til rådighed for det frie marked efter Rådets anvisninger til dækning af forøget efterspørgsel. I 1968-aftalen lettes lagerforpligtelserne noget for u-landene. Overgrænsen på 20 % af landets årlige produktion fastholdes. For minimumslagrene sker der imidlertid en opspaltning på u-lande og i-lande, idet u-landene kun er forpligtet til at holde et minimumslager på 10 % af basiseksporttonnagen, mens de udviklede lande skal have et minimumslager på 15 %.

I 1977 aftalen er overgrænsen på 20 % af landets årlige produktion stadig fastholdt. Minimumslagrene benævnes nu som specielle lagre. Disse lagre skal fuldt udbygget nå op på 2.5 mill. tons og skal i princippet fordeles blandt eksporterende medlemmer i forhold til basiseksporttonnagen. Undtagelsen herfor er, at u-lande med en basiseksporttonnage på mindre end 180.000 t får udmålt deres lagerforpligtelser efter et fradrag på 70.000 t. D. v. s. at de mindst ekspor-

3) Det internationale Sukkerråd, Sukkerftalens øverste myndighed.

4) Den mængde, som deltagerlandet principielt ifølge Sukkerftalen må eksportere, og ud fra hvilken reguleringer af eksporten foretages ved eksportkvoter.

tører blandt u-landene helt fritages for lagerforpligtelser. (Blandt u-landene har kun 8 lande en basiseksporttonnage på over 180.000 t, 15 en basiseksporttonnage på mellem 180.000 t og 70.000 t og 20 en basiseksporttonnage under 70.000 t). Da de store eksportørlande blandt u-landene i 1977-aftalen har lagerforpligtelser på linie med de udviklede lande, synes forskydningen her primært at være sket blandt u-landene indbyrdes, idet de små lande har fået mindre byrder, mens de store u-lande har fået relativt større byrder.

Til delvis finansiering af de specielle lagre oprettes et lagerfinansieringsfond.

2.1. Kvotatildeling og eksportregulering. I 1953-61 aftalerne tildeles fem små eksportører ikke nogen basiseksporttonnage. Disse fem kan derefter frit eksportere op til 5.000 t (art. 14.3). De øvrige landes eksport reguleres ved eksportkvoter.⁵⁾ Ifølge art. 23.1 kan den effektive eksportkvote ikke nedsættes til under 80 % af basiseksporttonnagen. For lande med en basiseksportkvote på 50.000 t eller derunder kan eksportkvoten ikke nedsættes til under 90 % af basiskvoten. Tidsbestemte begrænsninger af salget kan ikke indenfor en del af kvoteåret omfatte lande med en basiskvote på under 75.000 tons.

I 1968-aftalen er hovedreglen, at et land frit kan eksportere op til 10.000 tons. Herudover er nogle mindre eksportører (Indonesien 81.000 t, Phillipinerne 60.000 t og Venezuela 17.000 t) fritaget for eksportindskrænkninger.

Til vurderingen af overholdelsen af de i aftalen fastsatte mål er der en tolerance på 10.000 t eller 5 % af basiseksporttonnagen, alt efter hvilken mængde der er den største.

Denne tolerance er mere fordelagtig, jo mindre landet er.

I 1977-aftalen tildeles lande med en eksport på mindre end 70.000 t ikke nogen basiseksporttonnage. Disse kan derfor frit ekspandere inden for en grænse af 70.000 t og er ikke underlagt eksportreguleringer. Art. 34.2 giver endvidere u-lande med en basiseksportkvote på mindre end 300.000 t, som har et registreret ekspansionsprojekt, ret til kvoteudvidelse på 80 % af ikke-eksporterbare lagre opstået på grund af et sådant projekt.

2.2. Kvoteomfordeling. I 1953-61 aftalerne deltager alle medlemslande på lige fod i omfordelingen af andre medlemslandes ikke anvendte eksportkvote. Med 1968 aftalen (art. 47.5) gælder at: (a) uudnyttede kvoter skal først omfordeles blandt alle eksporterende medlemmer i forhold til disses basiseksporttonnage, når deres effektive kvoter udgør mindre end 100 % af deres respektive basiseksporttonnage, indtil disse når op på dette niveau, og (b) derefter skal 20 % af enhver uudnyttet kvote, der skal omfordeles, udelukkende tildeles eksporterende udviklingsmedlemmer i forhold til deres basiseksporttonnage, og

5) Der angives hvor stor en del af basiseksporttonnagen, der må eksporteres.

de resterende 80 % skal på ny omfordeles blandt alle eksporterende medlemmer i forhold til deres basiseksporttonnager.

Denne bestemmelse fastholdes i 1977-aftalen, men skærpes til fordel for små u-lande ved en tilføjelse, der siger, at hvis det er et u-land med en basiseksporttonnage på mindre end 180.000 t, der ikke kan leveres, skal omfordelingen først ske blandt medlemmer af denne kategori (art. 43.3). I det omfang disse ikke kan levere, sker den videre fordeling som ovenfor.

2.3. Ekstra kvotefordeling. I 1953-61 aftalerne (art. 18.6) hedder det at: »Rådet skal være bemyndiget til efter særlig afstemning i hvert kvoteår at holde op til 40.000 t af det frie markeds nettoimportbehov som en reserve, af hvilken det kan tildele tillægskvoter til imødegåelse af dokumenterede særlige nødstilfælde«. Der sondres her ikke mellem u- og i-lande.

I 1968-aftalen (art. 44.1) indføjes en bestemmelse om en krisefond på 150.000 t »som efter Rådets skøn skal anvendes til aflastning i særlige nødsituationer blandt udviklingsmedlemmer, der har sukker disponibelt til eksport udover deres i henhold til overenskomsten tilladte eksport.« I art. 44.2 specificeres det nærmere at »ved fordelingen til fonden skal små udviklingslande, hvis eksportindtægter er stærkt afhængig af sukkereksport, have en fortrinsstilling . . . «

I 1977-aftalen udvides krisefonden (art. 39.1-7) til at udgøre 200.000 t det første år og 300.000 t det følgende år. Som grænse for, hvem der kan få disse tildelinger, nævnes u-lande med en eksport på 300.000 t eller mindre. Størrelsen af de eksportører, der kan få hjælp, er altså her præciseret.

3. Bidrag til lagerfinansieringsfond. I 1977-aftalen (art. 51.1) indgår et element, som kan blive et led i en effektiv privhævningspolitik, idet der pålægges en afgift på 0.28 cent pr. lb sukker, der importeres i et medlemsland eller eksporteres fra et medlemsland. Afgiften opkræves kun en gang, hvilket kontrolleres ved et certifikat, der følger det enkelte sukkerparti. Afgiften indgår i en lagerfinansieringsfond. Fonden udlåner rentefrit til nedbringelse af omkostningerne ved de specielle lagre opsamlet i perioder med overskudsproduktion og beregnet til beskyttelse af maksimumsprisen.

Forudsat at efterspørgselselasticiteten for sukker inden for det af aftalen omfattede område er mindre end én (numerisk) repræsenterer en sådan afgift (i forhold til tidligere aftaler hvor eksportlandene også holdt minimumslagre) en indkomstoverførsel fra forbrugere til producenter (lagrene under sidste aftale er dog noget større og mere skævt fordelte end tidligere).

Sukkerimporterende u-lande, der er medlem af aftalen, er fritaget (51.4) for at betale afgiften på sukker til eget forbrug.

III. Udviklingslinier i Kaffeaftalen

Siden 1945 har der fungeret ialt tre internationale kaffeaftaler (1962-67, 1968-73, 1976-1982).

Kaffeaftalen sonderer ikke mellem udviklings- og andre lande, men alene mellem importerende og eksporterende lande. Dette skyldes antagelig, at alle eksportører er u-lande. Begrebet u-land nævnes dog i 1976-aftalen i forbindelse med forarbejdede produkter. Aftalen diskriminerer klart til fordel for små producenter dels ved tildeling af eksportkvoter og dels ved betaling af afgifter til diversifikationsfond og promotionsfond.

1. *Tildeling af eksportkvoter.* I 1962-aftalen tildeles de enkelte eksportørlande basiskvoter med udgangspunkt i eksporten i perioden 1961-63 eller 1959-63 efter frit valg for eksportøren. Ifølge (art. 39.1) fritages ethvert medlem med en eksport på mindre end 25.000 sække for kvotebestemmelse. (For territorium under formynderskab er grænsen 100.000).⁶⁾ Metoden for kvotetildeling undergår visse ændringer i den første aftaleperiode, som ikke her skal omtales.

I 1968-aftalen tildeles deltagerlandene en basiseksportkvote ud fra hvilken Rådet⁷⁾ fastsætter eksportkvoten (samt den kvartalsvise eksport). Lande med en eksport på mindre end 100.000 sække årligt tildeles ikke en basiskvote (art. 31.1) men kun en eksportkvote, der årligt øges med 10 % af den oprindelige kvote, indtil 100.000 sække er nået. Disse eksportkvoter kan ikke reguleres. For store såvel som små eksportører fastsættes kvartalseksportkvoter.

I 1976-aftalen tildeles de enkelte eksportlande basiskvoter på grundlag af deres eksport til importerende medlemslande i årene 1968/69 til 1971/72. Eksportkvoten findes ved at opdele verdensimportbehovet i en fast del (mindst 70 %), der fordeles efter basiskvoten og en variabel del, der fordeles efter dokumenterede lagre.

For små eksportører gælder det igen, at disse ikke får tildelt basiskvoter, men kun eksportkvoter. For lande med en eksport på mindre end 100.000 sække årligt øges eksportkvoten med 10 % årligt af den oprindelige kvote (indtil 100.000 sække). Hertil kommer, at disse lande i 1976-aftalen ikke længere er underlagt kvartalsvise kvoter (art. 31.6). Lande med en eksport på mere end 100.000 sække, men mindre end 400.000 sække, får ligeledes kun tildelt eksportkvoter, der dog kun øges med 5 % årligt.

1.2. *Omfordeling af kvoter.* 1962- og 1968-aftalen indeholder ikke egentlige bestemmelser om kvoteomfordeling. I 1976-aftaler gælder det, at hvis et med-

6) Hertil kommer, at de store landes basiskvoter kom til at udgøre en lavere andel af eksporten, end det var tilfældet med de mindre landes basiskvoter. P. E. D. Kristensen (1976 s. 44).

7) Det internationale Kafferåd, Kaffeaftalens øverste myndighed.

lemsland ikke kan opfylde sin eksportkvote, sker der en omfordeling, således at lande, der eksporterer samme type kaffe, får 70 % af den manglende kvote, mens andre typer får 30 %.

1.3. Tildeling af ekstra kvoter. Både i 1962 (art. 57), 1968 (art. 60) aftalen har alle lande lige ret til i dokumenterede nødsituationer at blive fritaget for kvotebestemmelser.

2. Bidrag til diversifikationsfond og promotionsfond. 1962 aftalen indeholder ingen specifikke bestemmelser egnet til prishævning. Indirekte er der dog et element af prishævning i (art. 27.2), der siger: »... medlemmerne (er) enige om nødvendigheden af at sikre, at det almindelige kaffeprisniveau ikke falder under det almindelige niveau for sådanne priser i 1962.«

I 1968 aftalen indføres et nyt element, som er egnet til prishævning og indkomstoverførsler til producenterne. Art. 54 omhandler oprettelsen af en »diversifikationsfond«, en fond hvis midler skal bruges til omlægning af kaffeproduktion til anden produktion.

Bidrag til fonden opnåes ved en afgift på 0.60 \$ pr. sæk. Såvel selve bidraget som omlægningen af produktionen er egnet til at øge producenternes (u-landenes) indtjening. Afgiften virker som en eksportskat. Da efterspørgselselastisiteten for kaffe er mindre end én (numerisk), betyder det, at den samlede indtægt til de kaffeeksporterende lande stiger. Tilskud fra fonden indskrænker udbudet via produktionsomlægningen, hvilket også tenderer mod at hæve prisen.

Bidragssatsen kan øges ved to trediedels flertal, dog højst til \$ 1 pr. sæk.

De små kaffeproducenter begunstiges i forhold til de store, idet afgiften kun betales af eksport udover 100.000 sække. De små lande får imidlertid ikke andel i diversifikationsafgiftens provenu, idet denne anvendes inden for det land, der har foretaget opkrævningen. Den samlede virkning heraf bliver en tendens i retning af øget markedsandel for de små lande. I 1976-aftalen er der udbredt mangel på kaffe på grund af frostår i Brasilien. 1976-aftalen indeholder derfor ikke bestemmelser om at omlægge kaffeproduktionen til anden produktion. Afgifter på kaffe eksport er imidlertid medtaget under to former, nemlig som en »promotion fund« og en »special fund«.

Også i 1968 omtales promotion af kaffeforbrug. Udgifterne til kampagnerne herfor dækkes af eksporterende medlemmer. Om promotion fondet anføres der i 1976-aftalen (art. 46.3): »Fondet skal finansieres i kaffeårene 1976/77 og 1977/78 ved en obligatorisk afgift på kaffeeksportmærker eller tilsvarende eksporttilladelser betalt af eksportmedlemmer med virkning fra 1. okt. 1976. Afgiften skal være 5 U.S. cent pr. sæk for medlemmer anført i Annex 1, der har en begyndelses årlig eksportkvote på mindre end 100.000 sække; 10 U.S. cent pr. sæk for medlemmer anført i Annex 1 med en begyndelses årlig eksportkvote på 100.000 sække eller mere, men mindre end 400.000 sække, og 25

U.S. cent pr. sæk for alle andre eksporterende medlemmer. Fondet kan også finansieres ved frivillige bidrag fra andre medlemmer på vilkår tiltrådt af komiteen.» Fondets midler skal anvendes til forbrugskampagner i importlandene samt forskning i områder med relation til kaffeforbrug.

Den specielle fonds midler indkommer ved en afgift på 2 cent pr. sæk. Disse midler bruges til dækning af omkostninger ved eksportkontrol, kontrol af lagre samt forbedringer m. h. t. indsamling af statistiske data. Afgiften betales af *alle* eksportører. Eksportafgifterne i 1976 aftalen virker ikke så stærkt indkomstoverførende som 1968 aftalens. Dels fordi de opkrævede beløb er væsentlig mindre end tidligere, og dels fordi de anvendes i importlandene. Det er imidlertid interessant at se, hvordan systemet med præferencer til de mindste lande udvikles fra 1968-aftalen til 1976-aftalen.

IV. Konklusion

Parallelt med en bevidst politik i retning af at give u-lande en præferencestilling via internationale råvareaftaler, sker der en stadig mere systematisk hensyntagen til de små udbydere. Denne tendens er forholdsvis ubemærket i den offentlige debat, men følger Cournots model i en overraskende grad. Det synes derfor rimeligt at fastslå, at Cournot-modellen endnu engang har fået fornyet aktualitet. Aftalernes udformning bekræfter desuden i et vist omfang M. Olsons teorier.

Litteraturhenvisninger

International Coffee Organization, 1976: International Coffee Agreement 1976.

International Sugar Organization, 1977: International Sugar Agreement, 1977 as prepared by the United Nations Sugar Conference, 1977.

Cournot A., 1838: Recherches sur les principes mathématique de la théorie des richesses. (Calmann-Levy, 1974, France).

Kristensen, G., 1978: Markedsandelens og byrdefordelingen ved producent- og råvareaftaler. (Nationaløkonomisk tidsskrift 2/1978 pp. 208-216).

Kristensen, P. E. D., 1976: Producentalliancer og internationale råvareaftaler. (Århus, duplikeret).

- Lovtidende C*, 1959: Bekendtgørelse af Den internationale Sukkeroverenskomst af 1958 (pp. 301–349).
- Lovtidende C*, 1964: Bekendtgørelse af Den internationale Kaffeoverenskomst af 28. sep. 1962 (pp. 383–460).
- Lovtidende C*, 1969: Bekendtgørelse af Den internationale Kaffeoverenskomst 1968 (pp. 470–550).
- Lovtidende C*, 1970: Bekendtgørelse af Den internationale Sukkeroverenskomst af 1968 (pp. 220–278).
- Olson, M.*, 1965: *The Logic of Collective Action*. (Cambridge, Mass., 5. ed. 1975).
- Rowe, J. W. F.*, 1965: *Primary Commodities in International Trade*. (Cambridge).
- UNCTAD*: (Geneva, 23rd March to 15th June, 1964). *Final Act with Related Documents*. (London).
- UNCTAD*: Beretning fra den danske delegation til De Forenede Nationers Tredie Konferenc om Handel og Udvikling UNCTAD III. (Kbh. 1972).
- UNCTAD*: *An Integrated Programme for Commodities. Measures for individual commodities*. (TD/B/C. 1/194 Oct. 1975).
- UNCTAD*: Resolution adopted by the Conference. 93 (IV). *Integrated Programme for Commodities*. (TD/RES/93 (IV)).
- UNCTAE*: United Nations Conference on Trade and Employment 1947/48. *Final Act and Related Documents* (indeholdende: Havanna Charter for an International Trade Organization). (Havanna 1948).

Om kapital- og debitorgevinster — et vue*

Jens Lunde

Tilstedeværelsen af kapital- og debitorgevinster i samfundsøkonomien afføder en række problemstillinger, der ikke altid synes fuldt indarbejdet i den økonomiske teori eller i den økonomisk-politiske diskussion. Hvorfor opstår disse gevinster? Hvad betyder de for den enkelte husholdning eller virksomhed og for samfundsøkonomien? Er de mere eller mindre et uundgåeligt led i inflations- eller stagflationsøkonomier? Hvilke omfordelingsvirkninger er knyttet til disse gevinsters fremkomst? Kan de begrænses eller opsuges til fordel for samfundet gennem økonomisk-politiske foranstaltninger, og hvilke midler skal da tages i anvendelse? Hvor store er kapital- og debitorgevinsterne egentlig? Er de forresten overhovedet til stede i den forstand, at nogen bliver begunstiget derved, (for at ejendomspriserne stiger i takt med det øvrige prisniveau er vel ingen speciel fordel), eller er de blot udtryk for et »politisk fata morgana«, der er opstået på baggrund af – som et psykologisk fænomen – mangelfuld inflationsbevidsthed, af utilstrækkelige økonomiske teoridannelser og af upræcise statistikoplysninger? O. s. v.

Arbejdet rundt om denne gevinstproblematik har resulteret i en række afhandlinger og debatindlæg. I et appendix er forskellige nyere faglige, overvejende danske arbejder nævnt, (en svensk boligøkonomisk disputats – Sandelin, (1977) – om emnet er også med).

Arbejder, der alene behandler prisudviklingen for boligejendomme eller andre områder, der er nært beslægtet med emnet kapital- og debitorgevinster, er ikke medtaget i denne liste. Dette gælder også arbejder, der er undervejs, om kapital- og debitorgevinster.

Hensigten med denne artikel er imidlertid først og fremmest at give en oversigtsmæssig forklaring af, hvorledes der dannes kapital- og debitorgevinster ved besiddelse af boligejendomme. Interessen er desuden centreret om de gevinster, der kan siges at begunstige resp. straffe dette ejerskab. Det er her selve processen, hvorigennem kapital- og debitorgevinster dannes, der søges afklaret, uden at det repræsenterer nogen analyse af årsagerne til disse gevinsters dannelse.

Forklaringen af, hvorledes der ved besiddelse af boligejendomme dannes kapital- og debitorgevinster, er bundet op om tre punkter: 1) hvilken karakter

*) Artiklen bygger på et indlæg ved Nordisk samfundsøkonomisk Byggeforskningsseminar, 1978.

har afkastet ved besiddelse af boligejendomme sammenholdt med afkastet af andre investeringer, 2) udviklingen i udgifterne gennem tiden efter erhvervelsen af en boligejendom, og 3) udviklingen over tiden i en ejendoms værdi og i finansieringen heraf med egen- og fremmedkapital.

Ønsket om at give en oversigt er samtidig årsag til, at fremstillingen nedenfor på en række punkter teoretisk set er noget forenklet.

I. Afkast af investeringer

Et analytisk godt udgangspunkt for at forstå, hvorledes gevinster dannes ved besiddelse af boligejendom (eller i det hele taget af fast ejendom), er at anskue tingene ud fra en investeringssynsvinkel. I den forbindelse skal investeringsafkastets form – om det fremtræder som et løbende afkast af og/eller som en værdistigning på godet – kort sammenlignes med passiv kapitalanbringelse i finansielle fordringer, med aktiv kapitalanbringelse i virksomheder, driftsanlæg etc., og med blandet aktiv-passiv kapitalanbringelse i byggerunde og i boligejendomme.

Disse investeringers afkast sammenlignes af overskuelighedshensyn, uden at beskatningen af investeringernes afkast inddrages. Det må dog ikke overses, at forskellene i beskatningsvilkår forvrider forholdet mellem de forskellige investeringsafkast betydeligt, så den samme afkastsats efter skat af forskellige former for kapitalanbringelse modsvarer af ret forskellige afkastsatser før skat. Og så afkastet af en bestemt investering efter skat vil have væsentlig forskellig værdi alt efter hvilken sats, investor er beskattet.

Traditionelt anvendes den nominelle, effektive rente af obligationer, i , som udtryk for renteniveauet for noget nær risikofrie investeringer. Det er problemstillingen her uvedkommende, at der strukturelt er tale om væsentlig andre rentesatser for andre fordringstyper, bl. a. afhængigt af disses likviditet.

Antages det, at renten, i , afspejler de på markedet gældende prisstigningsforventninger,¹⁾ kan der ses væk fra risikoen for kursændringer af fast forrentede fordringer, da risikoen for kursstigning og for kursfald må formodes at være lige stor, mens det forventede fremtidige afkast ved aktiv kapitalanbringelse generelt må rumme et risikotillæg.²⁾

Den nominelle rente kan opspaltes i en realrente, i_r , og i en prisstigningskomponent, p , så

$$i = i_r + p$$

$$\text{eller helt præcist: } i = (1 + i_r)(1 + p) \div 1$$

1) Denne antagelse er diskutabel. Dels er renten – set fra personligt indkomstskattepligtige debitors og kreditors side – ofte ret beskeden som følge af den førte pengepolitik. Og dels medfører beskatningsreglerne, at renten efter skat er ganske forskellig ved en bestemt rentesats, og at der følgelig er »plads til« meget forskellige prisstigningsforventninger. (Jfr. diskussionen om de skattefri institutioner).

2) Ved sammenligning af tidligere investeringers faktiske afkast skal der ikke fraregnes noget risikotillæg, idet den faktiske forrentning allerede er påvirket af indtrufne tab.

Når renten betragtes *ex ante*, må p fortolkes som den af markedet forventede prisstigningstakt. *Ex post* må renten derimod sammenlignes med den faktisk indtrufne prisstigning, nedenfor betegnet q . Der ligger tilsyneladende det bånd på sammenhængen mellem renten og prisstigningstakten, at – når også beskatningen inddrages – realrenten efter skat kun vanskeligt vil kunne være negativ *ex ante*, mens dette – erfaringsmæssigt – sagtens kan være tilfældet *ex post*.

Afkastet af finansielle fordringer er enten fast, hvorved det kun afhænger af fordringernes påtrykte rente og værdi (obligationer og pantebreve). Eller afkastet varierer, fordi fordringerne forrentes med en variabel sats (indlån og udlån i pengeinstitutter).

De finansielle fordringer yder alene et løbende afkast, der efterlader fordringernes nominelle værdi uberørt. Fordringernes værdi påvirkes kun ved låneoptagelse og -afdrag (ned- og opsparing) og ved kursændringer. Realt set er fordringernes værdi imidlertid forringet med den indtrufne stigning i det generelle prisniveau, og det løbende afkasts prisstigningskomponent kan siges at dække det reale værdifald. – Det må bemærkes, at der de senere år af skattehensyn er bragt nye fordringstyper frem på det danske kapitalmarked, hvor afkastet er en blanding af løbende rentebetaling og opskrivning af fordringens værdi.

Afkastet af reale aktiver, typisk anvendt ved produktion af varer og tjenester, er derimod en blanding mellem et løbende afkast og en værditilvækst på aktivet. Således udbetales der for det meste et udbytte på ejerbeviser som aktier og anpartsbeviser samtidig med, at kursen på disse ejerbeviser øges som følge af en stigning i virksomhedernes indre værdi. Skal virksomhedens/ejerbevisets realværdi præcis opretholdes, må den nominelle værdi være steget med p , mens det udbetalte afkast må svare til i_r , såfremt det faktiske afkast af den reale kapitalanbringelse svarer til den gældende rente af finansielle fordringer. – Tilsvarende betragtninger gælder for personligt ejede virksomheders afkast.

Ejere af byggegrunde opnår ikke noget løbende udbytte («lejeværdi») af at have dem liggende, men vil få hele afkastet som værdistigning på grundene. Dyrkes jorden eller anvendes den til rekreative formål opnås der dog et – i forhold til jordens værdi typisk lavt – løbende afkast. Skal det være lige så rentabelt at eje (ubenyttede) byggegrunde som at eje andre aktiver, skal grundene forrentes med i , hvorfor værdistigningen på byggegrunde må være lig $i_r + p$, hvis afkastet skal være det samme som for finansielle fordringer.

Ejere af boligejendomme opnår derimod et løbende afkast af ejendommene. Hvis det er udlejningsejendomme, indkasseres der løbende en lejeindtægt. Hvis

det er ejerboliger, består ejernes indtægt i selv at benytte boligen, en lejeværdi, der ud fra en alternativ-indkomst-betragtning er lig den opnåelige lejeindtægt ved en (længerevarende) udlejning. Samtidig stiger ejendommenes værdi, hvilket også tilfalder ejerne, der kan realisere værdistigningen ved salg eller belåning. Af institutionelle årsager gælder dette kun ejerboligindehavere, private ejere af udlejningsejendomme og til dels andelshavere i private andelsboligforeninger, mens almennyttige boligselskaber ikke må afhænde og kun undtagelsesvis kan belåne deres ejendomme. Der er her foreløbig set væk fra forholdene på finansieringssiden, der imidlertid inddrages nedenfor. Skal ejeren af en ejendom have samme afkast af investeringen i ejendommen som fx af finansielle fordringer, må ejendommens prisstigning plus husleje/lejeværdi modsvare renteniveauet.³⁾

Her optræder dog et brutto-netto-problem. Drifts-, administrations- og vedligeholdelsesomkostninger samt afskrivninger må fradrages før indregning af huslejen/lejeværdien i afkastet, hvis afkastet skal opgøres netto for at kunne sammenlignes med afkastet af alternative investeringer.

Erfaringsmæssigt synes den enkelte periodes gennemsnitlige ejendomsprisstigning, p_{ej} , at være en anelse større end den generelle prisstigningstakt i økonomien. Empirisk volder det nogen problemer at fastlægge den præcise – historiske – forskel mellem stigningstakten i ejendomspriserne og i det generelle prisniveau, da en direkte anvendelse af ejendomssalgstatistikens oplysninger fører til fejlkonklusioner. Således må ejendomspriserne opgøres på kontantbasis for at undgå, at ændringer i finansieringsvilkårene påvirker ejendomsprisernes udvikling.⁴⁾ Og desuden må der ske en – skønsmæssig – korrektion for, at ændringer i byggeriet af den pågældende ejendomstype og af dette byggeris kvalitet (i bred forstand) påvirker ejendomsprisudviklingen.⁵⁾

Omformuleres relationen mellem renten og den generelle prisstigningstakt under hensyn til den forskel, der i perioder næsten altid vil være gældende, mellem denne prisstigningstakt og ejendomsprisernes stigningstakt, bliver (1):

$$i = i_r + p_{ej} \div (p_{ej} \div p) \quad (2)$$

Det løbende afkast af ejendommen, huslejeindtægten eller lejeværdien (opgjort netto), bliver nu

$$i_r \div (p_{ej} \div p) \quad (3)$$

3) Denne sammenhæng, hvor lejeværdien ses som et reelt afkast af ejendommens aktuelle værdi, er nærmere behandlet i Bodil Nyboe Andersen og Henning Holten, Lejeværdi og beskatning af formuegoders afkast. Nationaløkonomisk Tidsskrift. 1977, nr. 2.

4) Jfr. N. Blomgren-Hansen. Måling af priser på boliger. i Christen Sørensen (1977) og Jørgen Søndergaard. Direkte og indirekte tilskud til boligforbruget. SBI-rapport 107. Statens Byggeforskningsinstitut 1978.

5) Jfr. Jens Lunde. Opgøres ejendomsprisstigningerne korrekt? Nationaløkonomisk Tidsskrift, 1979, nr. 1.

Værdien af ejendomme af uforandret kvalitet vil samtidig (i gennemsnit) stige med p_{ej} procent. I praksis nedslides og forældes de enkelte ejendomme gennem tiden. Stigningstakten i den enkelte ejendoms værdi bliver derfor (i gennemsnit) lig med ejendomsprisstigningstakten minus den (sande) afskrivningstakt, der modsvarer slid og forældelse. Denne afskrivningstakt er der ovenfor allerede taget hensyn til ved resultatopgørelsen, idet det løbende afkast blev opgjort med fradrag for bl. a. afskrivningen på ejendommen.⁶⁾

Det totale afkast af at besidde boligejendom kan således opgøres på to måder. Dels som det løbende afkast, netto for slid og forældelse, plus (i gennemsnit) ejendomsprisstigningen. Dels alternativt som det løbende afkast, uden fradrag for slid og forældelse, men plus værdistigningen (ejendomsprisstigningen minus afskrivningen) for ejendommen. Det således opgjorte afkast er en nominel størrelse. Det reale afkast ved at besidde boligejendom svarer derimod til huslejen/lejeværdien plus det til forskellen mellem ejendomsprisstigningstakten og den generelle prisstigningstakt svarende kapitalbegreb; den reelle kapitalgevinst.

II. Boligudgifternes tidsmæssige forløb

I den enkelte periode kan det, der faktisk betales under betegnelsen »boligudgifter«, afvige kraftigt fra ejendommens benyttelsesværdi (brugsværdi, nytteværdi el. lejeværdi).

I princippet skulle der være ret nøje overensstemmelse mellem en ejendoms benyttelsesværdi og boligudgiftsbetaling, i begge tilfælde den kapitaliserede værdi for ejendommens samlede levetid. Og for de enkelte ejerskabsperioder skulle der være en tilsvarende overensstemmelse, idet købs- og salgssummerne og disses berigtigelse ved kontant betaling og overtagelse af prioriteter må indrages. At dette langt fra altid er tilfældet, skyldes muligheden for, at der dannes reelle kapitalgevinster, knyttet til ejendommens værdi, og ikke-betalte debitorgevinster, knyttet til dens belåning. Modsat kan der opstå tab af samme karakter.

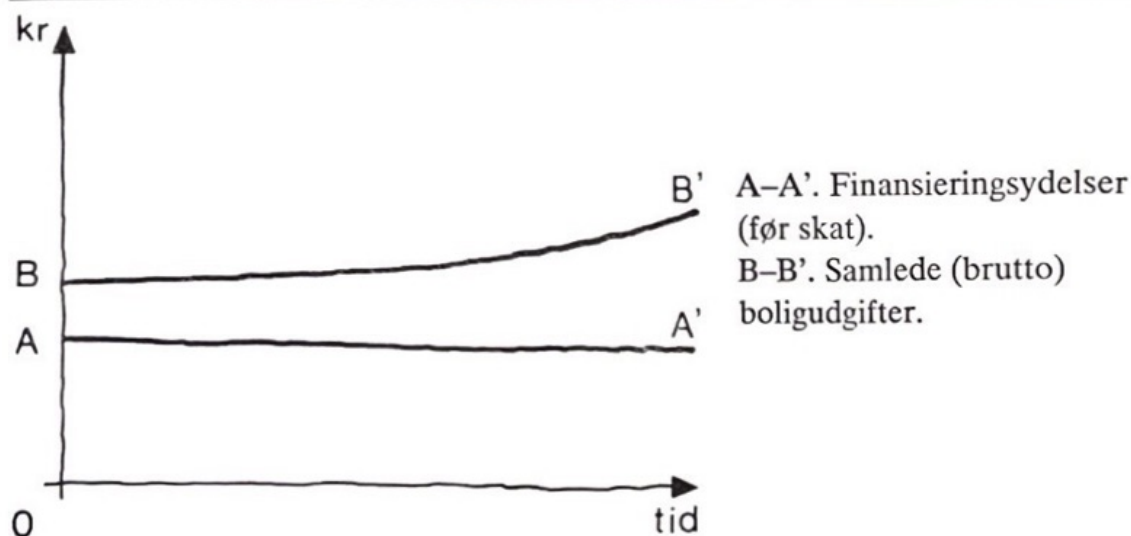
I dette afsnit betragtes udgifter og indtægter i de enkelte perioder ved at besidde en boligejendom. Udgangspunktet kan være en ejerbolig men lige så vel en udlejningsejendom, da udgifterne er ensartet sammensat i de to tilfælde. På indtægtssiden er der alene den forskel, at indtægterne antager en monetær form i lejetilfældet, og at den skattemæssige behandling af indtægterne er forskellig, (det sidste skal dog ikke behandles nærmere her).

Nedenfor er vist den tidsmæssige udvikling i udgifterne efter opførelse eller erhvervelse af en boligejendom, såvel opgjort nominelt som reelt under forudsætning af en vis fremtidig inflation.

6) I Sandelin (1977) findes sammenhængen mellem kapitalgevinstbegrebet og værdistigningsbegrebet udførligt behandlet. Kapitalgevinsten er – nominelt opgjort – det til ejendomsprisstigningstakten modsvarende værdibegreb.

Udgifterne ved at besidde en ejendom betragtes nedenfor kort som boligudgifterne. Først betragtes boligudgifternes nominelle tidsforløb som illustreret i fig. 1.

Fig. 1. Udviklingen over tiden i udgifterne ved at besidde en boligejendom



Ejendommen erhverves på tidspunkt O. Ydelserne på de lån, overtagelsen finansieres med, er OA kr. Da obligationer og sælgerpantebreve er udformet som annuitetslån, er finansieringsydelse konstante over tiden. Inddrages indfrielsen af de enkelte prioritetslån ved løbetidens udløb, vil finansieringsydelsen selvsagt falde trinvis, og omvendt vil den stige trinvis ved optagelse af tillægslån. Lån med variabel rente, indexlån og andre låneformer med stigende ydelser giver atter andre tidsforløb for finansieringsydelse. – Det er dog en rimelig forenkling alene at anvende konstante finansieringsydelse i sammenhængen her.

Omkostningerne ved drift, administration og vedligeholdelse er ved overtagelsen AB kr. Ved et givet aktivitetsniveau vil denne størrelse stige lidt kraftigere gennem tiden end den generelle prisstigning, forudsat reallønnen stiger, da der for det meste er tale om ret arbejdsintensive aktiviteter. Den samlede boligudgift er umiddelbart efter overtagelsen således OB kr., men vil i alle realistiske situationer stige betydeligt mindre gennem tiden end det generelle prisniveau, da kun omkostningerne ved drift, administration og vedligeholdelse stiger.

For den givne ejendom bliver renteniveauet ved handelen afgørende for AB's størrelse. Jo højere rente, jo højere er finansieringsomkostningerne⁷⁾ sædvanligvis. Var beskatningen inddraget i fig. 1, ville rentebetalingen efter skat naturligvis være mindre end OA, men da rentebetalingen som følge af annuitetslåneformen aftager, mindskes det skattemæssige fradrag dermed, og finansieringsomkostningerne efter skat er svagt stigende over tiden.

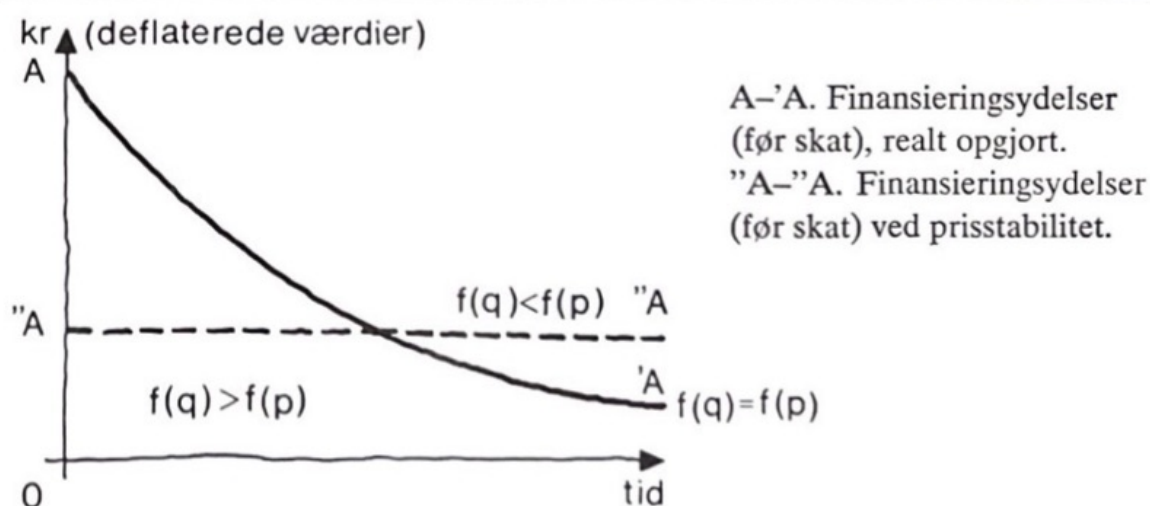
7) Principielt skal det mistede afkast af den sum, der er præsteret som kontant betaling ved overtagelsen, medregnes.

Den løbende indtægt af boligejendomme vil – under inflation – være stigende gennem tiden. For udlejningsejendomme – med visse forskelle mellem privatejede og almennyttige – vil ikke-regulerede huslejer stige nogenlunde i takt med inflationen, og regulerede huslejer tillades erfaringsmæssigt ajourført, groft taget, efter den stedfundne prisudvikling.

For ejerboliger er det vanskeligt at bestemme disse boligers benyttelsesværdi direkte ud fra en alternativbetragtning: indtægten ved at leje boligen ud, da der kun eksisterer et mindre lejemarked for disse – typisk – enfamiliehuse, og da lejemålene ret ofte løber over kortere tid.

Det synes da også mere fremkommeligt at se benyttelsesværdien af en ejerbolig – lig det løbende afkast ved at eje denne – som en real forrentning af ejerboligens værdi, jfr. fremstillingen i afsnittet foran.⁸⁾ Hertil kan føjes, at det ville kunne vises, at huslejerne i et ikke-reguleret, perfekt fungerende lejemarked i ligevægt ville forholde sig til ejendommens værdi med samme relation som den i samfundet herskende reale rentesats. Hvorvidt benyttelsesværdien ved at bo i ejerboliger (og huslejen i et ikke-reguleret, perfekt lejemarked) vil stige i samme takt som det generelle prisniveau, afhænger af, om realrenten i samfundet er konstant eller svinger over tiden, og om prisudviklingen for boligejendomme følger den generelle prisudvikling eller – som overfor kort diskuteret – forløber hastigere. – For så vidt angår beskatningen af ejerboliger kan det tilføjes, at den skattemæssige, reelle lejeværdiprocent, (lejeværdien i forhold til handelsværdien) i meget grove træk har været konstant,⁹⁾ hvorfor be-

Fig. 2. Udviklingen over tiden i de reale udgifter ved at besidde en boligejendom.



8) Denne sammenhæng ligger også bag begrebet »sand lejeværdi« i Jørgen Søndergaard. Direkte og indirekte tilskud til boligforbruget. SBI-rapport 107. Statens Byggeforskningsinstitut 1978.

9) Jfr. fx Michael Møller. Udviklingen i den reelle lejeværdiprocent siden 1950. Memo nr. 66. Københavns Universitets Økonomiske Institut. (Cykelafdelingen). November 1978.

skatningsgrundlaget nogenlunde har fulgt prisudviklingen, mens skattetilsvaret er øget p. gr. a. de stigende indkomstskattesatser.

Herefter skal boligudgiftens reale tidsforløb – som skildret i fig. 2 – betragtes.

Som følge af inflationen aftager finansieringsudgiftens reale værdi over tiden, idet faldet i realværdien naturligvis afhænger af den faktiske prisstignings-takt, (jfr. $A-A'$ i fig. 2). Da omkostningerne ved drift, administration og vedligeholdelse ved et givet aktivitetsniveau realt set er konstante eller højst svagt stigende, vil de samlede boligudgifter efter erhvervelsen af en ejendom realt set falde knap så kraftigt som finansieringsudgifterne. Hvis prisniveauet var stabilt, ville renten – og dermed finansieringsudgifterne – givetvis være lavere ved overtagelsen af ejendommen, men til gengæld ville finansieringsudgifterne realt være konstante gennem tiden, (jfr. $A-A'$ i fig. 2).

Den optegnede kurve ($A-A'$) er tænkt at udtrykke faldet i finansieringsomkostningernes realværdi, når netop den forventede prisstigningstakt p bliver realiseret. Bliver den faktiske prisstigningstakt q derimod større end p , vil finansieringsomkostningernes realværdi aftage hurtigere end ventet, d. v. s. kurven ligger under $A-A'$. Der bliver da henholdsvis mere til overs til andet forbrug, til opsparring og til skattebetaling (realværdien af rentenedslaget på selvangivelsen mindskes jo også). Den omvendte situation vil naturligvis indtræde, hvis den faktiske prisstigning bliver mindre end forventet, og kurven, der udtrykker faldet i finansieringsudgiftens realværdi, følgelig ligger over $A-A'$.

Hvis $q = p$, opnår debitor således den forventede gevinst ved at have haft gæld i perioden. Debitorgevinsten er da formuleret som en strømstørrelse, nemlig som faldet i realværdien af den enkelte periodes finansieringsudgift. Hvis $q > p$, opnår debitor yderligere en ikke-ventet gevinst. Omvendt må debitor indkassere en uventet reduktion af sin debitorgevinst, hvis $q < p$, altså i virkeligheden et tab.

Såfremt den forventede prisstigningstakt (p), der er indregnet i renten på tidspunktet for ejendommens køb, siden den faktisk bliver realiseret (q), vil debitor have betalt for sin gevinst. Rentens prisstigningskomponent udgør da en slags ekstraordinært afdrag som betaling for reduktionen af restgældens realværdi. Bliver q større end rentens prisstigningskomponent, er debitors yderligere gevinst ikke betalt, mens der omvendt er betalt for en større gevinst end opnået, når q er mindre end denne komponent.

Nu er inflationsforventninger klart individuelle, hvilket yderligere uddybes af den forskellige indkomstskattebetaling. Ved et givet pris- og renteniveau vil der i praksis være en vis individuel spredning omkring den prisstigningstakt, der i gennemsnit er indregnet i markedsrenten. Såfremt renteniveauet fuldt ud blev bestemt ved udbud og efterspørgsel af fordringer, skabt på ejendomsmarkedet, ville det ud fra en sædvanlig marginalbetragtning være den sidste købers forventede prisstigningstakt, der – alt andet lige – blev afgørende for renteniveauet,

idet købere med højere forventet prisstigningstakt allerede ville have accepteret købet, mens potentielle købere med forventning om lavere prisstigning vil undlade at indgå handel.

Under disse forudsætninger vil alle, der har købt, opnå dels en betalt, og dels i varierende grad en ikke-betalt debitorgevinst, såfremt den i markedsrenten indregnede, forventede prisstigningstakt netop bliver realiseret.

Hvis renten set ud fra indkomstskattepligtige personers synsvinkel er holdt lav gennem den pengepolitiske styring og som en følge af skattereglerne (jfr. diskussionen om de skattefrie debitorer og kreditorer), vil alle indkomstskattepligtige debitorer opnå ikke-betalte debitor-gevinster, omend i varierende omfang.

Det »naturlige« sammenligningsgrundlag for boligudgiftens tidsforløb er udviklingen i ejerens indkomst. Selv om den enkelte ejendomsindehavers indkomstudvikling kan se meget anderledes ud end svarende til den gennemsnitlige indkomststigning og bl. a. vil kunne fremvise anciennitets- og advancementsbestemte indkomststigninger samt fald bl. a. ved overgangen til pensionsmodtagelse, gælder det som den dominerende hovedregel, at udgiften ved at besidde en ejendom stiger væsentligt langsommere end ejerens indkomst.

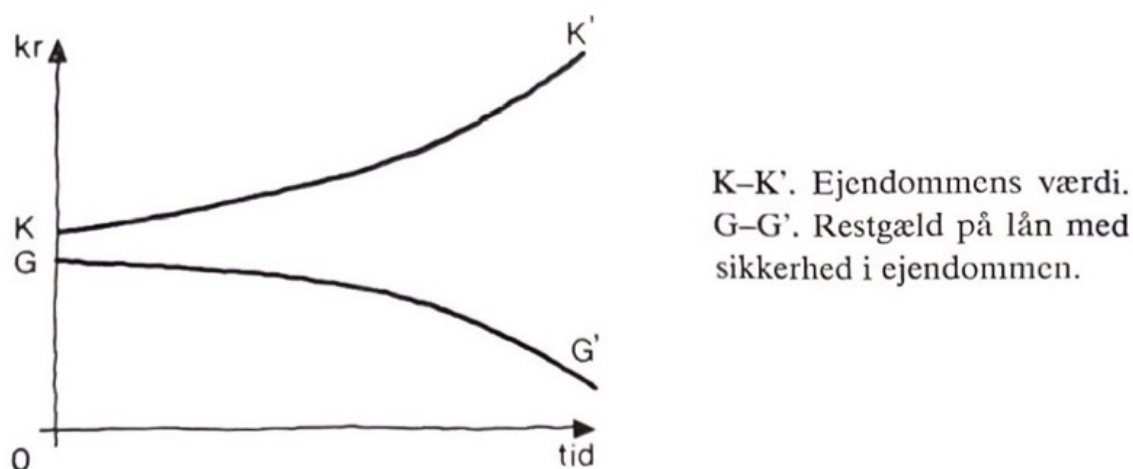
Benyttelsesværdien af at bo i en ejerbolig vil som før nævnt afhænge af, om realrenten svinger, og om priserne for ejerboliger stiger med en anden takt end det generelle priseniveau. Men i hovedtræk synes denne benyttelsesværdi dog nogenlunde at følge den generelle prisudvikling, hvorfor spørgsmålet her overjende bliver, hvorvidt ejerens indkomstudvikling følger prisudviklingen eller ej. En tilsvarende betragtning kan foretages omkring huslejeudviklingen i lejeboliger og lejernes indkomstudvikling.

I alle tilfælde viser betragtningen over boligudgifternes tidsmæssige forløb, at *enhver erhverver af en ejendom nødvendigvis – explicit eller implicit – må »spekulere« i den fremtidige inflationstakt.* Anskues problemstillingen nominelt, er spekuleringen overvejende knyttet til den fremtidige indkomstudvikling som bestemt af pris- og reallønsudviklingen. Anskues problemet reelt, sættes der langt stærkere focus på udviklingen i finansieringskomkostningernes reale fald og dermed også på rentens højde ved købet af ejendommen.

III. Udviklingen gennem tiden i en ejendoms værdi og i dens finansiering med egen- og fremmedkapital

Hvor boligudgifternes tidsmæssige forløb blev behandlet i afsnittet foran, skal opmærksomheden nu rettes mod udviklingen over tiden i en ejendoms »status-regnskab«, på aktivsiden ejendommens potentielle salgsværdi og på passivsiden den modsvarende finansiering ved egen- og fremmedkapital. Dette er nedenfor illustreret nominelt (fig. 3) og reelt (fig. 4) med henblik på identifikation af debitor- og kapitalgevinster.

Fig. 3. Udviklingen over tiden i en ejendoms værdi og i restgælden på lån i ejendommen.



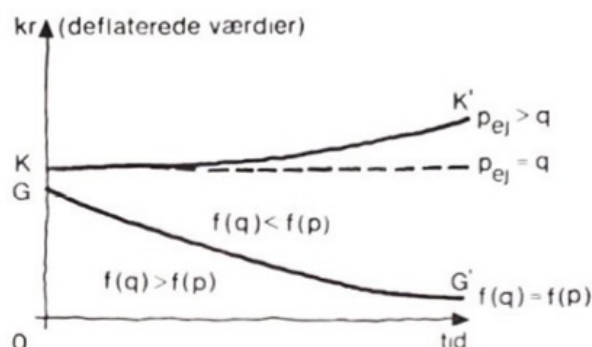
På overtagelsestidspunktet 0 er ejendommen handlet til OK kr., hvilket er berigtiget ved konstant betaling GK kr. og ved overtagelse af prioritetsgæld OG kr. For nemheds skyld forudsættes i det følgende, at disse størrelser er opgjort på kontantbasis.

Nominelt opgjort vil ejendommens værdi stige efter overtagelsen (jfr. kurven $K-K'$), dels som følge af den generelle prisudvikling i samfundet, dels grundet en (eventuel) større stigning i ejendomspriserne. At den enkelte ejendoms værdi ikke nødvendigvis vil stige i takt med den gennemsnitlige ejendomspris er nok en selvfølge, men må på den anden side ikke overses, da de statistisk opgjorte ejendomsprisstigninger for forskellige ejendomsgrupper og – inden for de enkelte grupper – efter ejendommenes regionale og bymæssige placering frembyder ikke helt ubetydelige forskelle, især på kort sigt.

Ydermere er den enkelte ejendoms værdistigning påvirket af dens nedslidning og forældelse igennem tiden. Der må derfor ske et tillæg for afskrivningstakten ved opgørelsen af den »rene« prisstigning for ejendommen. (Den »rene« prisstigning er således lig med prisstigningen for en ejendom af uændret kvalitet). Dette er bl. a. nødvendigt ved opgørelsen af kapitalgevinsten (nominelt som reelt) ved besiddelse af ejendommen. I modsat fald opgøres kun ejendommens værditilvækst, jfr. bemærkninger om forskellen mellem ejendomsprisstigningstakten og den enkelte ejendoms værdistigningstakt i afsnit I.

På fig. 3 angiver $G-G'$ udviklingen i den fremmedkapital, der er placeret i ejendommen. Forudsat, at der ikke optages lån med sikkerhed i ejendommen efter dennes overtagelse, falder restgældens størrelse over tiden, da der løbende betales afdrag, (og eventuelt ved indfrielse af restgæld i ejendommen). Denne udvikling og især stigningen i ejendommens værdi medfører, at egenkapitalen eller »friværdien« i ejendommen øges over tiden. På det givne tidspunkt er egenkapitalen lig afstanden mellem $K-K'$ og $G-G'$.

Fig. 4. Udviklingen over tiden i en ejendoms reale værdi og i realværdien af restgæld på lån i ejendommen.



$K-K'$. Ejendommens realværdi.
 $G-G'$. Realværdien af restgæld
 på lån med sikkerhed i
 ejendommen.

I fig. 4 angiver $K-K'$ som før udviklingen i ejendommens værdi, men nu reelt set efter deflatering med prisstigningen siden overtagelsen ifølge et forbrugsprisindex (fx den implicitte prisdeflator for det samlede private forbrug i nationalregnskabet). På samme vis deflateres restgælden af lånene med sikkerhed i ejendommen, så $G-G'$ viser udviklingen i fremmedkapitalens realværdi. Også her udtrykker den lodrette afstand mellem $K-K'$ og $G-G'$ den samlede egenkapitals størrelse, nu altså reelt. Af overskuelighedshensyn er det ved optegningen af $K-K'$ forudsat, at ejendommens kontantværdi stiger med samme takt, som den gennemsnitlige ejendomsprisstigningstakt (p_{ej}), og at ejendommen er af uændret kvalitet, så problemet med dens nedslidning og forældelse undgås. Desuden angiver $K-K'$, at prisen for boligejendomme stiger mere end det generelle prisniveau. $K-K'$ ville derimod følge den stiplede linie, hvis ejendomspriserne og det generelle prisniveau øges med samme takt.

De fremkomne kapital- og debitorgevinster kan nu illustreres. Den på et givet tidspunkt opbyggede nominelle værditilvækst kan aflæses i fig. 3 som den aktuelle handelsværdi minus købesummen OK. Det ses ikke helt uventet, at den nominelle værditilvækst er større, jo længere ejeren har haft ejendommen. Den enkelte periodes nominelle værditilvækst – udtrykt i den pågældende periodes prisniveau – kan desuden umiddelbart aflæses af figuren som differencen mellem handelsværdien ved periodens afslutning og begyndelse. Samtidig ses også det selvfølgelige, at den opgjorte nominelle værditilvækst kun afhænger af ejendommens købspris samt af dens værdistigning siden da. Skal en periodes nominelle kapitalgevinst opgøres for ejendommen må værdien af ejendommens nedslidning og forældelse (lig den sande afskrivning) lægges til periodes nominelle værditilvækst.

I fig. 4 kan den reelle kapitalgevinst¹⁰⁾ igennem ejerskabsperioden aflæses på

10) Da der ved optegningen af $K-K'$ i fig. 4 som nævnt er set væk fra nedslidning og forældelse af ejendommen, bliver den reelle kapitalgevinst lig den reelle værditilvækst i dette specialtilfælde. Generelt gælder, at den reelle kapitalgevinst er lig den reelle værditilvækst plus værdien af slid og forældelse (den sande afskrivning).

tilsvarende vis, nemlig som den aktuelle deflaterede værdi minus købesummen OK. Den reelle kapitalgevinst er da opgjort i overtagelsestidspunktets priser, men kan naturligvis uden videre omregnes til et andet tidspunkts priser.

Fremkomsten af debitorgevinster kan ligeledes til dels illustreres ud fra fig. 4, da en hel del af den på et bestemt tidspunkt dannede debitorgevinst er lig nedgangen i realværdien af den ved købet overtagne prioritetsgæld (med fradrag for foretagne afdrag). Er renteniveauet fx højere end ved overtagelsen af ejendommen, opnår debitor yderligere en gevinst ved faldet i restgældens kurværdi. Omvendt, hvis renteniveauet er faldet, hvorved stigningen i restgældens kursværdi indebærer en ringere situation for debitor (et tab). Det ses umiddelbart, at debitorgevinstens størrelse øges med længden af den periode, den opgøres for, men at den fremtidige debitorgevinst samtidig bliver stadig mindre p. gr. a. faldet i restgældens realværdi. Dannelsen af reelle kapitalgevinster er derimod uafhængig af, hvor længe ejeren har haft ejendommen. Da overtagelsen af ejerboliger tilsyneladende sker hyppigere i de lidt yngre aldre end siden hen, indebærer dette en tendens til, at de yngre aldersgrupper i særligt omfang får del i debitorgevinsterne, mens opnåelsen af reelle kapitalgevinster for dem, der ejer en boligejendom, er aldersuafhængig.

En debitorgevinst vil imidlertid være delvist, helt eller mere end betalt gennem rentebetalingen. Som allerede omtalt kan rentens prisstigningselement på låneoptagelsestidspunktet (eller når ejendomsovertagelse finder sted) siges at indebære en betaling – en slags ekstraordinære afdrag – for, at restgældens realværdi – ud over ved almindelige afdrag – falder med den i renten indregnede prisstigningstakt, og at rentebetalingen ikke ajourføres med prisudviklingen, men forbliver konstant som tilfældet for realkreditlån og for pantebreve.

Hvis den i renten indregnede prisstigningskomponent i denne situation netop svarer til den af markedet forventede på låneoptagelsestidspunktet (jfr. dog reservationen ovenfor om forventningernes individuelle karakter), kan debitorgevinsten siges at være blevet betalt. I fig. 4 svarer dette til kurven G-G'.

Empirisk volder det nærmest uovervindelige problemer at opdele renten *ex ante* i en realrente og en prisstigningskomponent, hvorfor den betalte debitorgevinst kun upræcist kan opgøres.

Væsentligere er det, at bestemte prisstigningsforventninger på forhånd er dømt til at slå fejl, når de skal anlægges over så mange år som for boligfinansieringens vedkommende. I fig. 4 er dette illustreret ved, at når den generelle prisstigningstakt bliver større end forventet ($q > p$), så kurven for den faktiske udvikling i realværdien af restgælden af det overtagne prioritetslån ligger under G-G', vil debitorgevinsten være uventet stor. Foruden fordelene ved den uventet lave realværdi af restgælden, vil debitor også have fordel af, at realværdien af de fremtidige rentebetalinger er mindre end ventet. Debitor har da kun delvist betalt sin gevinst gennem det prisstigningselement, der indgik i renten på ejendomskøbstidspunktet. Bliver den faktiske prisstigningstakt mindre end for-

ventet ($q < p$), så den omtalte kurve ligger over $G-G'$, vil debitor gennem sin rentebetaling have betalt for mere end den opnåede debitorgevinst og må folgelig siges at have lidt et tab. Dette tab er lig forskellen mellem den forventede og den faktiske debitorgevinst, nemlig den mindre reduktion af restgældens realværdi end ventet og de realt set større fremtidige rentebetalinger end forventet.

Hertil kommer, at det som tidligere nævnt langt fra er givet, at renten på ejendommens overtagelsestidspunkt netop rummer et prisstigningselement, der svarer til (gennemsnittet) af ejendomsefterspørgernes prisstigningsforventninger. Den offentlige styring af renteniveauet spiller således afgørende ind. På tidspunkter, hvor der – som især i den sidste halvdel af 1960'erne – føres en egentlig lavrentepolitik, medfører det i markedsrenten indregnede lave prisstignings element, at en del af den opnåede debitorgevinst vil være ubetalt, selv om denne gevinsts størrelse netop var forventet af boligefterspørgerne. Samtidig har der i 1960'erne og de første år af 1970'erne formentlig eksisteret mere beskedne prisstigningsforventninger, end tilfældet blev, således at der for disse år også er tale om dannelse af uventede (og ikke-betalte) debitorgevinster. I den aktuelle danske økonomiske situation (medio 1979) med en forholdsvis høj markedsrente for obligationer og pantebreve, vil en vellykket inflationsbekæmpelse derimod – såfremt ejendomsefterspørgernes prisstigningsforventninger først dæmpes efter en vis reaktionstid – kunne udløse en situation, hvor ejendoms køberne vil opnå væsentlig mindre debitorgevinster end som indbygget i rentebetalingerne størrelse.

Et traditionelt boligfinansieringssystem, hvor rente- og afdragsbetalingerne fastlægges ved låneoptagelsen, er særlig følsomt overfor inflation og især overfor ændringer i inflationstakten og i forventningerne hertil. Anvendelsen af dette finansieringssystem indebærer særlige risici for, at der kan udløses enten væsentlige ikke-betalte debitorgevinster, hvis de faktiske prisstigninger i en længere årrække overstiger de forventede, eller der modsat kan ske en betydelig betaling for ikke opnåede debitorgevinster – en tabssituation, hvis de faktiske prisstigninger gennem en lang årrække ligger under de forventede. Dette taler for at anvende andre boligfinansieringsformer. Hvis renten på et aftalt lån er variabel og til stadighed afpasses markedsrenten, vil omfanget af såvel ikke-betalte debitorgevinster som ikke-opnåede debitorgevinster kunne begrænses en hel del. Bedre endnu virker en indexlåneordning, hvor ydelser og restgæld opskrives med prisudviklingen; her kan debitorgevinster kun opstå i ganske beskedent omfang ved ændring af realrenten, der ikke vil være ens til enhver tid.

Den offentlige sektors indflydelse på dannelse af kapital- og debitorgevinster er ikke i videre omfang inddraget ovenfor. Dette repræsenterer en måske for stærk forenkling. Eksempelvis må det være renten efter skat, der er afgørende for hvilke debitorgevinster, der kan siges at være betalte af debitor selv; her må også den forskellige marginalbeskatning inddrages i analysen.

Ej heller er der fokuseret på en række målingsproblemer, der særligt gør sig

gældende ved opgørelse af prisstigningsforventninger og ved beregning af debitorgevinster.

Ovenfor er kapitalgevinster og debitorgevinster behandlet uafhængig af hinanden. En sådan uafhængighed foreligger dog ikke generelt opfyldt, da boligejendommenes ejere modtager begge gevinsttyper. Eksempelvis vil tilstedeværelsen af positive, ikke-betalte debitorgevinster let kunne øge efterspørgslen efter de pågældende ejendomme, da det bliver attraktivt at opnå den til ejendommen knyttede belåning. Derved øges ejendomspriserne (yderligere), hvorved de hidtidige ejendomsbesiddere opnår (større) reelle kapitalgevinster. Denne effekt gælder dog kun på kortere sigt, og hvis kapaciteten i byggeriet er fuldt udnyttet. På længere sigt må byggeomfanget formodes ekspanderet, hvorved ejendomsprisstigningerne og dermed dannelsen af reelle kapitalgevinster modificeres, men i så fald kan der til belåningen af boligejendommene fortsat være knyttet ikke-betalte debitorgevinster.

Appendix

Nyere arbejder om kapital- og debitorgevinster:

- Bonke, Jens, og Borreskov, Flemming, 1977: Kapitalgevinster og inflation. Tidsskrift for politisk økonomi, nr. 3 & 4.
- Esken, Lars, 1975: Formueforskydninger og inflation. Nationaløkonomisk Tidsskrift, nr. 2.
- Finanstidende, 1974. Værdien af de faste ejendomme. Udviklingen i Danmarks nationalformue 1950-1974 (II). Nr. 5 (Se også J. Vibe-Pedersen og Hans E. Zeuthen. Parcelhusejernes kapitalgevinster. Og: Mere om beregningen af kapitalgevinster for fast ejendom. Finanstidende. Nr. 12 og 15, 1975).
- Finanstidende, 1979. Værdien af de faste ejendomme. Udviklingen i Danmarks nationalformue 1950-1978. Nr. 41.
- Hansen, Jørgen Drud. 1976 a: Hvorfor opstår der kapitalgevinster? Økonomi og Politik, nr. 2.
- Hansen, Jørgen Drud. 1976 b: Er kapitalgevinster inflationsdrivende? Økonomi og Politik, nr. 3.
- Matthiessen, Lars, 1978: En note om kapitalgevinster. Skrifter fra institut for historie og samfundsvidenskab, Odense Universitet, nr. 54.
- Møller, Michael, 1977: Kapitalgevinster i Danmark i efterkrigstiden. (Duplikeret). (Specialopgave, Københavns Universitets Økonomiske Institut).
- Sandelin, Bo, 1977: Prisutveckling och kapitalvinster på bostadsfastigheter. Memorandum nr. 66. Nationalekonomiska Institutionen. Göteborgs Universitet, Januari.
- Sandelin, Bo, og Södersten, Bo, 1978: Betalt för att bo. Värdestegring och kapitalvinster på bostadsmarknaden, Stockholm.
- Søndergaard, Jørgen, 1978: Prisudviklingen for enfamiliehuse. Memo. 78-8. Økonomisk Institut, Aarhus Universitet.
- Sørensen, Christen, 1977: MICS. En mikro simulationsmodel for lønmodtagerhusstande. Det økonomiske Råds sekretariat, København. (Hovedresultaterne er gengivet i Det økonomiske Råd, formandskabet. Dansk Økonomi, november 1976, København 1976).
- Thomsen, Thomas og Waagstein, Thorbjørn, 1976: Om kapitalgevinster på fast ejendom. København, september.
- Thomsen, Thomas og Waagstein, Thorbjørn, 1977: Om kapitalgevinster og forbrug. Økonomi og politik, nr. 3.
- Vibe-Pedersen, J. og Zeuthen, Hans E., 1971: En note om inflationsgevinster og indkomstfordeling. Socialt Tidsskrift, nr. 6-7.
- Zeuthen, Hans E., 1975: Capital-income, inflation and taxation. The Swedish Journal of Economics. Vol. 77.
- Økonomiske Råd, Det. Formandskabet, 1966: Bidrag til belysning af formueudviklingen i Danmark i de senere år. København.

Beskæftigelsespolitikken i 60'erne og 70'erne

Baggrund – Interesses modsætninger – Konsekvenser

Peter Nielsen

1. Problemformulering

1.1 Beskæftigelsespolitikens aspekter og niveauer

Hovedsigtet med nærværende fremstilling er at redegøre for visse aspekter omkring de beskæftigelsespolitiske indgreb i 60'erne og 70'erne, dels ved at belyse den samfundsøkonomiske baggrund for de statslige indgreb og dels ved at redegøre for hovedaktørernes økonomiske og (fag)politiske interesses modsætninger omkring udviklingen i et centralt område af beskæftigelsespolitikken og endelig ved at fremlægge nogle af denne politiks konsekvenser overfor indgrebenes målgrupper.

Som det formentlig fremgår, repræsenterer ovennævnte aspekter af beskæftigelsespolitikken, nemlig den samfundsøkonomiske baggrund, hovedaktørernes interesses modsætninger og konsekvenserne for målgrupperne, forskellige problemfelter og forskellige analyseniveauer.

a. For det første kan der udskilles et *samfundsøkonomisk niveau*, hvor beskæftigelsespolitikken indgår som et led i styringen eller smidiggørelsen af den kapitalistiske blandingsøkonomi. Beskæftigelsespolitikken fremstår her som et af midlerne til udjævning af den kapitalistiske økonomis indbyggede vækst- og kriseproblemer. Økonomisk vækst og konjunkturudsving medfører dels strukturelle problemer i form af ulige udvikling og effektivisering af de enkelte delmarkeder (brancher) i økonomien og dels konjunktuelle problemer i form af udsving i produktionsniveauet og -udnyttelse af kapitalapparatet. Disse problemer slår igennem på arbejdsmarkedet som forskellig udbud- og efterspørgselsintensitet efter arbejdskraft på de enkelte delmarkeder, hvilket igen påvirker løn- og prisudviklingen på de enkelte delmarkeder.

Indgrebene sker i denne forbindelse som tilpasning og regulering af arbejdskraftudbud og -efterspørgsel i relation til de strukturelle og konjunktuelle problemer og bliver således, hvad man med økonomiske termer kan betegne som bevægelses- og udviklingsfremmende på beskæftigelse og produktion og inflationsdæmpende m. h. p. løn- og prisudviklingen.

For de fleste af indgrebene, specielt de udbudspåvirkende gælder det, at der reelt ikke er tale om egentlige indgreb i markedsmekanismen, men snarere om selektive foranstaltninger, der skal sikre dennes effektivitet. For andre af indgrebene kan man med rimelighed hævde, at der reelt er tale om indgreb i mar-

kedsmekanismen, omend med ringe intensitet; dette gælder især de efterspørgselspåvirkende indgreb.

Som sådan indgår beskæftigelsespolitikken i bestræbelserne for at opfylde de traditionelle økonomiske mål, som er udtryk for en krisefri kapitalistisk økonomi, nemlig fuld beskæftigelse, stabile priser (og lønstabilitet), økonomisk vækst (struktur-rationalisering) og ligevægt på betalingsbalancen.

Man kan også forestille sig de beskæftigelsespolitiske indgreb som et supplement til statens generelle økonomiske politik; der er hermed tale om selektive indgreb, som betyder, at staten kan gennemføre en generel økonomisk politik (finans- eller pengepolitik), der medfører strukturrationaliseringer og dermed arbejdsløshed i de mindst effektive brancher. Gennem beskæftigelsespolitikken kanaliseres de arbejdsløse herefter til mere effektive brancher, eller der skabes mulighed for vedligeholdelse af den »fristillede« arbejdsstyrke gennem dagpengesatserne. Det er imidlertid tvivlsomt, om der kan påvises nogen empirisk sammenhæng mellem den generelle økonomiske politik og beskæftigelsespolitikken af den ovenfor skitserede karakter, og en sådan skal ikke søges påvist i denne fremstilling.

b. For det andet kan der udskilles et *(fag)politisk niveau*, hvori udformningen af beskæftigelsespolitiske indgreb er genstand for økonomiske og fagpolitiske interessemodsætninger, som i sidste instans kan henføres til de grundlæggende interessemodsætninger mellem købere og sælgere af arbejdsstyrke. Netop interessemodsætningernes natur medfører, at man kan opstille en grundlæggende skillelinie mellem beskæftigelsespolitikken hovedaktører på den politiske scene.

I den ene gruppe befinder sig de borgerlige partier og arbejdsgiverforeningen, mens den anden gruppe består af de socialistiske partier og fagbevægelsen. Indenfor disse grupperinger kan der (og vil der) naturligvis forekomme taktisk betonedede interessemodsætninger, der til tider er ret fundamentale, og der vil tilsvarende forekomme taktisk betonedede interessesammenfald mellem grupperne, men netop på grund af ovennævnte grundlæggende interessemodsætnings natur må disse taktisk betonedede interesseforhold forstås som værende af sekundær karakter.

Interessemodsætningerne indenfor grupperne kan også være et mere direkte resultat af modsigelser mellem indgrebenes mål på forskellige niveauer eller modstrid mellem enkelte delmål i indgrebenes handlingsprogrammer. Som eksempel kan nævnes mobilitetsbestemmelserne ifølge arbejdsformidlings- og arbejdsløshedsforsikringsloven. Heri kan fortolkes en målsætning om nedbringelse af arbejdsløsheden, hvilket for arbejdernes organisationer generelt set betyder en styrkelse over for arbejdsgiverne. Imidlertid kan mobilitetsbestemmelserne få negative sociale og økonomiske konsekvenser for enkelte undergrupper, nemlig indgrebenes egentlige målgrupper, der eksempelvis mere eller mindre frivilligt må tilpasse sig andre livsvilkår.

c. For det tredje kan der udskilles et *socialpolitisk niveau*, hvori de beskæftigelsespolitiske indgrebs sociale og økonomiske konsekvenser for de berørte personer er dominerende.

Ovenfor er det beskrevet, hvorledes de beskæftigelsespolitiske indgreb indgår i bestræbelserne på at opfylde en række overordnede økonomiske mål, bl. a. fuld beskæftigelse; dertil kommer, at der for visse indgreb kan indfortolkes en økonomisk sikrings- eller socialtrykkelighedsindsats – f. eks. i arbejdsløshedsdagpengereglerne.

Indgrebenes egentlige mål har som nævnt sociale og økonomiske konsekvenser for målgrupperne, d. v. s. den del af befolkningen, som indgrebene tager sigte på. For at fremlægge disse konsekvenser er det klart, at de reelle mål med indgrebene må identificeres. Her er det ikke tilstrækkeligt at undersøge den formelle lovgivning. For at forstå lovgivningens reelle mål må administrationen af bestemmelserne undersøges, d. v. s. den administrative praksis, herunder vigtige administrative afgørelser. Samtidig må det undersøges, hvor mange ressourcer der sættes ind, d. v. s. finansieringen, samt hvor mange personer, der berøres af de enkelte bestemmelser.

På denne baggrund vil det være muligt at give en mere valid bestemmelse af indgrebenes sociale og økonomiske konsekvenser.¹⁾

1.2 Definition af beskæftigelsespolitik

Da ovennævnte niveauer og aspekter alle vil blive inddraget i redegørelsen, omend med forskellig intensitet, vil det være formålstjenligt at anvende en bred definition af beskæftigelsespolitik.

Beskæftigelsespolitikken bliver herefter de offentlige handlinger og indgreb, der direkte sigter mod at øve indflydelse på det bestående arbejdskraftudbud og -efterspørgsel på arbejdsmarkedets enkelte delmarkeder, med sociale og økonomiske konsekvenser for målgrupperne.

Hermed afgrænses beskæftigelsespolitikken overfor de »private« – kollektive eller individuelle – handlinger og indgreb af beskæftigelsesmæssigt indhold eller karakter. Udenfor falder således de handlinger og indgreb som eksklusivt foretages af arbejdsmarkedets organisationer gennem disses institutionaliserede relationer og som direkte øver indflydelse på arbejdskraftudbud og -efterspørgsel, tilsvarende gælder for individuelle kapitalejeres autonome beslutninger af beskæftigelsesmæssig karakter.

Imidlertid er dette ikke ensbetydende med at f. eks. organisationerne på arbejdsmarkedet ingen betydning har for beskæftigelsespolitikken udformning. Tværtimod har organisationerne, netop på det beskæftigelsespolitiske område, såvel betydelig direkte som -indirekte indflydelse; dette er netop karakteristisk for den særlige politiske stil på området.

1) Se i øvrigt den metodiske diskussion i tilknytning til den anden forklaringsmodel i afs. 1.3.

Den indirekte indflydelse på beskæftigelsespolitikken finder sted på baggrund af organisationernes fastlæggelse af løn- og arbejdsvilkår ved kollektive overenskomster og organisationernes kontrol af lønglidning m. v. imellem overenskomsterne. Den direkte indflydelse finder sted dels ved organisationernes deltagelse i lovforberedende kommissioner, samt organer som f. eks. landsarbejdsnævnet; denne indflydelse har stedse været så betydningsfuld, at der eksisterer et uformelt krav om enighed mellem organisationerne før lovændringer. Kravet er dog fraveget enkelte gange i 70'erne. Dertil kommer organisationernes nære tilknytning til – og indflydelse i bestemte politiske partier, denne indflydelse skaber en af forudsætningerne for den opdeling af hovedaktørerne, som er omtalt i afsnit 1.1.b.

Endelig deltager organisationernes repræsentanter i udstrakt grad direkte i lov-administrationen ved medlemsskab af diverse nævn og råd, der virker som rekursinstans eller administrerer lovgivningen og dermed foretager en væsentlig udfyldning ved praksisdannelse.

Beskæftigelsespolitikken afgrænses ydermere, i kraft af dennes specifikke karakter, overfor generelle indgreb som finans- og pengepolitik samt bolig- og byggepolitik, der nok er af væsentlig betydning for beskæftigelsesudviklingen, men i lige så høj grad sigter mod andre overordnede økonomiske mål.

Tilsvarende afgrænses beskæftigelsespolitikken overfor indgreb der nok er selektive af karakter, men kun indirekte sigter på at øve indflydelse på arbejdskraftudbud og -efterspørgsel. Her kan fremhæves eksempler fra socialpolitikken f. eks. fastlæggelse af daginstitutionskapacitet, fra uddannelsespolitikken f. eks. folkeskoleuddannelsens længde og flexibilitet, fra skattepolitikken f. eks. indkomstskatteskala og sambeskatningsregler.

Beskæftigelsespolitikken kan overfor arbejdsmarkedspolitikken bestemmes som en delmængde af denne, idet arbejdsmarkedspolitikken, foruden beskæftigelsespolitikken som den hermed er fastlagt, omfatter offentlige indgreb i form af konfliktløsning i overenskomstsituationen, indkomstpolitik, arbejdsmiljø og arbejderbeskyttelse i vid forstand, samt økonomisk demokrati.

1.3 Beskæftigelsespolitik som afhængig eller uafhængig variabel

Problemet er herefter, hvorledes beskæftigelsespolitikken under de ovennævnte betingelser, d. v. s. inddragelse af relevante aspekter og niveauer, skal indgå i fremstillingen.

Problemet angår for det første spørgsmålet om sammenkædning af niveauerne og aspekterne på en meningsfyldt måde, og for det andet spørgsmålet om identificering af de relationer, hvori de beskæftigelsespolitiske indgreb indgår.

Hvis man tager udgangspunkt i det sidstnævnte spørgsmål, kan man på baggrund af redegørelsen for de forskellige niveauer opstille følgende relationer i en forklaringsmodel:

a. Udviklingen i de økonomiske strukturer og konjunkturer medfører behov for og krav om statsligt indgreb.

b. Kravene og behovene modtages og bearbejdes af hovedaktørerne i det politiske system efter disses interesser og strategiske målsætninger og resulterer event. i lovgivnings- eller beslutningsinitiativer.

c. Lovgivnings- eller beslutningsinitiativerne resulterer, alt efter de politiske muligheder i den retslige normering af beskæftigelsespolitikken f. eks. i arbejds-løshedsloven eller egnsudviklingsloven.

Som det ses indgår beskæftigelsespolitikken som afhængig variabel i forklaringsmodellen, og tesen er, at udviklingen i de økonomiske strukturer og konjunkturer sætter rammen for de beskæftigelsespolitiske indgreb og de politiske og faglige magt- og interesseforhold bestemmer, hvornår og hvorledes indgrebene konkret udformes indenfor de afstukne rammer.

Imidlertid vil man i de beskæftigelsespolitiske indgreb kunne indfortolke målsætninger, der kan henføres til de forskellige niveauer. Disse målsætninger kan event. fremstå som modsætningsfyldte. For at klarlægge, hvilke konsekvenser indgrebene har for de berørte personer – målgrupperne – må indgrebenes reelle målsætninger identificeres. Dette er tesen i den anden forklaringsmodel, hvor beskæftigelsespolitikken indgår som uafhængig variabel, og hvor den afhængige variabel er de økonomiske og sociale konsekvenser for målgrupperne. Der kan herefter opstilles følgende relationer:

a. Resultatet af den politiske proces, de beskæftigelsespolitiske indgrebs normering, indeholder målsætninger og handlingsprogrammer, der kan henføres til de forskellige niveauer.

b. De reelle målsætninger bag indgrebene kan identificeres på baggrund af, hvorledes disse administreres, herunder hvor mange ressourcer, der anvendes i tilknytning hertil.

c. Indgrebenes virkning overfor målgrupperne – d. v. s. de sociale og økonomiske konsekvenser – fremstår herefter som et resultat af indgrebenes reelle målsætninger.

Denne forklaringsmodel indeholder væsentlige metodiske problemer, specielt i forbindelse med operationaliseringen af begrebet de reelle målsætninger bag indgrebene, som kræver en nærmere omtale.

Indgrebenes reelle målsætninger, der bestemmer disses konsekvenser overfor målgrupperne, identificeres som nævnt på baggrund af hvorledes lovgivningen administreres, d. v. s. den administrative praksis, samt hvor mange ressourcer der anvendes i tilknytning hertil. Metodeproblemerne som opstår i denne sammenhæng kan henføres til spørgsmålet om undersøgelsens grad af validitet og reliabilitet.

Validitetsproblemerne²⁾ opstår omkring den empiriske undersøgelse af admi-

2) Med validitet forstås i nærværende sammenhæng graden af overensstemmelse mellem det ønskede og det faktisk undersøgte.

nistrativ praksis og ressourceanvendelse, primært fordi praksisdannelse og resourceallokering finder sted såvel centralt som regionalt/lokalt i de organer der administrerer lovgivningen eller optræder som rekursinstanser. I denne forbindelse er det især den regionale/lokale praksis der volder problemer, idet denne må antages at variere indenfor de fra lovgivningsmagten og centraladministrationen m. v. afstukne grænser. Dette er måske især tilfældet indenfor det område af beskæftigelsespolitikken som her undersøges, og det skyldes formentlig områdets dekoncentrerede struktur. (Se afs. 3.3).

Af praktiske årsager vil vi imidlertid begrænse os til identificering af indgrebenes reelle målsætning på baggrund af den praksis som udgår fra de centrale organer. Dette giver tydeligvis validitetsproblemer i forhold til tesen i forklaringsmodellen, idet konsekvenserne for personer i målgruppen jo netop også bestemmes af de elementer af regional/lokal praksis som øver indflydelse på de beslutninger, der træffes af det organ personen primært kommer i berøring med. Omvendt kan det fremføres, at netop dette at der ses bort fra lokal praksis, giver fremstillingen en mere universel retningsgivende gyldighed og karakter, idet den centrale praksis, såvel i styrings- som retsbeskyttelsesfunktionen på dette område, har almen gyldighed og altid kan ændre lokal praksis.

Reliabilitetsproblemerne³⁾ kan dels opstå på baggrund af den afgrænsning af gældende praksis på området, som er omtalt ovenfor. Dertil kommer problemet om variabelens stabilitet over tid. Det er i denne forbindelse evident, at der med eller uden formelle lovændringer kan og vil finde en ændring af praksis sted over tid, herunder en udvikling i anvendelse af ressourcer. I denne ændring over tid optræder økonomiske baggrundsvariable og den politiske konstellation som væsentlige baggrundsvariable til forklaring af udvikling og forandring. Imidlertid er det væsentligt i nærværende sammenhæng explicit at fremhæve følgende: Når de reelle målsætninger bag indgrebene fastlægges på baggrund af administrativ praksis og ressourceanvendelse som afgrænset ovenfor, sker det ud fra betragtninger om hvilke reelle målsætninger, der fra centralt hold må antages at have domineret de udvalgte indgreb i undersøgelsesperioden.

Fremstillingens første afsnit vil på baggrund af den første model belyse sammenhængen mellem de økonomiske omgivelser og de beskæftigelsespolitiske indgreb – her vil hovedaktørernes interessemodsætninger ikke blive medtaget af den grund, at dette ville sprænge fremstillingens rammer samt kræve omfattende ressourcer. Dette afsnit vil således fremstå som en gennemgang af de vigtigste indgreb i perioden relateret til udviklingen i økonomien, samt en kategorisering og vurdering af de gennemførte indgreb.

I det følgende afsnit vil den væsentlige mellemkommende variabel – hovedaktørernes økonomiske og fagpolitiske interessemodsætninger blive gjort til

3) Med reliabilitet forstås graden af overensstemmelse mellem flere undersøgelser af samme variabel.

genstand for behandling specielt med henblik på udviklingen i bestemmelserne i lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring.

Tredie afsnit vil omhandle relationerne i den anden model, idet vi her vil forsøge at identificere de reelle målsætninger omkring mobilitets- og dagpengebestemmelserne i arbejdsløshedsloven og disses konsekvenser for målgrupperne.

Ved at disponere fremstillingen på denne måde mener jeg at kunne redegøre for de vigtigste relationer i modellerne og samtidig inddrage de relevante niveauer og aspekter omkring de beskæftigelsespolitiske indgreb på en meningsfyldt måde.

2. Den økonomiske baggrund for beskæftigelsespolitikken

Hensigten med dette afsnit er som nævnt at undersøge sammenhængen mellem de økonomiske omgivelser og de beskæftigelsespolitiske indgreb. Med dette for øje vil vi tage udgangspunkt i en gennemgang af den strukturelle og konjunkturrelle udvikling i økonomien samt beskæftigelsesudviklingen i 60'erne og 70'erne, for derefter at gennemgå de vigtigste beskæftigelsespolitiske indgreb, der kommer til udtryk gennem den statslige lovgivning i perioden og sluttelig forsøge en kategorisering af disse med henblik på deres målsætning.

2.1. Udviklingen i økonomien i perioden 1960–78

For at vise tendenserne i den økonomiske udvikling må der udvælges en række indikatorer, der med Myrdalsk terminologi er relevante, signifikante og anvendelige i tilknytning til fremstillingens formål. Imidlertid er det nødvendigt indenfor de givne rammer at foretage en udvælgelse blandt disse indikatorer således at disse snævert tager sigte på fremstillingens problematik.

En anvendelig indikator for konjunkturudviklingen er udviklingen i brutto-

Tabel 1. Bruttofaktorindkomsten i de enkelte erhverv – mia. kr. – årets priser og (faste (1955) priser)

	1958	1965	1973
Landbrug m. v.	5,5 (5,9)	7,6 (6,6)	12,8 (6,2)
Industri, håndværk m. v.	10,1 (9,0)	21,2 (14,7)	45,5 (22,2)
Bygge- og anlægsvirksomhed	2,4 (2,2)	6,2 (3,8)	15,0 (5,0)
Handel m. v.	6,4 (6,0)	12,8 (9,1)	28,4 (12,7)
Transport og kommunikation	3,4 (3,2)	6,5 (4,3)	14,9 (6,4)
Offentlige ydelser	3,3 (2,8)	8,5 (4,1)	30,5 (6,5)
Liberale erhverv m. v.	1,1 (1,0)	2,1 (1,0)	3,0 (0,7)
Boligbenyttelse	1,8 (1,5)	3,4 (2,0)	8,8 (2,8)
I alt	34,0 (31,5)	68,3 (45,5)	158,9 (62,4)

Kilde: *Statistisk tiårsoversigt* 1970 og 78.

faktorindkomsten som er et udtryk for summen af værditilvæksten ved al (målelig) produktiv indsats i de enkelte erhverv. Udviklingen er ovenfor gengivet i såvel løbende som faste priser. (Tallene i parentes).

Hvis vi betragter udviklingen i faktorindkomsten ses det, at der er tale om mere end en firedobling⁴⁾ af den samlede faktorindkomst opgjort i løbende (årets) priser. Denne betydelige vækst skyldes imidlertid dels en reel produktionsstigning og dels en stigning i prisniveauet, hvilket fremgår ved sammenligning af udviklingen i de løbende og de faste (konstante) priser. Ved at opgøre faktorindkomsten i konstante priser »renser« man tallene for prisudviklingen, hvorefter disses anvendelighed til at vurdere udviklingen i de producerede mængder øges betydeligt.⁵⁾ Udviklingen i faktorindkomsten opgjort i konstante priser giver således tilnærmelsesvis det bedste grundlag for vurdering af den økonomiske vækst og udvikling. Sammenligning af udviklingen i de løbende og de konstante priser giver som nævnt et indtryk af udviklingen såvel i produktions- som prisniveauet. Stigningen i prisniveauet udgjorde for perioden mere end halvdelen af den samlede stigning. Gennemsnitlig var de årlige prisstigninger i perioden på 5,9 %. Den årlige reelle vækst i perioden indtil 1974 bliver, når der tages højde for ovennævnte prisstigninger, på 4,9 %.⁶⁾ En sådan vækstrate er klart et udtryk for et konjunkturelt opsving, især når den sammenholdes med den gennemsnitlige årlige reelle vækstrate i perioden 1949–58, som var på 3,4 %, hvilket i øvrigt til sammenligning svarer groft til vækstraten i mellemkrigsperioden. Efter krisens gennemslag i 1974 er væksten i faktorindkomsten derimod faldende med 2,1 % fra 74–75 og igen stigende med 4,9 % fra 75–76.⁷⁾

Betrakter vi udviklingen i faktorindkomsten for de enkelte erhverv ses det, at der er betydelige forskelle såvel i den reelle vækst som i udviklingen af prisniveauet.

Den reelle produktionsvækst i de vigtigste byerhverv har således oversteget den samlede reelle vækst i bruttofaktorindkomsten. Størst har væksten været i Industri og håndværk, Offentlige ydelser samt Bygge- og anlægsvirksomhed. I tilknytning hertil er det væsentligt at fremhæve problemerne omkring opgørelsen af faktorindkomsten for offentlige ydelser. Disse er for en stor del gratis-ydelser og dermed uden markedspris. Ydelsernes værdi beregnes således ud fra omkostningerne – lønninger, kapitaludgifter m. v. Dette betyder at det reelt ikke er produktionsresultatet (værditilvæksten) der opgøres, men derimod hvad det har kostet at præstere de pågældende ydelser. Tilsvarende betyder omregningen til konstante priser, at talene »renses« for omkostningsstigninger og

4) Helt nøjagtig er BFI i 1973 4,7 gange så stort som i 1978.

5) Vurderingen er dog, også med denne opgørelsesmetode, problematisk for visse erhverv jvf. nedenfor.

6) M. Lykketoft: *Fra vækst til krise*. Kbh. 1976 p. 28.

7) Statistisk tiårsoversigt 1978 p. 89.

herefter nærmest groft viser udviklingen i anvendelse af produktionsfaktorer.⁸⁾ Tallene for offentlige ydelser giver på denne baggrund ikke noget valid indtryk af produktions- og prisudviklingen i denne sektor, hvilket er beklageligt idet netop »væksten i den offentlige sektor« har været et markant træk ved den økonomiske udvikling i perioden.

Vækstraten i Handel m. v. samt Transport og kommunikation har været mere moderat, men dog ligget lidt over den samlede reelle vækst.

Heroverfor har udviklingen i Landbrug m. v. næsten stagneret. Den procentuelle vækst i hele perioden har således kun reelt udgjort 5 %, dette er ligeledes et markant træk ved den økonomiske udvikling i perioden.

Udviklingen i prisniveauet for erhvervene kan man få et groft indtryk af ved at sammenholde de enkelte erhvervs andel af faktorindkomsten i løbende priser med andelen i faste priser, ved periodens slutning. De herved fremkomne »pristal« viser, at de typiske hjemmemarkedserhverv – Bygge- og anlægsvirksomhed, Offentlige ydelser, Liberale erhverv samt Boligbenyttelse – har haft de relativt største prisstigninger, hvorimod prisstigningerne i eksport- og importkonkurrerende erhverv – Landbrug, Industri og håndværk m. v.,⁹⁾ har været mindre.

Det konjunkturrelle opsving i perioden indtil 1974 fører væsentlige ændringer i produktionsstrukturen med sig. Dette er et resultat af den ulige udvikling i de enkelte erhverv, som er gennemgået ovenfor. Denne gennemgang har formodentlig allerede givet et indtryk af tendenserne i den strukturelle udvikling. En mere overskuelig måde at vise disse strukturelle ændringer er imidlertid at gengive ændringerne i de enkelte erhvervs andele af BFI målt i faste priser.

*Tabel 2. De enkelte erhvervs bidrag til bruttofaktorindkomsten.¹⁰⁾
Andel af BFI – faste priser*

	1958	1965	1973
Landbrug m. v.	19	14	10
Industri, håndværk m. v.	28	32	36
Handel m. v.	19	20	20
Transport og kommunikation	10	10	10
Bygge- og anlægsvirksomhed	7	8	8
Offentlige ydelser	9	9	11
Liberale erhverv m. v.	3	2	1
Boligbenyttelse	5	5	4
I alt	100	100	100

8) Se f. eks. P. Milhøj: *Erhvervsstruktur og nationalindkomst*. Kbh. 1973 p. 63.

9) Disse erhverv er naturligvis ikke »rent« eksport- og importkonkurrerende, for begge gælder det at dele af disse har et relativt »beskyttet« hjemmemarked (eks. håndværk).

10) Statistisk tiårsoversigt 1974 og 1976 samt tabel 1.

Det er karakteristisk at landbrugets andel er faldet betydeligt i perioden, dette er sket på trods af en stigende statslig subsidiering, som iværksattes allerede fra periodens start, dertil kommer den øgede mekanisering og koncentrationstendenser, som har gjort sig gældende gennem hele perioden (antallet af landbrug falder fra 1960–70 med ca. 56.000 brug og¹¹⁾ den gennemsnitlige brugsstørrelse stiger fra 15,5 ha til 21 ha).

Faldet i landbrugets andel modsvares af en stigning i byerhvervenes, specielt industriens andel. Der er med andre ord tale om en væsentlig bevægelse mellem de to hovedsektorer i dansk økonomi.

Disse strukturelle ændringer slår naturligvis igennem på beskæftigelsesstrukturen, hvilket fremgår af tabel 3 på følgende side, som viser udviklingen i erhvervsfordelingen i absolutte størrelser.

Tabel 3. Arbejdsstyrken fordelt på erhverv.¹²⁾ – 1000 pers.

	1960	1965	1975
Landbrug m. v.	366	326	230
Industri, håndværk m. v.	613	662	633
Bygge- og anlægsvirksomhed	150	184	201
Handel m. v.	294	337	384
Transport og kommunikation	145	149	162
Offentlige sektor	235	305	618
Liberale erhverv	32	43	72
Andre erhverv	228	226	184
Hele arbejdsstyrken	2064	2233	2486

Af tabellen fremgår, hvad der allerede blev indiceret ovenfor, nemlig, at der er sket en stærk overflytning af arbejdskraft fra landbruget til byerhvervene. Det er især den offentlige sektor, der opsugede byerhvervenes øgede andel af samtlige beskæftigede, men også bygge- og anlægsvirksomhed samt handel m. v. har vist en stigende efterspørgsel efter arbejdskraft i perioden. I tilknytning hertil må det bemærkes, at tabellen overvurderer den offentlige sektors betydning, idet der i denne sektor er ansat flere på deltid end i andre erhvervssektorer.¹³⁾

Den mere moderate stigning i industri og håndværkerhvervenes andel sammenholdt med disses stigende andel af bruttofaktorindkomsten, samt bevægelserne i perioden – stigningen op mod 65, derefter fald mod 75 – kan forklares ved specielt industrierhvervets store produktivetsstigning navnlig i sidste halvdel af perioden. Produktiviteten kan netop udtrykkes groft som forholdet mellem erhvervets andel af BFI og antal beskæftigede i erhvervet. Således steg

11) E. Hannibal Knudsen m. fl.: *Krisen og den statslige planlægning*. Århus 1976 p. 105.

12) Statistisk tiårsoversigt 1978 p. 15 og 16.

13) Greve og Kristensen: Beskæftigelsesforhold og arbejdsløshed i Danmark i 1970'erne i *Socialt tidsskrift* 1978 nr. 2.

industriens produktivitet i perioden 1958–70 med $2\frac{1}{2}$ gange 58 niveauet.¹⁴⁾

Det er imidlertid væsentligt at bemærke, at ovennævnte forskydninger mellem erhvervene er nettobevægelser; de faktiske bevægelser – bruttostrømmene – fremgår ikke af tabellen. Netop disse er af væsentlig betydning i tilknytning til problematikken omkring de beskæftigelsespolitiske indgreb.¹⁵⁾

Ifølge undersøgelser foretaget af DS og SFI er nettoforskydningerne resultat af forholdsvis store bruttoforskydninger; selv i erhvervssektorer hvor arbejdsstyrkens størrelse er ret konstant er bevægelserne betydelige.¹⁶⁾ Stikprøveundersøgelser viser at de arbejdspladsmobile, d. v. s. personer med et eller flere arbejdspladsskift, i 1961/62 udgjorde ca. 14 % af samtlige lønmodtagere, i 1966 – 20 % og i 1974, før krisens gennemslag 18 %, hvorimod andelen for hele 1974 udgjorde 13 %.¹⁷⁾

Arbejdspladsmobilitet kan opfattes som en bred kategori, der bl. a. omfatter former som erhvervsmæssig, geografisk og faglig mobilitet. Den udvikling som fremgår ovenfor indikerer umiddelbart en signifikant sammenhæng mellem arbejdspladsmobiliteten og udviklingen i de økonomiske konjunkturer.

Ser man på bruttostrømmene mellem erhvervssektorerne (erhvervsmobiliteten) er disse størst mellem beslægtede erhverv og strukturen i erhvervenes udveksling af arbejdskraft er relativ konstant over tid.¹⁸⁾ Ifølge mobilitetsundersøgelsen udgør den samlede erhvervsmobilitet omkring halvdelen af arbejdspladsmobiliteten. Mere præcist udgør erhvervsmobiliteten ca. 10 % pr. år af samtlige lønmodtagere i en periode med højkonjunktur, mens andelen falder til 6 % pr. år i en lavkonjunkturperiode.¹⁹⁾ Det er væsentligt at bemærke, at der må skelnes mellem erhvervs- og faglig mobilitet, idet erhvervsmobilitet ikke nødvendigvis medfører mobilitet over de traditionelle faggrænser.²⁰⁾ Desværre har det ikke været muligt at fremskaffe data for den »rene« faglige mobilitet.

Den geografiske mobilitet er ikke så omfattende som de to ovenfor omtalte former; kun ca. 10 % af de arbejdspladsmobile skifter bopæl i forbindelse med skift af arbejdsplads, hvilket svarer til ca. 30.000 lønmodtagere pr. år. Denne mobilitetsform viser mindre sammenhæng med de økonomiske konjunkturer, hvorimod personlige barrierer er stærkere forklaringsvariable.²¹⁾

14) E. Hannibal Knudsen m. fl. op.cit. p. 106.

15) De foreliggende data omkring bruttoforskydningerne er desværre behæftet med relativ stor usikkerhed.

16) Jvf. En analyse af bruttoforskydningerne på arbejdsmarkedet på grundlag af data fra beskæftigelsesundersøgelserne i 1969, 1970 og 1971, Statistiske Efterretninger nr. 73 af 30/11-72 ref. i *Nyt fra arbejdsdirektoratet* nr. 3, 1973 p. 88 ff.

17) P. Gundelach m. fl.: *Arbejdskraftens mobilitet 3: Omfanget*. Kbh. 1976. Tabel 1.5 p. 26 ff.

18) Statistiske Efterretninger nr. 73 af 30/11 1972 op.cit.

19) *Arbejdskraftens mobilitet 3* op.cit p. 31 ff.

20) Eksempelvis kan en faglært bevæge sig mellem flere erhvervssektorer uden at overskride fagets grænser.

21) *Arbejdskraftens mobilitet 3* op.cit. p. 47 ff. Det må bemærkes at en stor del af de mobilitetsfremmende foranstaltninger var i funktion, hvilket naturligvis påvirker de forskellige mobilitetsformers størrelse.

Som ovenfor nævnt er landbruget det erhverv, der igennem hele perioden har været genstand for den største absolutte reduktion i arbejdsstyrken. Afvandringen har, ifølge en undersøgelse fra 1969 af de sociale konsekvenser af landbrugets strukturforandringer²²⁾ for selvstændige landmænd og deres hustruer, som deltog i undersøgelsen, fundet sted således at 64 % af disse, inden den endelige afvandring, havde deltidsarbejde primært udenfor landbrugssektoren. Dette har formentlig medvirket til at 75 % af de afvandrede ikke har oplevet arbejdsløshedsperioder efter erhvervsskiftet, samt at kun 5 % er flyttet udenfor amtet som de drev landbrug i.

Erhvervsfordelingen for de afvandrede landmænd og disses hustruer fremgår af tabel 4, hvori den samlede erhvervsfordeling udenfor hovedstadsområdet²³⁾ er gengivet som sammenligningsgrundlag. Som det fremgår har de afvandrede i særlig grad fundet beskæftigelse i Fremstillingsvirksomhed samt bygge- og anlægsvirksomhed.

Tabel 4. Erhvervsfordelingen for afvandrede landmænd og hustruer

	Samtlige besk. ÷ hovedstadsomr.	Afvand. landm. og hustruer
Landbrug m. v.	19	9
Fremstillingsvirksomhed	28	28
Bygge- og anlægsvirksomhed	10	21
Handel og omsætning	14	10
Transport	6	3
Administration, Liberale erhverv	15	19
Hotel- og servicevirksomhed	7	9
Uoplyst	1	1
I alt	100	100

Foruden ændringerne i produktions- og beskæftigelsesstrukturen medførte højkonjunktoren naturligvis også en generel højnelse af beskæftigelsesniveauet, der således i begyndelsen af 60'erne nåede op på, hvad man normalt forstår som fuld beskæftigelse. Udviklingen er gengivet i tabel 5.

Tabel 5. Arbejdsløshed i % af arbejdsløshedssikrede²⁴⁾

År	1956	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66
Arbl.%	11,1	10,2	9,6	6,1	4,3	3,9	3,3	4,2	2,4	2,0	2,3
År	1967	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77
Arbl.%	2,7	5,0	3,9	2,9	3,7	3,6	2,4	5,2	11,2	10,0	11,4

22) Refereret i Nyt fra arbejdsdirektoratet 1970 p. 12 ff., hvorfra også tabelmaterialet stammer.

23) Hovedstadsområdet er ikke medtaget p. gr. a. landmændenes ringe geografiske mobilitet.

24) E. Hannibal Knudsen m. fl. op.cit. p. 106.

De generelle tal for beskæftigelsen i perioden skjuler imidlertid betydelige udsving i ledigheden både med hensyn til den geografiske fordeling og de enkelte faggrupper. Disse udsving er et udtryk for dels de ovenfor skildrede forskelle i den strukturelle udvikling, der betyder forskel i arbejdsmarkedets delmarkeders efterspørgsel efter arbejdskraft og dels arbejdskraftens begrænsede geografiske og faglige mobilitet, som er et resultat af institutionelle og personlige barrierer. Med institutionelle barrierer menes i nærværende sammenhæng barrierer som kan henføres til objektive normsystemer i omverdenen f. eks. faglig-organisatoriske forhold, faglige skranker m. v.; med personlige barrierer menes barrierer som kan henføres til den enkeltes økonomiske og sociale situation f. eks. familiemæssige forhold, alder, tilknytning til hjemegn m. v.

Hvis vi tager udgangspunkt i de geografiske forskelle, fremgår det af tabel 6, at med en gennemsnitlig arbejdsledighed på 4,3 % i 1960, 2 % i 1965 og 3,6 % i 1972 svingede ledigheden i de udvalgte landsdele i 1960 fra 2,1 i Kbh. til 9,3 i Nordjylland, i 1965 fra 1,1 i Kbh. til 6,1 i Nordjylland og i 1972 fra 3,1 i Kbh. til 7,1 i Nordjylland.

Tabel 6. Arbejdsledigheden i udvalgte landsdele²⁵⁾

	1960	1965	1972
København m. v.	2,1	1,1	3,1
Lolland, Falster	7,6	4,2	5,2
Østjylland	5,0	2,2	3,5
Nordjylland	9,3	6,1	7,1
Hele landet	4,3	2,0	3,6

Ser vi på de faglige forskelle, fremgår det af tabel 7, at med en gennemsnitlig arbejdsledighed på 4,3 % i 1960 og på 2,9 % i 1970 svingede ledigheden indenfor de udvalgte fag i 1960 fra 0,3 til 8,6 og i 1970 fra 0,2 til 7,4.

Tabel 7. Arbejdsledigheden i udvalgte fag.²⁶⁾

	1960	1970
Specialarbejdere	8,6	5,2
El-faget	0,3	0,2
Murerfaget	7,0	7,4
Slagtere og kødindustriarbejdere	1,3	0,7
Samtlige fag	4,3	2,9

Således kan det fremhæves, at selv om der i perioden indtil krisens gennemslag i 74 generelt set blev etableret, hvad man normalt forstår ved fuld beskæftigelse, var der store variationer i delmarkedernes efterspørgselsintensitet samt på

25) B. Elling Nielsen: *Stat og arbejdsmarked 1950-74*. Kbh. 1977 p. 119.

26) *Levevilkår i Danmark*. SFI 1976 p. 146.

udbuddet af arbejdskraft, hvilket medfører store variationer i beskæftigelsen såvel af faglig som geografisk karakter. Undersøger vi udviklingen i perioden, med henblik på disse variationer, kan det konstateres at der såvel for geografiske som faglige forskelle er foregået vis udjævning, men strukturen i variationerne er konstant.

Efter krisens gennemslag er beskæftigelsen igen faldet generelt til et niveau der ligger lavere end beskæftigelsen i perioden før det konjunkturrelle opsving i begyndelsen af 60'erne

Arbejdsløsheden har især ramt de grupper der fortrinsvis er beskæftigede i særligt udsatte erhverv (f. eks. de arbejdskraftintensive) eller som har haft særlig vanskeligt ved at omstille sig til nye arbejdsfunktioner. I tabel 8 er udviklingen i ledigheden gengivet for udvalgte grupper.

Tabel 8. Arbejdsløsheden for specialarbejdere, mænd i øvrigt og kvinder i årene 1974-77 - % af arbejdsløshedsforsikrede²⁷⁾

	1974	1975	1976	1977
Specialarbejdere	7,3	15,2	12,4	15,1
Mænd i øvrigt	4,2	8,6	6,7	7,9
Kvinder	6,1	12,8	11,5	15,9
Samtlige	5,5	11,4	9,5	12,0

Det fremgår heraf at for såvel specialarbejdere som kvinder har ledigheden udviklet sig til et betydeligt højere niveau end for gruppen mænd i øvrigt. For kvinder gælder det at de i særlig grad er beskæftiget indenfor de arbejdskraftintensive områder og det samme er tilfældet for specialarbejderne. Dertil kommer at sidstnævnte i særlig grad er udsat for andre gruppers konkurrence, idet de faglærtes omstillelighed gør det muligt for disse at gøre indhug i specialarbejdernes arbejdsområde i arbejdsløshedsperioder.²⁸⁾

Foruden ovennævnte forskelle i ledighedsniveauet udviser ledighedsprocenten en sammenhæng med alder, hvilket fremgår af tabel 9.

Tabel 9. Arbejdsløsheden i industrien fordelt på aldersgrupper²⁹⁾ - % af arbejdsløshedsforsikrede

	1973	1974	1975	1976
18-24 år	1,9	3,2	17,3	18,7
25-54 år	1,7	2,4	11,2	12,4
55 og derover	3,5	3,2	13,9	15,2
Tilsammen	2,1	2,7	12,8	14,0

27) B. Elling Nielsen: Den statslige arbejdsmarkedspolitik i krisen i *Kurasje* nr. 18 1978 p. 135.

28) Dette fænomen benævnes »gøgeungeeffekten«, se bl. a. S. Kuhlmann: *Arbejdsmarkedsforhold*. Kbh. 1976 p. 93.

29) B. Elling Nielsen. 1978 op.cit. p. 134.

Såvel for den yngre – som for den ældre arbejdskraft er ledighedsniveauet væsentligt højere end for den midaldrende.

Den høje ledighed for unge er formentlig et resultat af samme fænomen som gør sig gældende for specialarbejdere, idet de unge nyuddannede må konkurrere med erhvervsoptrænede, erfarne og mere produktive arbejds kræfter (de 25–54-årige) om arbejdet under den reducerede efterspørgsel og øgede »fristilling« af arbejdskraft.

Produktivitetsstigningen i industrien og den deraf følgende intensivering af arbejdsprocessen, som fortsætter også efter krisens gennemslag, betyder at de ældre udsættes for en hård belastning, hvilket resulterer i en øget udstødning af disse fra produktionsprocessen. Denne udstødning skjules i arbejdsløsheden, specielt i form af langtidsarbejdsløshed. Dertil kommer at de personlige barrierer for arbejdskraftens bevægelighed som nævnt vokser jo ældre arbejdskraften er.

2.2 De vigtigste beskæftigelsespolitiske indgreb relateret til den økonomiske udvikling i perioden

De beskæftigelsespolitiske indgreb som gennemføres, især i begyndelsen af undersøgelsesperioden, er, som følge af udviklingen i økonomien, væsensforskellige fra de hidtil benyttede indgreb.

Fra at benytte sig af en generel økonomisk politik, d. v. s. finans- og pengepolitik til at påvirke den samlede efterspørgsel efter arbejdskraft, samt mere krisebetingede selektive indgreb f. eks. igangsættelse af beskæftigelsesarbejder, søger man nu mere direkte med en aktiv indsats at tilpasse arbejdskraften til ændringer på efterspørgselssiden.³⁰⁾

For at forstå denne ændring i politikken overfor arbejdsmarkedet er det nødvendigt at genkalde sig nogle af udviklingstendenserne i økonomien og klarlægge, hvilke problemer der knytter sig hertil, i forhold til de i afsnit 1.1a skitserede traditionelle økonomiske mål.

Som påvist medfører opsvinget i konjunkturerne generelt et højt beskæftigelsesniveau, men beskæftigelsen er højere på visse delmarkeder end på andre. Sagt på en anden måde er efterspørgslen af forskellig intensitet på de forskellige delmarkeder. Denne forskel i efterspørgselsintensiteten skaber mulighed for at arbejderne er i stand til at presse lønningerne op på de delmarkeder med stor efterspørgsel (mangel) på arbejdskraft, hvilket tenderer mod at smitte af på hele arbejdsmarkedet. Sammenhængen mellem pris- og lønudviklingen og beskæftigelsesniveauet (Phillipskurverelationen) betyder, at det høje beskæftigelsesniveau under disse betingelser kommer i konflikt med målsætningen angående stabile priser og ligevægt på betalingsbalancen. Rold Andersen beskriver disse forhold således:³¹⁾

30) B. Elling Nielsen, 1977, op.cit. p. 70.

31) B. Rold Andersen og E. M. Kjerkegaard: *Holdepunkter i arbejdsmarkedspolitikken*. Kbh. 1969, p. 34.

»Hvor stor en samlet lønstigning man får vil . . . være afhængig af, hvorledes ledigheden er fordelt på de enkelte delmarkeder. Jo mere ulige ledigheden er fordelt, desto større lønstigninger vil man få (antallet af flaskehalse i produktionen bliver større med deraf følgende lønglidnings- og afsmitningsproblemer). Jo mere jævnt, ledigheden er fordelt på delmarkederne, jo mindre lønstigninger vil man få (antallet af flaskehalse ved et givet ledighedsniveau bliver mindre – den fulde beskæftigelse rammer næsten alle delmarkeder samtidig og på et forholdsvis sent tidspunkt).«

Netop den høje økonomiske vækst op gennem 60'erne og begyndelsen af 70'erne forstærker tendenserne til strukturændringer og dermed ulige efterspørgsel efter arbejdskraft. Kuhlmann skriver herom:³²⁾

»Høj økonomisk vækst betyder hurtige strukturændringer. Som eksempler kan nævnes nedgangen i landbruget og inden for dele af detailhandelen eller stigningen i den offentlige sektor. En sådan udvikling stiller igen krav til de arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, der såvel forebyggende som efterfølgende må afhjælpe omstillingsproblemer for personer, der er nødt til at skifte erhverv eller branche. Arbejdsmarkedspolitikken bliver hermed en aktiv bevægelsesfremmende omstillingspolitik.«

At det netop er arbejdskraftens bevægelighed eller mobilitet, som bliver hovedobjekt for beskæftigelsespolitikken indtil krisen sætter ind i 1974, og at mobiliteten spiller en vigtig rolle m. h. p. opfyldelse af og forenelighed i de traditionelle økonomiske mål, kan illustreres ved et eksempel hentet fra Rold Andersen:³³⁾

»Af to i øvrigt ens stillede samfund – også m. h. t. mobiliteten på arbejdsmarkedet – vil det, der har den kraftigste økonomiske vækst og dermed følgende hurtige forandringer i efterspørgselsstrukturen, herunder efter arbejdskraft, have en Phillipskurve, der ligger højest, og således ved en given beskæftigelsesgrad den største relative lønstigning. Derved opstår en konflikt mellem stabilitetshensynet og hensynet til en hurtig økonomisk vækst.«

Det er altså på denne baggrund man må vurdere de beskæftigelsespolitiske indgreb i perioden indtil krisen.

De første beskæftigelsespolitiske indgreb af den ovennævnte mere aktive karakter kom allerede i 1958. Der er tale om tre love, som må vurderes samlet. For det første *Egnsudviklingsloven*, som er et forsøg på at rette op på den skæve geografiske (regionale) udvikling. Ifølge loven kan der »ydes bistand ved teknisk og økonomisk rådgivning ved udarbejdelse af projekter og ved finan-

32) S. Kuhlmann: *Danske Arbejdsmarkedsforhold*. Kbh. 1974, p. 112.

33) B. Rold Andersen. 1969, op.cit. p. 140.

siering af projekters gennemførelse³⁴⁾ – i områder, hvis økonomiske eller industrielle udvikling står tilbage for det øvrige land.

For det andet *Beskæftigelsesloven*, der foruden regler om tilskud eller lån til beskæftigelsesarbejder indeholder bestemmelser, der tager sigte på at lette industrielle investeringer, idet der gives støttemuligheder til udbygning af industriarealer samt infrastruktur.³⁵⁾

For det tredje forbedrede *Afskrivningsregler* for erhvervslivet, som klart tager sigte på at fremkalde forøgede investeringer.³⁶⁾

I 1960 følges disse love op af en række væsentlige og omfattende lovgivningsarbejder, der direkte tager sigte på mobilisering af arbejdskraft.

Revalideringsloven tager sigte på at placere handicappede og genplacere tidligere beskæftigede, men aktuelt erhvervshæmmede, i erhvervslivet gennem optræning og omskoling eller uddannelse.³⁷⁾ Det er klart, at denne lov har et væsentligt socialpolitisk sigte, men den kan også meningsfuldt indpasses i nærværende sammenhæng.

Specialarbejderloven eller lov om uddannelse af ikke faglært arbejdskraft. Denne lov repræsenterer en nyudvikling ikke blot i beskæftigelsespolitisk forstand, men også med hensyn til den hidtidige politik overfor uddannelserne på arbejdsmarkedet, idet staten ikke tidligere har grebet ind og lovgivet om indholdet af disse. Lovens formål er ifølge § 1 »at tilvejebringe faste rammer og økonomisk grundlag for en sådan erhvervsmæssig uddannelse af ikke-faglærte arbejdere, som til enhver tid svarer til den tekniske udvikling og forholdene på arbejdsmarkedet.« Uddannelsen består i regelen af kurser på 3 ugers varighed, der kan sammensættes efter et modulsystem, således at den enkelte kan stykke forskellige kurser sammen til en sammenhængende uddannelse.³⁸⁾

Lov om ændring i lov om arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring. Denne ændring indleder en række lovændringer i arbejdsløshedsloven som alle mere eller mindre sigter på at fremme mobiliteten på arbejdsmarkedet.

Ændringen betød, at de eksisterende bestemmelser om rejse- og flyttehjælp blev udvidet, og samtidig indførtes tilskud til dækning af merudgifter ved dobbelt husførelse til A-kasse-medlemmer, der tog arbejde så langt fra hjemstedet, at medlemmet var henvist til at tage ophold uden for dette. Dertil kom at arbejdsanvisningskontoret i området skulle »udfolde bestræbelser« for at skaffe

34) Lovens § 1, se B. Rold Andersen. Ibid p. 129.

35) Se under lovens §1 og Ibid p. 128. Loven er senere, i 1971, lagt ind under Lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring.

36) B. Elling Nielsen. 1977, op.cit p.76. Dette indgreb kan egentlig ikke, jvf. definitionen afs. 1.2, henføres under de egentlige beskæftigelsespolitiske, – grunden til at det alligevel er medtaget her er at det, specielt når det ses i sammenhæng med de ovennævnte, indeholder væsentlige aspekter af beskæftigelsespolitisk karakter, samt bidrager til en afklaring af de første beskæftigelsespolitiske indgrebs målsætning.

37) B. Elling Nielsen, Ibid. p. 79.

38) B. Rold Andersen, op.cit. p. 18.

den tilflyttende en bolig. Endvidere strammedes vægringsbestemmelserne³⁹⁾ således, at der ikke kunne ydes dagpenge til medlemmer, som uden fyldestgørende grund vægrede sig ved at efterkomme henvisning til uddannelse. (Specialarbejderuddannelse).⁴⁰⁾

I 1965 gennemførtes et initiativ, som kun indirekte har lovs form; det er *Efteruddannelse af faglært arbejdskraft*, som er etableret ved bevillinger på årlige finanslove. Ifølge sekretariatet for arbejdsmarkedsuddannelserne sigter denne mod at⁴¹⁾ »øge arbejdskraftens almindelige tilpasningsevne ved at bedre uddannelsesniveaue og forøge den enkelte arbejders funktionsmæssige mobilitet samt i aktuelle omstillingssituationer hurtigt at kunne uddanne arbejdskraft til ledige arbejdsfunktioner.«

I 1969 gennemførtes endvidere *lov om Omskoling*, som specielt er udformet med henblik på oplæring af arbejdskraft i tilknytning til egnsudviklingsprojekter m. v.⁴²⁾

I 1969 trådte en betydningsfuld ændring af *Lov om arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring i kraft*, idet arbejdsanvisningsfunktionen, som tidligere for størstedelen var blevet varetaget af arbejdsløshedskasserne og dermed fagforeningerne, overgik til et offentligt enhedssystem. Denne ændring må vurderes i tilknytning til ændringerne i loven i 1967, hvor staten øgede sin refusion til A-kasserne og kontingentet blev gjort ensartet. Endvidere blev mobilitetsstøtten udvidet og vægringsbestemmelserne skærpet. Indførelse af enhedssystemet tager sigte på at samle en så stor del af udbuddet og efterspørgslen af arbejdskraften under ét for således at skabe bedre muligheder for at koordinere anvisningen mellem de enkelte funktionelle og geografiske områder.⁴³⁾ Denne funktion er beskrevet således af Kirstein:⁴⁴⁾

»En af de mest elementære betingelser for at opnå størst mulig beskæftigelsesgrad og bedst mulig balance på hvert felt af arbejdsmarkedet, og derved for arbejdsmarkedet som helhed, er, at såvidt mulig alle, der søger arbejdskraft og alle, der søger jobs, kan finde hinanden hurtigt og smertefrit. Her er det AF-funktionen sætter ind, idet denne i sin kerne simpelt hen består i at formidle kendskab til hinanden mellem udbydere af og efterspørgere efter arbejdskraft.«

I 1970 gennemførtes endnu en lov i serien, der tager sigte på arbejdsmarkedsuddannelserne, det er *Loven om EFG-uddannelserne*. Uddannelsen, som oprettedes på forsøgsbasis, tager sigte på at afløse den eksisterende mesterlære,

39) Disse vil blive behandlet mere indgående i et følgende afsnit.

40) R. Posborg & L. Scocozza: *Arbejdsløse fredløse*. Kbh. 1973, p. 95f.

41) Statistik for arbejdsmarkedsuddannelserne. Efteruddannelse af faglærte, omskoling 1973/74. Kbh. 1974.

42) B. Elling Nielsen, 1977, op.cit. p. 79.

43) B. Rold Andersen, op.cit. p. 26f.

44) P. Kirstein: *Arbejdsmarkedspolitik*. Kbh. 1974, p. 64.

der skulle bortfalde i 1982, og den består af en fagspecifik grunduddannelse af såvel praktisk som teoretisk art, samt en korterevarende konkret oplæring på en virksomhed. Hermed har staten også fået mulighed for at foretage en vis styring af tilgangen til de enkelte faglige uddannelser.⁴⁵⁾

En anden lov, der har haft stor betydning for tilpasning af udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet er *Fremmedloven*, som har dannet formel ramme for den statslige stop-go politik m. h. t. indvandring (og udvandring) af fremmedarbejdere, specielt i begyndelsen af 70'erne.⁴⁶⁾

Efter krisens gennemslag er det karakteristisk, at de beskæftigelsespolitiske indgreb i hovedsagen dels har taget form af selektive foranstaltninger overfor bestemte grupper og dels søger at reducere eller »tilbageholde« arbejdsudbudet på forskellig måde. Indgrebene retter sig således især mod de beskæftigelsesmæssigt særlig truede grupper jvf. afsnit 2.1.

Med henblik på de unge arbejdsløse, hvis antal i jan. 1978 officielt vurderes til at ligge på ca. 70.000, udgør regeringens handlingsprogram fra 1976 om *Foranstaltninger mod ungdomsarbejdsløsheden* et illustrativt eksempel. Ifølge dette kan der ydes tilskud til lokale beskæftigelsesarbejder, men i hovedsagen sigtes mod økonomisk støtte til forskellige uddannelser, f. eks. enkeltfags HF eller specialkurser på tekniske skoler, handelsskoler m. v.⁴⁷⁾

De forskellige indgreb der tager sigte på beskæftigelse af langvarigt ledige kan ligeledes henføres til denne gruppe. Det første indgreb af denne karakter gennemførtes i forbindelse med augustforlig II i 1977 og sigter primært mod beskæftigelse af unge langtidsledige, idet der hermed bliver ydet løntilskud til virksomheder der ansætter sådanne. Indgrebet er senere udvidet til at omfatte alle arbejdsledige under 60 år, som falder for 26 ugers regelen,⁴⁸⁾ hvorefter disse skal have tilbud om arbejde i mindst 9 mdr. (*Lov om langtidsledige*). Hermed får indgrebet også betydning for andre (truede) grupper, som f. eks. kvinder og ufaglærte mænd (specialarbejdere). Specialarbejdere har som gruppe i øvrigt ikke været genstand for specielle indgreb; disse er således henvist til at forbedre deres erhvervskompetence/kvalifikationer overfor faglærte gennem deltagelse i specialarbejderkurser.

I tilknytning til ovennævnte indgreb betyder ændringen i *Lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring*, med henblik på øget kontrol med langtidslediges arbejdssevne, at et medlem kan udelukkes fra A-kassen efter 2 års forløb, hvis medlemmet ikke »fortsat kan anses for at være arbejdssøgende til regelmæssigt erhvervsarbejde.«⁴⁹⁾

Et administrativt gennemført indgreb (*Børnepasningscirkulæret*)⁵⁰⁾ tager spe-

45) B. Elling Nielsen, 1977, op.cit. p. 81.

46) Se f. eks. *Kontakt* nr. 77/78 p. 22f.

47) Se f. eks. den tredje redegørelse fra det centrale udvalg vedrørende ungdomsarbejdsløshed. 1977, p. 52ff.

48) Se afsnit 3.

49) Bemærkningerne til lovforslaget.

50) AF-cirkulære nr. 7/79.

cielt sigte på at »tilbageholde« arbejdskraftudbuddet blandt kvinder. Indgrebet betyder at arbejdsledige med børnepasningsproblemer skal fratages dagpenge indtil problemerne er løst.⁵¹⁾ Hermed presses kvinder med akutte børnepasningsproblemer ud af de arbejdskraftudbydendes rækker og evt. over i rækken af sociale klienter.

Indgrebene som tager sigte på reduktion af arbejdskraftudbuddet er i øvrigt hovedsageligt vendt mod den ældre arbejdskraft. I tilknytning til det første augustforlig i 1976 nedsattes således *Førtidspensionsalderen* til 55 år. Indgrebet »tager først og fremmest sigte på de rene strukturramte grupper d. v. s. persongrupper, som under alle omstændigheder ville blive udstødt fra arbejdsmarkedet på grund af strukturændringer.«⁵²⁾

Loven om efterløn må også ses i denne sammenhæng. Ifølge denne kan 60 årige, som indenfor 10 år har været A-kassemedlemmer i mindst 5 år, vælge at udtræde af arbejdsstyrken og dermed overgå til en efterløn, der i de første 2½ år svarer til den almindelige dagpengesats.

Sluttelig skal nævnes de indgreb som gennemførtes i forbindelse med ændringen i *Lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring i 1978*, der bl. a. tager sigte på intensivering af arbejdsformidlingen. For det første kan arbejdsformidlingen herefter henvise »en eller flere« arbejdsløse til samtaler med en arbejdsgiver efter aftale med denne, når det drejer sig om mere varige eller kvalifikationskrævende job. For det andet skal der etableres et centralt arbejdsløshedsregister (CRAM), med henblik på at skabe bedre overblik over udbuddet på de enkelte delmarkeder. For det tredje gives der mulighed for en delvis tilbageføring af den formelle anvisningsret til A-kasserne (parallelanvisning), dog under skærpet kontrol fra arbejdsformidlingen »med henblik på at sikre at arbejdsformidlingen fortsat dels kan udøve styringen af og ansvaret for den samlede formidlingsvirksomhed på arbejdsmarkedet, dels kan gennemføre den nødvendige kontrol som er grundlaget for udbetaling af arbejdsløshedsdagpenge.«⁵³⁾

2.3 Kategorisering af de statslige indgreb

De beskæftigelsespolitiske indgreb som gennemførtes i 60'erne og 70'erne må som nævnt vurderes i relation til problemerne omkring arbejdskraftens bevægelighed, såvel mellem arbejdsmarkedets delmarkeder, som ind og ud af arbejdsstyrken. I forbindelse med gennemgangen af den økonomiske udvikling fremgik det, at arbejdskraftens bevægelighed (arbejdspladsmobiliteten) er ret omfattende, i højkonjunkturer når denne således op på omkring 300.000–400.000 arbejdspladsskift pr. år. Dette indikerer for det første at en stor del af

51) Indgrebet må vurderes på baggrund af det ringe udbud af daginstitutionspladser m. v. – ca. 100.000 børn er således på ventelister i hele landet.

52) Bemærkningerne til lovforslaget.

53) Bemærkningerne til lovforslaget, se i øvrigt afsnit 3.2.

arbejdsstyrken er i besiddelse af et højt mobilitetsberedskab og for det andet at arbejdsstyrken er ret tilpasningsdygtig indenfor visse rammer.

Det er fortrinsvis i forbindelse med bevægelser mellem de geografiske og faglige delmarkeder at uligevægtsproblemerne opstår, hvilket er et resultat af relativt konjunkturuafhængige institutionelle og personlige barrierer. Netop dette er ensbetydende med at beskæftigelsespolitiske indgreb, på dette niveau, må vurderes specielt efter deres betydning overfor de faglige og geografiske uligevægtsproblemer i højkonjunkturen.

I forbindelse med gennemgangen af indgrebene i perioden fremgik det at disse ændrede karakter efter krisens gennemslag. Denne ændring er med til at bekræfte tesen i forklaringsmodellen, nemlig at udviklingen i økonomien sætter rammen for de beskæftigelsespolitiske indgreb. Som følge af indgrebenes ændrede karakter vil det være hensigtsmæssigt at opdele analysen i to afsnit omhandlende h. h. v. perioden før og efter krisen. Dette betyder ikke at hovedkategorierne ændres, men at disse får et andet indhold, idet hovedvægten flyttes fra arbejdskraftens bevægelighed mellem delmarkederne til dennes bevægelighed ud og ind i arbejdsstyrken.

Med henblik på indgrebenes målsætning kan der således for begge perioder opstilles to hovedkategorier:

- 1) *Påvirkning af arbejdskraftefterspørgsel.*
- 2) *Påvirkning af arbejdskraftudbud.*

I den første kategori falder de tre indgreb fra 1958: Egnsudviklingsloven, Beskæftigelsesloven og Afskrivningsreglerne, hvoraf de to første specielt tager sigte på bistand til fremme af industriel og anden erhvervsmæssig udvikling i egne af landet, som er økonomisk tilbagestående, og som i almindelighed har et stort arbejdskraftoverskud. Med henblik specielt på egnsudviklingslovens virkning på investeringerne i økonomisk tilbagestående områder kan det nævnes at egnsudviklingsstøtten i 1973/74 udgjorde ca. 14 % af de samlede investeringer i egnsudviklingsområder, heraf udgjorde det direkte tilskud 3 %.⁵⁴⁾ Egnsudviklingsstøtten modtages især af virksomhedstyper, som ikke er konkurrencedygtige i områder med højt beskæftigelses- og lønniveau, d. v. s. de arbejdskraftintensive, som hovedsagelig anvender ufaglært arbejdskraft (specialarbejdere).

I den anden kategori falder flertallet af indgrebene, disse kan igen opdeles efter hvilken mobilitetsform der sigtes mod:

- a) Mobilitet i almindelighed.
- b) Geografisk mobilitet.
- c) Faglig mobilitet.

54) Arbejdskraftens mobilitet 3: Omfanget, op.cit. p. 59 – den beskæftigelsesmæssige virkning har været ca. 1000 arbejdspladser pr. år.

Blandt de indgreb som sigter mod forøgelse af mobilitet i almindelighed kan der skelnes mellem indgreb der primært tager sigte på bevægeligheden mellem arbejdsmarkedets delmarkeder i almindelighed, og på bevægelser ind og ud af arbejdsstyrken.

Gennemførelsen af enhedssystemet, d. v. s. den offentlige arbejdsanvisning i 1969, kan henføres til den første type, idet dette som nævnt er et middel til at skabe bedre overblik over det samlede marked, for herved at kunne kanalisere arbejdskraft til de områder, hvor behovet er til stede. Det er imidlertid væsentligt at bemærke at mindst 2/3 af arbejdspladsmobiliteten foregår uden om den offentlige arbejdsformidling,⁵⁵⁾ dog må det i tilknytning hertil bemærkes, at det fortrinsvis er de tvungent mobile,⁵⁶⁾ der benytter sig af arbejdsformidlingen, herunder i særlig grad de svageste grupper, der ikke har anden mulighed for at få et nyt job.

Til den anden type kan henføres et indgreb som revalideringslovens bestemmelser om erhvervsmæssig revalidering. Indgrebets virkning på udbuddet kan vurderes ud fra afsluttede erhvervsrevalideringssager. Antallet af disse har været jævnt stigende – således fra 1964/65 til 1968/69 med 54 %, og i 1968/69 blev ialt 10.443 erhvervsrevalideringssager afsluttet; omkring halvdelen af disse førte til en klar erhvervsmæssig løsning (5079).⁵⁷⁾ I tilknytning hertil kan det nævnes, at ifølge en undersøgelse af fysisk handicappede, formåede 3/4 af ca. 100.000 fysisk handicappede mænd i Danmark at revalidere sig selv, den resterende gruppe (der næsten alle var invalidepensionister), var ikke de alvorligst handicappede, men de dårligst uddannede og de psykisk mindst modstandsdygtige.⁵⁸⁾ Revalideringsbestemmelserne kan således, på samme måde som den offentlige arbejdsformidling, få særlig betydning overfor de svageste grupper.

Blandt de indgreb der sigter mod regulering af bevægelser ind og ud af arbejdsstyrken indtager fremmedlovens regulering af arbejdstilladelser til gæstearbejdere en central position i denne periode. I 1973 blev det bestemt, at landsarbejdsnævnet kunne fastsætte kvoter for udstedelse af førstegangsarbejdstilladelser, på baggrund af virksomhedernes ansøgninger om fremmed arbejdskraft, samme år havde omkring 17.500 gæstearbejdere arbejdstilladelse, disse var hovedsageligt beskæftiget indenfor fremstillingsvirksomhed og specielt jern- og metalindustrien. I forbindelse med konjunkturtilbagegangen indførtes der totalt stop for udstedelse af arbejdstilladelser til gæstearbejdere.⁵⁹⁾

Indgrebene som specielt tager sigte på at påvirke den geografiske mobilitet omfatter ændringerne i lov om arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring op gennem 60'erne, med henblik på udvidelse af rejse- og flyttehjælp samt stramning af vægringsbestemmelserne. Virkningen af disse indgreb har været ringe,

55) Arbejdskraftens mobilitet 4: Processen op.cit p. 63 – andelen er formodentlig endnu lavere.

56) Hvor mobilitetsårsagen skyldes fyring fra tidligere arbejdsplads.

57) Nyt fra arbejdsdirektoratet, 4. årg. nr. 4 p. 269f.

58) Nyt fra arbejdsdirektoratet, 3. årg. nr. 6 p. 14.

59) S. Kuhlmann, 1974, op.cit p. 170.

hvis man sammenholder antallet af personer der modtager mobilitetsfremmende ydelser – mellem 2000–5000 personer årligt⁶⁰⁾ – med mobilitetsundersøgelsens oplysninger om den faktisk forekommende geografiske mobilitet – ca. 30.000 personer årligt. I øvrigt kan det nævnes at kun ca. 2 % af de personer, som fik anvist arbejde af AF i 1973/74, fik udbetalt mobilitetsfremmende ydelser.⁶¹⁾ Det må dog medtages i vurderingen at indgrebene formodentlig har særlig betydning overfor persongrupper som er vanskeligt bevægelige.⁶²⁾

Indgrebene som specielt tager sigte på at påvirke den faglige mobilitet omfatter lovgivningen omkring arbejdsmarkedsuddannelserne, heraf tager specialarbejderuddannelsen sigte på den ufaglærte arbejdskraft, mens efteruddannelsen, omskoling og EFG-uddannelsen tager sigte på den faglærte. EFG-uddannelsen er imidlertid først endeligt fastlagt i 1976/77, hvorfor denne omtales nærmere i afsnittet som omhandler perioden efter krisens gennemslag.

Blandt de øvrige arbejdsmarkedsuddannelser har særlig specialarbejderuddannelsen siden starten i 1960 vist en næsten uafbrudt ekspansion. Således har den gennemsnitlige årlige stigning ligget mellem 20–25 %, og det samlede antal kursister var i 1975/76 – 46.500. Også efteruddannelsen har siden starten vist en kraftig stigning, det samlede antal kursister var i 1975/76 20.000. Heroverfor har omfanget af omskolinger været meget svingende og på et generelt lavere niveau; antallet af kursister var her 536 i 1973/74, 184 året efter og 265 i 1975/76.⁶³⁾

I forbindelse med vurderingen af disse indgrebs virkning på den faglige mobilitet er det væsentligt at bemærke at uddannelserne ofte er orienteret mod en bestemt produktionstype, evt. en ganske bestemt virksomhed. Indgrebenes barrierenedbrydende effekt må således vurderes med dette in mente og undersøgelser synes at bekræfte at beskæftigelsesvirkningen for specialarbejdere er afhængig af hvilken branche, personen tager kursus i.⁶⁴⁾

Som det fremgår blev der i perioden op til krisen skabt en række beskæftigelsespolitiske instrumenter, som, indenfor de to hovedkategorier, dækker en række centrale aspekter omkring arbejdskraftens bevægelighed. Hovedvægten i indgrebene har ligget på tilpasning af arbejdskraftudbuddet, hvilket naturligvis ikke er tilfældigt, jvf. dels den ovenfor beskrevne konflikt mellem forskelle i beskæftigelsesniveauet på de enkelte delmarkeder og andre økonomiske målsætninger og dels eksistensen af fundamentale institutionelle grænser for statsmagtens indgriben i virksomhedernes lokalisering (kapitalens frie bevægelighed) og arbejdskraftforbrug.⁶⁵⁾

60) Se tabel 11.

61) Arbejdskraftens mobilitet 3: Omfanget op.cit. p. 66.

62) Se i øvrigt afsnit 4, hvor dette problem diskuteres nærmere.

63) S. Kuhlmann 1976, op.cit p. 49.

64) Se f. eks. specialopgave af Henning Pedersen: *En evaluering af dele af specialarbejderuddannelsen*. Institut for Statskundskab 1975.

65) Traditionelt har kapitalens frie bevægelighed kun været begrænset af såkaldte »overordnede samfundsmæssige hensyn« som f. eks. byplanlægning, fredning og visse sundhedskrav.

Imidlertid har indgrebenes effekt ud fra rent kvantitative betragtninger været begrænset og man kan hævde, at selv om instrumenterne har været til stede, har de anvendte ressourcer været yderst begrænsede. Således udgjorde udgifterne til de beskæftigelsespolitiske indgreb i 1972/73 kun 0,6 % af det samlede BNP og i forhold til de samlede offentlige udgifter udgjorde de 1,7 %, dertil kommer at udgifterne til arbejdsløshedsforsikring var langt den største enkeltudgift i budgettet.⁶⁶⁾ Udgifternes fordeling fremgår af tabel 10.

Tabel 10. Udgifter til beskæftigelsespolitiske foranstaltninger⁶⁷⁾ – mill. kr.

	Regnskab 1972/73	Budget 1973/74	Finanslov 1974/75
Arbejdsformidling	82,3	90,0	100,0
Arbm. uddannelser	186,5	189,1	215,3
Arbejdsløshedsforsikring	527,9	587,1	543,8
Beskæftigelsesarbejder	8,4	7,7	7,7
Egnsudvikling	4,3	6,0	6,2
Revalidering	82,5	83,3	92,5
I alt	891,9	963,2	996,0

Med de væsentlige modifikationer der fremkommer som følge af den begrænsede anvendelse af økonomiske ressourcer, kan man hævde at hovedparten af de beskæftigelsespolitiske indgreb i perioden indtil krisen, har sigtet mod en bedre – mere effektiv – udnyttelse af arbejdskraften, samtidig med at disse søger at komme lønglidningen til livs ved udjævning af de beskæftigelsesmæssige niveauforskelle,⁶⁸⁾ og derigennem tenderer mod at styrke arbejdsgivernes lønpolitik. Heroverfor kan det dog anføres at fagbevægelsens styrkemæssige placering overfor arbejdsgiverne vokser med beskæftigelsesgraden generelt og i de enkelte fagområder. På denne baggrund vil det være urimeligt at hævde, at indgrebene ensidigt har været til fordel for én af parterne.

De beskæftigelsespolitiske indgreb som gennemføres efter krisens gennemslag er som nævnt af en anden karakter end de ovenfor gennemgåede,⁶⁹⁾ dette gælder især de udbudspåvirkende, idet disse fra at »stimulere« arbejdskraftudbudet på de relevante delmarkeder, herefter hovedsagelig søger at reducere eller »tilbageholde« visse dele af arbejdskraftudbudet, mens formidlingsfunktionen intensiveres overfor andre dele af dette.

I hovedkategorien af arbejdskraftefterspørgselspåvirkende falder indgrebene som tager sigte på beskæftigelse af langvarigt ledige v. h. a. løntilskud til (pri-

66) S. Kuhlmann, 1974, op.cit. p. 160.

67) Ibid p. 159.

68) Om sammenhængen mellem lønglidningsmekanismen og forskelle i beskæftigelsesniveauet på de enkelte delmarkeder se afs. 2.2.

69) Naturligvis anvendes disse indgreb også efter krisens gennemslag.

vate) virksomheder, der ansætter sådanne. Ifølge officielle opgørelser vil indgrebene omfatte 11.000 ledige, der falder for 26-ugersreglen pr. 1/4-79.⁷⁰⁾

Indgrebene som falder i hovedkategorien af arbejdskraftudbudspåvirkende kan, ligesom for perioden før krisen, inddeles efter deres mere specifikke målsætning:

- a) Reduktion af arbejdskraftudbud.
- b) Tilbageholdelse af arbejdskraftudbud.
- c) Intensivering af arbejdsformidlingsfunktionen.

Til den første type kan henføres de indgreb, som sigter mod en egentlig reduktion af det bestående arbejdskraftudbud. Indgrebene er, som nævnt, særlig rettet mod den ældre del af arbejdsstyrken og omfatter dels nedsættelse af førtidspensionsalderen til 55 år og dels loven om efterløn for personer over 60 år. Sidstnævnte indgreb vil efter arbejdsdirektoratets skøn, i 1979 omfatte 17.000 personer; dette skøn er formentlig for lavt, idet ca. 13.000 personer har tilsluttet sig ordningen i årets første måned.⁷¹⁾ Indgrebet som sigter mod øget kontrol med langtidslediges arbejdsevne kan, jvf. bemærkningerne til lovforslaget,⁷²⁾ også henføres til denne type. Dette indgreb har primo -79 omfattet 10 % af de langtidsledige, der således har forladt arbejdsmarkedet.⁷³⁾

Den anden type indgreb sigter mod en mere midlertidig reduktion (tilbageholdelse) af det bestående arbejdskraftudbud – evt. kombineret med vedligeholdelsesforanstaltninger. Hertil kan henføres foranstaltningerne mod ungdomsarbejdsløsheden, der som nævnt hovedsageligt tager sigte på økonomisk støtte til forskellige uddannelser og kurser. Ifølge det centrale ungdomsarbejdsløshedsudvalg har uddannelsesforanstaltningerne i 1976/77 omfattet ialt 6100 unge.⁷⁴⁾ Det administrative indgreb overfor personer med børnepasningsproblemer (»børnepasningscirkulæret«) kan ligeledes henføres til denne type.

Den endelige fastlæggelse af EFG-uddannelserne kan egentlig ikke indpasses i den her gennemførte typeinddeling. Med stadfæstelsen af EFG loven i juni 1977 afskaffedes lønnen på basisåret og der åbnedes mulighed for mesterlærens bevarelse.⁷⁵⁾ I perioden har udbuddet af traditionelle lærepladser været stigende⁷⁶⁾ og det har tilsyneladende været vanskeligt at få besat alle pladser på EFG basisuddannelsen.⁷⁷⁾

70) A. Gamst: Statens udstødnings- og nedskæringspolitik i *Socialistisk Dagblad* d. 16./17. dec. 1978.

71) D.R. d. 24/1-79, det totale antal for hele året vil formentlig blive dobbelt så stort.

72) Se afsnit 2.2.

73) *Socialistisk Dagblad* 23/1-79.

74) Tredie redegørelse. . . op.cit. p. 55.

75) B. Elling Nielsen, 1978, op.cit. p. 126.

76) Dette hænger formentlig sammen med at lærlinge kan anvendes som billig arbejdskraft i krisesituationen, især efter afskaffelse af mesterens betaling for fagskoleophold (teknisk skole), se Nyt fra Arbejdsdirektoratet, 10. årg. p. 345.

77) Af 1400 ekstra udbudte pladser i 1977 besattes 756 – se Tredie redegørelse . . . op.cit. p. 73.

Til de indgreb som specielt tager sigte på intensivering af arbejdsformidlingen kan henføres ændringerne i arbejdsformidlings- og arbejdsløshedsforsikringsloven i 1978, hvorefter der kan henvises en eller flere ledige til »samtale« med en arbejdsgiver (gruppEANvisning). Dertil kommer den centrale registrering af arbejdsløse, der, som nævnt, tager sigte på at skabe bedre overblik over udbuddet på de enkelte delmarkeder, og endelig gennemførsel af den såkaldte parallelANvisning d. v. s. mulighed for etablering af formel ANvisningsret for A-kasserne.

Som det ses har hovedvægten også i denne periode ligget på påvirkning af arbejdskraftudbud. Det dominerende mønster er her at visse indgreb sigter mod en udskillelse af den mindre produktive/nedslidte ældre arbejdskraft gennem div. fratrædelsesordninger. Hertil kommer andre indgreb som i den specifikke situation sigter mod at tilbageholde arbejdskraftudbuddet fra visse grupper, der generelt set ikke hører til de mest produktive, særlig indgrebene overfor én gruppe – de unge arbejdsløse – er her kombineret med foranstaltninger til vedligeholdelse af erhvervsevnen og evt. udvidelse af -kompetencen.

Overfor den resterende – generelt set mest produktive – del af arbejdskraftudbuddet, sættes der ind med intensivering af arbejdsformidlingsfunktionen, hvilket for arbejdsgiverne betyder øget overskuelighed (markedsgennemsigthed) af det eksisterende samlede udbud, herunder mulighed for at vælge blandt de ledige, således at den mest produktive arbejdskraft kan indgå i den beskæftigede del af arbejdsstyrken.

Det vil dog, også for denne periode, være urimeligt at hævde at indgrebene er ensidigt til fordel for arbejdsgiverne. Fagbevægelsen kan, ligesom ved foregående periodes indgreb, have visse taktiske fordele ved de fleste af indgrebene.⁷⁸⁾

3. Økonomiske og fagpolitiske interesseudsættninger omkring udviklingen i arbejdsløshedslovgivningen

I forbindelse med gennemgangen af sammenhængen mellem de beskæftigelsespolitiske indgreb og de økonomiske omgivelser, har vi helt set bort fra hovedaktørernes⁷⁹⁾ økonomiske og fagpolitiske interesseudsættninger omkring indgrebene. Denne væsentlige mellemkommende variabel,⁸⁰⁾ der i nærværende sammenhæng betegnes som det (fag)politiske niveau, skal i det følgende gøres til genstand for behandling med henblik på bestemmelserne i lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring.

78) Dette er naturligvis ikke ensbetydende med at indgrebene ikke kan have alvorlige konsekvenser for de enkelte medlemmer jvf. diskussionen om målkonflikter i afsnit 1.1.

79) De politiske partier og hovedorganisationerne på arbejdsmarkedet, – se i øvrigt afsnit 1.1b.

80) Se afsnit 1.3.

3.1 Centrale interessemodsætninger omkring arbejdsformidlings- og arbejdsløshedsforsikringsloven

At det netop er arbejdsløshedsforsikringslovgivningen, som skal danne ramme om behandlingen af hovedaktørernes interessemodsætninger er ingen tilfældighed. For det første har den retlige normering af området, lige siden den første lov i 1907,⁸¹⁾ været genstand for helt centrale interessemodsætninger, hvilket allerede indiceres af de talrige, i den behandlede periode, næsten årlige revisioner af lovgivningen. Disse modsætninger, som er klart økonomisk- og fagpolitisk motiverede, deler som nævnt hovedaktørerne i to grupper, der grundlæggende eller i sidste instans har antagonistiske interesser. For det andet er det netop inden for dette område, at det eneste direkte statslige beskæftigelsespolitiske indgreb i fagforeningernes traditionelle funktionsområde er gjort; nemlig ved overførelse af anvisningsfunktionen til et statsligt enhedssystem.⁸²⁾

Hovedaktørernes økonomiske og fagpolitiske interessemodsætninger omkring den retlige normering på området kan mest hensigtsmæssigt identificeres og afgrænses til at angå en række centrale områder i loven,⁸³⁾ nemlig disse som i særlig grad har været gjort til genstand for politisering. De centrale stridspunkter er således følgende:

1. *Placeringen af arbejdsformidlingsfunktionen*, enten hos fagforeningerne (arbejdsløshedskasserne) eller hos et neutralt statsligt enhedssystem (offentlig arbejdsformidling).

2. *Mobilitetsbestemmelserne*, herunder spørgsmålet om anvendelse af økonomiske incitamenter (anvendelse af mobilitetsfremmende ydelser eller tvang (anvendelse/skærpelse af vægringsbestemmelserne).

3. *Dagpengebestemmelserne og arbejdsløshedskasserne*, herunder spørgsmålet om dagpengenes højde og finansiering (økonomisk sikring under ledighed), samt selve eksistensen af arbejdsløshedskasser knyttet til fagforeningerne.

Ved gennemgangen af hovedaktørernes interesser og målsætninger omkring udviklingen i områdets retlige normering, er det værd at lægge mærke til at ovennævnte centrale stridspunkter som regel indgår samlet men med forskellig vægt i aktørenes taktik omkring de enkelte ændringsforslag.⁸⁴⁾

3.2 Hovedaktørernes interesser og strategiske målsætninger omkring udviklingen i det retlige normering

Det centrale stridspunkt om arbejdsanvisningens placering hos fagforeningerne (arbejdsløshedskasserne) eller hos et »neutralt« statsligt enhedssystem, har lige

81) Se Lone Scocozza op.cit. p. 79ff.

82) B. Elling Nielsen 1977, op.cit p. 105.

83) Lovbekendtgørelse nr. 314 af 22. juni 1971 med senere ændringer – se P. E. Borgqvist: *Arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring*. Kbh. 1976.

84) Dette er nok i særlig grad tilfældet i perioden 1960-78.

siden den første statslige lovgivning på området⁸⁵⁾ været genstand for interessemodsætninger. Fagforeningerne har stræbt mod reelt at bevare anvisningsretten, idet denne indgår som et vigtigt løn- og fagpolitisk kampmiddel, dels gennem »skjult« blokade af dårlige arbejdsgivere og dels gennem kanalisering af fagligt aktive medlemmer til »svage« arbejdspladser for derigennem at gennemtvinge bedre lokaloverenskomster og -sikkerhedsforhold.

Arbejdsgiverforeningen og de borgerlige partier har naturligvis fra starten været opmærksomme på disse forhold, hvad en resolution udsendt fra arbejdsgiverforeningen i 1911 viser:

»Generalforsamlingen udtaler, at enhver arbejdsanvisning, der ikke organiseres med ligelig indflydelse for arbejdsgiveren som for arbejdere medfører farer for misbrug af arbejdsanvisningen i den faglige kamps tjeneste.«⁸⁶⁾

Parallelt med interessemodsætningerne omkring placeringen af arbejdsanvisningen udgør dagpengenes højde og finansiering samt kontrollen med arbejdsløshedskassere et lignende stridspunkt. For fagbevægelsen er det en væsentlig ressource, at medlemmerne er bedst muligt økonomisk sikret under ledighed, hvorimod arbejdsgiverne som udgangspunkt vil være interesserede i at holde dagpengene på et niveau, hvor incitamentet til at tage udbudt arbejde følger af økonomisk trang. Vægringsbestemmelserne kan også ses i denne sammenhæng, hvilket fremgår af en udtalelse fra den socialdemokratiske ordfører i forbindelse med forslagsbehandlingen af lov af 22/12 1921 om arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring,⁸⁷⁾ hvori vægringsbestemmelserne for første gang præciseres i lovgivningen:

Det er i hvert fald uretfærdigt, at man gennem lovgivningen griber ind til fordel for den stærkeste part i dette forhold, og den stærkeste part er absolut den økonomisk bedre stillede arbejdsgiver. Det er uretfærdigt at sige til ham, og det er det, man gør her i forslaget: Du kan ganske roligt sætte dine arbejderes løn ned, for der sker ingenting. Ja, der kan ske det, at de går deres vej fra arbejdet, men så overgiver de sig selv og deres familier til sult og nød, for de kan ingen understøttelse få.«⁸⁸⁾

Problemstillingen omkring arbejdskraftens mobilitet blev som påvist i særlig grad aktuel i begyndelsen af 60'erne, og ændringerne i arbejdsløshedsloven i 1960 med henblik på såvel det økonomiske incitament (rejse- og flyttehjælp og hjælp til dobbelt husførelse) som det tvangsmæssige (skærpelse af væringsbe-

85) Lov af 9/4 1907 om anerkendte arbejdsløshedskasser.

86) L. Scozza op.cit. p. 82.

87) Med denne lov samarbejdedes for første gang arbejdsløshedsloven med arbejdsanvisningen og henførtes under samme myndighed, arbejdsdirektoratet.

88) Folketingets forhandlinger (arbejdsforhold nr. 7) 1907-22, 1921 spalte 918, citeret efter L. Scozza op.cit. p. 85.

stemmelserne m. h. p. tilbud om specialarbejderuddannelse) er beskrevet ovenfor. Fagbevægelsens generelle holdning til mobilitetsspørgsmål må nok vurderes ud fra det overordnede synspunkt, at dennes styrkemæssige placering overfor arbejdsgiverne vokser med beskæftigelsesgraden generelt og i de enkelte fagområder. Med henblik på mobilitetsspørgsmålet viser nogle synspunkter fra 1953, formuleret af forbundsformand Hans Rasmussen⁸⁹⁾ formentlig fagbevægelsens⁹⁰⁾ holdning. Hans Rasmussen gør sig her til talsmand for en større bevægelighed af arbejdskraften – i forbindelse med et forslag til strukturrationaliseringer i erhvervslivet – bl. a. ved ændring af fagbevægelsens struktur fra fagforbund til industriforbund.

Grundholdningen til mobilitetsspørgsmålet (her den erhvervsmæssige-faglige mobilitet) er, at arbejdskraften til enhver tid må tilpasse sig ændringer i produktionsstrukturen, men ændringer i de enkelte fags arbejdsområde⁹¹⁾ må være forbeholdt de faglige organisationer og fastlagt ved overenskomst. Heroverfor er der kræfter blandt de borgerlige partier, som ønsker en mere generel nedbrydelse af faglige mobilitetsbarrierer. Dette fremgår bl. a. af venstres forslag til lov om fremme af bevægeligheden på arbejdsmarkedet,⁹²⁾ hvor det i § 1 hedder:

»Kollektive overenskomster, hvorved det bestemmes, at adgangen til at udføre et bestemt arbejde skal være betinget af bestemte faglige kvalifikationer, som ikke kræves opfyldt i lovgivningen eller i adm. bestemmelser fastsat i h. h. t. lov er ugyldige.«

Det er centralt for forståelsen af det politiske spil omkring arbejdsløshedslovgivningen op gennem 60'erne og begyndelsen af 70'erne, at spørgsmålet om arbejdsanvisningens placering netop også hænger sammen med mobilitetsproblematikken,⁹³⁾ og at spørgsmålet om dagpengenes højde og (stats)finansiering, samt arbejdsløshedskassernes fremtidige eksistens i tilknytning til fagforeningerne kædes sammen med spørgsmålet om arbejdsanvisningens placering i den politiske strategi.

I forbindelse med ændring af arbejdsløshedsloven i 1962⁹⁴⁾ med henblik på regulering af dagpengesatserne, blev der i folketingsudvalgets betænkning udtrykt ønske om nedsættelse af et udvalg med den opgave at undersøge, om arbejdsanvisningens struktur, funktion og virkemidler var tidssvarende.⁹⁵⁾ Udvalget nedsattes samme år af arbejds- og socialminister Bundvad og afgav betænkning i 1964.⁹⁶⁾ I betænkningen fremhæves det, at det eksisterende ar-

89) »Bevægeligheden på arbejdsmarkedet» citeret efter B. Elling Nielsen 1977, op.cit p. 62.

90) D. v. s. topledelsens.

91) D. v. s. om et bestemt arbejdsområde eksempelvis skal være forbeholdt faglærte.

92) Fremsat 16/3 1966 og igen 15/3 1967 uden at vinde flertal.

93) Jvf. afsnit 2.3.

94) Dagpengesatserne blev reguleret både i 1962 og 1963 ved lovændringer.

95) L. Scocozza op.cit. p. 96.

96) Betænkning nr. 345/1964 om arbejdsanvisningens struktur, funktion og virkemidler.

bejdsanvisningssystem ikke sikrer en tilstrækkelig faglig og geografisk bevægelighed, da det ikke besidder de fornødne incitamenters til at sikre en sådan, og ej heller har tilstrækkelige hjælpeforanstaltninger til rådighed. Udvalget foreslår derfor, at der etableres et enstrengt statsligt anvisningssystem, hvorefter arbejdsløshedskasserne fratages deres ret til at anvise arbejdskraft og at arbejdsanvisningen overgår til statslige arbejdsanvisningskontorer.⁹⁷⁾

Imidlertid bliver arbejdsløshedskassernes eksistens i tilknytning til fagforeningerne af de borgerlige partier kædet på spørgsmålet om arbejdsanvisningens overgang til det offentlige. Dette sker i forbindelse med et af venstre og konservative fremsat forslag til folketingsbeslutning om forberedelse af en socialreform, hvor forslaget til kommissorium bl. a. indeholdt følgende passager:

»En undersøgelse af mulighederne for at forenkle og effektivisere den sociale administration, dels gennem amtsvis eller regional opbygning, hvor sygehusvæsenet og det offentliges anvisningskontorer danner centrale organer for behandlings- og revalideringsarbejdet, herunder anvisning samt opgaver vedrørende pleje- og sygehjem m. v., dels . . . En undersøgelse af mulighederne for at sammenfatte den almindelige underholdssikring i en offentlig social grundsikring . . . uanset om (erhvervsevnenes svigten) skyldes sygdom, arbejdsløshed, ulykke, invaliditet, tab af forsørger m. v. . . .«⁹⁸⁾

Forslaget imødegås under udvalgsarbejdet af den socialdemokratiske socialminister, som fremsætter ændringsforslag til kommissoriet, hvor alt om arbejdsløshedsspørgsmålet er fjernet. Dette forslag vedtages.⁹⁹⁾

På baggrund af ovennævnte trussel mod deres eksistens henvender arbejdsløshedskassernes samvirke sig samme år til arbejdsminister Dinesen med ønsket om nedsættelse af et sagkyndigt udvalg til behandling af problemerne omkring arbejdsanvisning. Udvalget¹⁰⁰⁾ blev nedsat i april 1964 og afgav foreløbig betænkning i oktober 1966.

I udvalget foregik formentlig det meste af den strategiske »studehandel« omkring de sammenkædede spørgsmål, dette synes at fremgå af en henvendelse fra udvalgets formand¹⁰¹⁾ til arbejdsministeren. Da denne »handel« er væsentlig for forståelsen af de følgende års udvikling i lovgivningen, skal dele af henvendelsen gengives in extensia.¹⁰²⁾

»Der er ikke i udvalget fremkommet væsentlig kritik af den daglige administration, men der har været uenighed om, hvorvidt forsikringen er

97) B. Elling Nielsen 1977, op.cit. p. 72.

98) Folketingstidende 1963/64 Tillæg A spalte 1673ff.

99) Ibid. Tillæg B spalte 1125, 1128-30.

100) Udvalget af 1964 om arbejdsløshedsforsikring, se Scocozza p. 97.

101) Sigurd Wechselmann.

102) Gengivet i bemærkningerne til lovforslaget, som udgør 1. led i lovrevisionerne. Folketingstidende 1966/67 2. samling Tillæg A spalte 1218-20.

rationelt organiseret i de forhåndenværende 68 arbejdsløshedskasser, og der har navnlig været uenighed om arbejdsløshedskassernes funktion som arbejdsanvisningsorgan.

Fra arbejdsgiverside har man givet udtryk for, at socialreformkommissionen er et bedre forum end nærværende udvalg for drøftelse af det endelige sigte for korttidsydelseernes højde i fht. lønnen samt drøftelse om, hvorvidt arbejdsløshedsforsikringen bør fortsætte i den nuværende form eller gøres obligatorisk for alle lønmodtagere og eventuelt administreres sammen med de øvrige korttidsydelser (dagpenge i sygdoms- og ulykkestilfælde). Fra arbejdsgiverside har man imidlertid givet udtryk for, at arbejdsanvisningen og kontrollen med de arbejdsløse under alle omstændigheder nu må overgå til den offentlige arbejdsanvisning. Arbejdsløshedskassernes samvirkes repræsentanter i udvalget har givet udtryk for modstand mod tanken om at ændre selve forsikringssystemet. De har under forhandlingerne fremlagt en skitse til løsning af de forsikringsmæssige spørgsmål: Indkomstydelserne, medlemsbidraget og statstilskuddet. Efter at der var indledt en nærmere behandling af denne skitse i et arbejdsudvalg har repræsentanterne for Arbejdsløshedskassernes samvirke under den forudsætning, at den af dem skitserede ordning kan gennemføres, erklæret sig villige til at arbejde for, at arbejdsanvisningen og kontrollen med de ledige medlemmer fremtidig skal udøves af den offentlige arbejdsanvisning. Kassernes hovedkrav er en gennemførelse af princippet om, at understøttelsen skal udgøre en erstatning for tabt arbejdsfortjeneste.« (Indkomstbortfaldsprincippet).

Udvalget afgav som nævnt foreløbig betænkning i okt. 1966. Heri indgik et lovudkast til ændring af arbejdsløshedsloven og dette danner grundlag for arbejdsminister Dinesens forslag til ændring af lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring som blev vedtaget og stadfæstet 22.2.1976.¹⁰³⁾

Dette var den første fase i den omfattende revision af arbejdsløshedslovgivningen i slutningen af 60'erne og begyndelsen af 70'erne, der fremstår som et resultat af ovennævnte politiske »studehandel« mellem de to grupper af hovedaktører.

De nye regler omfattede for det første en ændring af princippet bag dagpengesatserne, der herefter skulle være erstatning for tabt arbejdsfortjeneste (indkomstbortfaldsprincippet). Dagpengene måtte dog højst udgøre 80 % af medlemmets hidtidige arbejdsfortjeneste og maksimalt 50 kr. om dagen, dagpenge kunne endvidere maksimalt udbetales i 270 dage i det enkelte understøttelsesår.

For det andet bortfaldt de specielle regler om karenstage¹⁰⁴⁾ og medlems-

103) L. Scocozza op.cit. p. 97f.

104) Karenstage – d. v. s. perioden fra ledighedstidspunkt til udbetaling af dagpenge påbegyndtes – udgjorde 3 dage.

kontingenterne blev gjort ensartede for de enkelte kasser samt uafhængig af arbejdsløshedsrisikoen.

For det tredje yder staten fuld refusion for udgifter til dagpengeudbetalinger mod at kasserne indbetaler det opkrævede medlemsbidrag.

For det fjerde indeholder loven en løfteparagraf¹⁰⁵⁾ om overgang af anvisning og kontrol af ledige medlemmer til den offentlige arbejdsanvisning.¹⁰⁶⁾ På baggrund af denne løfteparagraf nedsætter arbejdsministeren en arbejdsgruppe, der som opgave får at udarbejde forslag om udbygning af den offentlige arbejdsanvisning med henblik på dennes overtagelse af arbejdsanvisningsfunktionen. Arbejdsgruppen afgiver betænkning i okt. 1967 og på baggrund af de heri angivne retningslinier fremsætter Dinesen i dec. samme år forslag til lov om ændring af arbejdsløshedsloven.¹⁰⁷⁾

Inmidlertid nåede lovforslaget ikke at blive færdigbehandlet under den socialdemokratiske regering. I februar 1968 dannedes VKR regeringen, og det blev dennes arbejdsminister Lauge Dahlgaard, som genfremsatte Dinesens forslag. Selv om det var nøjagtig det samme forslag – tog Dinesen, nu som oppositionens ordfører, kraftigt afstand fra dette.¹⁰⁸⁾

Forslaget vedtoges imidlertid som lov af 13/6 om ændring af lov om arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring og udgør den anden fase i lovrevisionerne. Det bestemtes herved for det første, at de funktioner, som hidtil var udøvet af de statsanerkendte arbejdsløshedskasser med hensyn til kontrol med og anvisning af ledige medlemmer skulle overtages af de offentlige arbejdsformidlingskontorer, det samme gjaldt administration og udbetaling af de mobilitetsfremmende ydelser. Herefter består arbejdsløshedskassernes funktion kun i opkrævning af kontingent og udbetaling af dagpenge. For det andet blev der oprettet en række regionale arbejdsmarkedsnævne med beføjelser overfor arbejdsanvisningskontorerne. Disse nævns sammensætning og funktion skal vi vende tilbage til nedenfor. Sluttelig lempedes reglerne for maximale udbetalingsdage fra 270 til 285.¹⁰⁹⁾

I februar 1970 fremsatte arbejdsminister Dahlgaard det forslag, som danner den 3. fase i lovrevisionen. Forslaget blev vedtaget og stadfæstet d. 24/3 1970 og indeholder foruden formålsparagraf for arbejdsformidlingen bestemmelser om oprettelse af et landsarbejdsnævn med repræsentanter fra arbejdsmarkedsorganisationerne og staten,¹¹⁰⁾ samt reglerne om udvidelse af medlemstallet i arbejdsmarkedsnævnene.

Specielt med henblik på arbejdsløshedsforsikringen indeholder denne lov flere forbedringer for medlemmerne. For det første får deltidsansatte mulighed for at forsikre sig. For det andet bliver aldersgrænsen for optagelse som nyden-

105) § 4.

106) Nyt fra Arbejdsdirektoratet nr. 8 1977 p. 272f.

107) L. Scocozza op.cit p. 98.

108) Ibid p. 100.

109) Nyt fra Arbejdsdirektoratet 1977 p. 273f.

110) Se afsnit 3.3.

de medlem udvidet. For det tredje bliver betingelserne for ret til dagpenge – 39 ugers arbejde indenfor 4 år – ændret til 26 ugers arbejde indenfor 3 år, og reglerne om maximale udbetalingsdage bortfalder. For det fjerde forhøjes den maximale dagpengesats fra 80 % til 90 % af den gennemsnitlige timeløn for alle arbejdere.¹¹¹⁾

Den gennemgribende revision af arbejdsløshedslovgivningen har imidlertid ikke skabt ro på området, dette fremgår af de mange ændringer af loven siden den omfattende revision. Der er således foretaget omkring 20 ændringer af loven i perioden fra 1970 og fremefter, og heraf angår hovedparten, hvad der i nærværende sammenhæng er benævnt de centrale stridspunkter.¹¹²⁾ Dette er en naturlig konsekvens af interesse modsætningerne omkring stridspunkterne som naturligvis stadig består – en eliminering af disse ville formodentlig kræve en ændring af det økonomiske system.

I denne forbindelse er det væsentligt at bemærke, at oprettelsen af landsarbejdsnævn og arbejdsmarkedsnævn formentlig har haft en vis konfliktdæmpende effekt i forhold til de centrale stridspunkter.

Fagbevægelsens holdning til den offentlige arbejdsanvisning bærer præg af det politiske spil omkring den gennemgribende revision, hvilket fremgår af følgende passage fra et af fagbevægelsens egne skrifter. Under overskriften »Prisen for solidarisk A-understøttelse« hedder det bl. a.:

»For at få disse ting igennem (forbedringerne i 1967 loven) måtte fagbevægelsen gå med til, at kontrollen med de arbejdsløse samt arbejdsanvisningen fra 1969 skulle overtages af den offentlige arbejdsformidling. Denne omlægning af kontrol og anvisning blev kritiseret fra mange sider, og kritikken er ikke formindsket . . . Men ændringerne skete som led i et forlig, der havde stor økonomisk betydning for fagbevægelsens medlemmer, og forliget var i øvrigt ensbetydende med en kraftig afvisning af de borgerlige partiers og arbejdsgiverforeningens forsøg på fuldstændig overtagelse af arbejdsløshedskasserne. Utilfredsheden med at arbejdsformidlingen har monopol på anvisning af arbejde mens fagforeninger og A-kasser er afskåret fra at yde deres medlemmer denne service, er imidlertid stærkt voksende . . .« osv.¹¹³⁾

LO har dog, især efter krisens gennemslag, været i defensiven med henblik på ændring af arbejdsformidlingens – og specielt arbejdsløshedskassernes struktur; hvad angår spørgsmålet om ændring af det etablerede system, har man øjensynlig satset på etablering af en parallelanvisning.

Her overfor er det stadig arbejdsgiverforeningens principielle holdning med henblik på arbejdsløshedskassernes struktur, at al økonomisk sikring under

111) Nyt fra Arbejdsdirektoratet 1977 p. 273–74.

112) Se hele artiklen Ibid p. 272–73 og Nyt fra Arbejdsdirektoratet nr. 7 1978 p. 245.

113) Ole Andersen: *Solidaritet, fagbevægelsen i centrum*. Kbh. 1976, p. 126.

ledighed, administrativt skal knyttes til det eksisterende offentlige sociale system. I øvrigt hævder man at en forbedring af dagpengereglerne vil forøge omkostningsniveauet.¹¹⁴⁾

I foråret 1975 fremsatte socialdemokratiet, på baggrund af tanker fra arbejdsløshedskassernes samvirke, et forslag til ændring af arbejdsløshedsloven,¹¹⁵⁾ hvori det væsentligste punkt sigtede mod ophævelse af det generelle maximum på 90 % for dagpengesatsen. Den socialdemokratiske mindretalsregering måtte dog opgive at gennemføre forslaget, på grund af modstand fra de borgerlige partier, som i den endelige betænkning indstillede forslaget til forkastelse.

Venstre fremsatte i 1976 et forslag om at dagpengesatserne skulle reguleres på grundlag af de ifølge augustforlig I fastlagte rammer og ikke efter de stedfundne lønstigninger. Forslaget, som ikke blev vedtaget, begrundedes med at »der skal være et incitament til at tage arbejde og blive i arbejde.«¹¹⁶⁾

Specielt med henblik på ændring af det etablerede arbejdsanvisningssystem har særlig den socialistiske venstrefløj været aktive. Allerede i 1969 stillede VS forslag til folketingsbeslutning bl. a. angående tilbageføring af anvisningen til arbejdsløshedskasserne.¹¹⁷⁾ Andre forslag er stillet fra DKP og SF i 1974 også med sigte på tilbageføring af anvisningen, herunder nedlæggelse af den offentlige arbejdsanvisning.

Et mere moderat forslag blev stillet fra LO. Dette tager sigte på ovennævnte parallelanvisning, hvorved det gøres lovligt for arbejdsløshedskasserne at anvise arbejde til ledige medlemmer sideordnet med de offentlige arbejdsformidlingskontorer.¹¹⁸⁾

Forslaget danner basis for ændringerne i arbejdsløshedsloven af 12/4 1978, hvorefter arbejdsdirektøren efter forhandling med landsarbejdsnævnet kan tildele arbejdsløshedskasser at anvise arbejde til ledige medlemmer.¹¹⁹⁾

Denne ændring må vurderes dels som følge af pres fra fagbevægelsen og dels i forbindelse med de økonomiske konjunkturer og arbejdsløsheden¹²⁰⁾ og endelig spiller den anvisningspraksis, som allerede finder sted fra A-kasserne ind. Fagforeningernes anvisningsret udøves som nævnt under kontrol af arbejdsformidlingen og på de for arbejdsformidlingen gældende regler. Det er spørgsmålet, om fagbevægelsen reelt har vundet noget ved lovændringen. Nogle synspunkter fra dagspressen skal gengives i tilknytning hertil:

»Under den nye lov kan den faglige kamp få konsekvensen, at A-kassen fratages sin anvisningsret. Det betyder, at denne lovændring ikke er »en åbning« i forhold til kravet om kontrol og anvisning tilbage til fagforenin-

114) Se bl. a. Redegørelse fra udvalg om arbejdsløshedslovgivning, april 1976.

115) Lovforslag nr. 74, fremsat d. 25. feb. 1975.

116) Citeret efter dagbladet Aktuelt 20. nov. 1976.

117) L. Scocozza op.cit. p. 103.

118) P. Kirstein op.cit p. 146.

119) Nyt fra Arbejdsdirektoratet nr. 7 1978 p. 245.

120) Se afsnit 2.2 og 2.3.

gerne. Pointen i loven er, at A-kasserne løsrives yderligere fra fagforeningernes kontrol, og at arbejderne selv skal betale gildet med forhøjede A-kassekontingenter.«¹²¹⁾

3.3. Arbejdsformidlingens organisatoriske struktur

Siden de gennemgribende revisioner af arbejdsløshedslovgivningen, som er gennemgået ovenfor, har arbejdsformidlingens organisatoriske struktur været følgende:¹²²⁾

På det lokale niveau foretages arbejdsformidlingen af ca. 350 arbejdsformidlingskontorer.

På det regionale niveau foretager ca. 27 hovedkontorer koordination af lokal-kontorernes arbejde samt bl. a. tilsyn med arbejdsløshedskasserne og den private arbejdsanvisning, samarbejde med revalideringscentre og udarbejdelse af prognoser m. v. angående beskæftigelsesforholdene.

I tilknytning til de regionale kontorer og disses funktioner er der oprettet 14 lokale arbejdsmarkedsnævn sammensat ligeligt af repræsentanter udpeget af hhv. LO, Dansk Arbejdsgiverforening og amtsrådene. Arbejdsmarkedsnævnenes funktion i tilknytning til de regionale kontorer kan beskrives som følgende:

»Gennem et bredt samarbejde med regionens arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer, arbejdsløshedskasser, private virksomheder og det offentlige er det hensigten, at arbejdsmarkedsnævne og de regionale kontorer skal fungere som arbejdsministeriets stedlige informationsorganer og herigennem medvirke til en smidiggørelse af arbejdsmarkedet. Via indberetninger til og fra arbejdsdirektoratet er de regionale arbejdsformidlingskontorer et af de vigtigste styringsinstrumenter for arbejdsmarkedspolitikken på lokalt plan.¹²³⁾

På det centrale plan fungerer landsarbejdsnævnet, der er sammensat efter lignende korporative principper som de lokale arbejdsmarkedsnævn, som koordinerende og initiativtagende organ overfor de lokale arbejdsmarkedsnævn. Der til kommer, at det fungerer som rådgivende instans overfor arbejdsdirektøren, som er den formelle leder af arbejdsformidlingen.

»Landsarbejdsnævnet skal holdes løbende underrettet om direktoratets og arbejdsformidlingens almindelige virksomhed og foretage landsomfattende bedømmelser af beskæftigelsessituationen. På baggrund heraf skal nævnet vurdere behovet for særlige foranstaltninger af arbejdsmæssig betydning, herunder bestræbelser til fremme af arbejdskraftens bevægelighed

121) Puggård, Thøgersen og Gad: Arbejdsløshedskassen et nyt instrument i indkomspolitikken, i Socialistisk Dagblad d. 22.3.1978.

122) Gennemgangen bygger på en samlæsning af S. Kuhlmann 1974, op.cit p. 21ff. og P. E. Borgqvist op.cit p. 11ff.

123) S. Kuhlmann, 1974 op.cit. p. 26.

og aktivisering af arbejdskraftreserver, samt fastlæggelse af retningslinier for meddelelse af arbejdstilladelser til udlændinge.«¹²⁴⁾

Endelig er der ligeledes på centralt plan efter aftale mellem arbejdsmarkedets organisationer og arbejdsministeren nedsat et arbejdsmarkedspolitisk udvalg – d. v. s. et stående udvalg, der yder arbejdsministeren bistand ved behandling af politiske spørgsmål angående arbejdsmarkedet.

4. Mobilitets- og dagpengebestemmelsernes sociale og økonomiske konsekvenser for målgrupperne

Ovenfor er udviklingen i arbejdsløshedslovgivningen gennemgået bl. a. med henblik på bestemmelserne omkring arbejdskraftens mobilitet og dagpengereglerne. Hensigten med dette afsnit er at indkredse, hvilke sociale og økonomiske konsekvenser mobilitets- og dagpengebestemmelserne kan have for målgrupperne. Afsnittet omhandler med andre ord, hvad vi ovenfor har betegnet som det socialpolitiske niveau.¹²⁵⁾ Med dette for øje tages der udgangspunkt i de formelle regler angående mobilitet og dagpengeberegning, således som disse kommer til udtryk i loven og i forbindelse hermed søges der opstillet nogle målsætninger omkring bestemmelserne.

For at identificere de reelle mål med bestemmelserne er det imidlertid nødvendigt at undersøge, hvor mange ressourcer der sættes ind i tilknytning til disse samt hvorledes bestemmelserne administreres i praksis, det sidstnævnte gælder især sanktionsbestemmelserne.

På baggrund af en sådan undersøgelse vil de sociale og økonomiske konsekvenser bedre kunne vurderes.

4.1 De formelle bestemmelser og målsætningerne omkring disse¹²⁶⁾

De formelle regler angående arbejdskraftens *mobilitet* findes i arbejdsløshedslovens kap. 4, der omhandler den bistand, arbejdsformidlingen kan yde ved anvisning af arbejde uden for hjemstedet, d. v. s. hvad der ovenfor er benævnt økonomisk incitament, samt § 63, der omhandler sanktioner ved vægring mod at tage anvist arbejde, d. v. s. hvad der ovenfor er benævnt tvangsanvendelse.

Ifølge kap. 4 § 13 kan der således »til fremme af beskæftigelsesudviklingen« ydes økonomisk støtte til dækning af udgifter ved at tage anvist arbejde uden for hjemstedet. Støtteforanstaltningerne er ret omfattende og uafhængige af, om den pågældende selv har midler til dækning af omkostningerne. Der er således tale om rejsehjælp jvf. § 14, flyttehjælp jvf. § 15, tilskud til merudgifter ved

124) Ibid p. 26.

125) Se afsnit 1.1c.

126) Det vil være nødvendigt i tilknytning til dette afsnit at sætte sig ind i de enkelte paragraffer – jeg henviser derfor igen til P. E. Borgqvist: Arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring.

dobbelt husførelse jvf. § 16, bolighjælp jvf. § 17, starthjælp jvf. § 18 og etableringshjælp jvf. § 19. Betingelserne for støtten¹²⁷⁾ er for det første, at den pågældende er arbejdsløs eller må forventes at blive det i nærmeste fremtid, for det andet, at passende arbejde ikke kan anvises på hjemstedet, og for det tredje at der er behov for arbejdskraft af den aktuelle art det nye sted enten straks eller i nær fremtid.

Bestemmelserne angående vægring mod overtagelse af anvist arbejde, herunder arbejde udenfor den arbejdssøgendes bopæl m. v. findes som nævnt i § 63, hvori det i stk. 1 hedder, at dagpenge ikke må udbetales til et medlem, »som uden fyldestgørende grund vægrer sig ved at overtage passende arbejde, der anvises ham af arbejdsformidlingen, og for hvilket lønnen ikke er lavere end den, som efter overenskomst mellem arbejdsgivere og lønmodtagere gælder for tilsvarende arbejde.«

Vægringsbestemmelserne er behæftet med sanktioner, således at førstegangsvægring medfører udelukkelse fra dagpenge i 30 dage og i gentagelsestilfælde udelukkelse fra dagpenge indtil medlemmet har præsteret sammenhængende arbejde i mindst 5 uger. Dog er der i forbindelse med revisionen i 1978 indført en lempelse, som giver medlemmer der i de sidste 2 år før ledigheden, har været beskæftiget i mindst 1½ år og som forud for ledigheden har haft beskæftigelse i samme ansættelsesforhold i mindst ½ år, ret til den første måned af ledigheden, at vægre sig mod at tage anvist arbejde, der ikke svarer til deres hidtidige arbejde.

Målsætningerne omkring disse bestemmelser må være at nedbryde personlige barrierer for bevægelighed, for derved at øge arbejdskraftens geografiske og faglige mobilitet. Overfor dette mål er der af arbejdsministeren i et cirkulære om arbejdsmarkedsnævn fra 1972, formuleret et valgfrihedsmål, der tager sigte på fri og selvvalgt beskæftigelse.¹²⁸⁾

De formelle regler angående beregning af *dagpenge* findes i lovens kap. 9. Det generelle maximale dagpengebeløb kan jvf. § 47 for en uge højst udgøre 90 % af ugelønnen ved sædvanlig arbejdstid, med den af DS offentliggjorte timefortjeneste (incl. dyrtidstillæg men excl. alle andre tillæg) for alle arbejdere indenfor håndværk og industri. Beløbet reguleres pr. 1.4. og 1.10.

For den enkelte ledige kan dagpengene jvf. § 51 højst udgøre 90 % af den pågældendes hidtidige arbejdsfortjeneste, dog bortset fra overarbejdsbetaling. Beløbet nedsættes, dersom den ledige modtager økonomisk hjælp fra anden side, således at de samlede ydelser ikke overstiger nævnte 90 %.

Målsætningerne bag disse bestemmelser må være social tryghed ved økonomisk sikring under ledighed. Dette må i hvert tilfælde gælde med hensyn til det indkomstbortfaldprincip, der ligger bag bestemmelserne i § 51. Her overfor sy-

127) Se § 13 stk. 2.

128) Cirkulære af 25.1.1972 om arbejdsmarkedsnævn.

nes bestemmelserne i § 47, angående det maximale dagpengebeløb at støtte den målsætning, som vi ovenfor har kaldt det økonomiske incitament til at tage udbudt arbejde, og dermed indirekte målsætningen om øget geografisk og faglig mobilitet.

4.2 Administration af mobilitetsbestemmelserne

For at kunne identificere de reelle målsætninger med bestemmelserne vil det som nævnt være formålstjenligt at undersøge, hvorledes mobilitetsbestemmelserne administreres i praksis og i forbindelse hermed søge at klarlægge hvor mange ressourcer der sættes ind, og hvor mange personer der berøres.

Angående bestemmelserne om de mobilitetsfremmende ydelser i lovens kap. 4, er der fra centraladministrationens side i div. cirkulærer lagt op til en smidig fortolkning af bestemmelserne, således at de lokale arbejdsformidlingskontorer i vidt omfang har mulighed for at udøve skøn i de enkelte tilfælde. Der lægges endvidere i de administrative forskrifter vægt på at lokalkontorerne har oplysningspligt overfor arbejdssøgende angående ydelserne.

Den formelle afgrænsning jvf. § 13 stk. 2 af personkredsen som har mulighed for økonomisk støtte, er relativ bred og uafhængig af om de pågældende selv har midler til at dække udgifterne. Ifølge praksis er arbejdssøgende som selv har sagt det tidligere arbejde op, imidlertid normalt udelukket fra støtte. Det samme gælder for personer der flytter indenfor samme virksomhed. Dette kan belyses af en afgørelse truffet af arbejdsdirektoratet og senere ankenævnet for arbejdsløshedsforsikring efter anke fra en person, som havde fået afslag på ansøgning om mobilitetsydelser. Personen havde fået besked om at hans fortsatte tilknytning til den virksomhed, hvor han havde arbejde, var afhængig af om han ville flytte til en nyoprettet stilling i en ny afdeling af virksomheden i en anden landsdel. Arbejdsformidlingen gav i denne forbindelse afslag på ansøgning om mobilitetsfremmende ydelser, på trods af at der ikke kunne anvises pågældende arbejde på hjemstedet inden for hans faglige område, da der var et stort antal ledige indenfor netop dette fag. Afslaget blev tiltrådt af direktoratet ud fra fortolkning af betingelserne i § 13 stk. 2 første punkt, hvorefter ansøgere skal være arbejdsløse eller må forventes at blive det. Direktoratets afgørelse tiltrådtes senere af ankenævnet.¹²⁹⁾

Angående det vage elastiske udtryk i § 13 stk. 2 andet punkt: »Passende arbejde« henvises til diskussionen omkring vægringsbestemmelserne nedenfor, idet udtrykket også forekommer her og praksis omkring dette er nogenlunde ensartet.

Som det ses er der fra central side foretaget en vis indsnævring af den brede personkreds, som umiddelbart synes at fremstå i forbindelse med lovens tekst.

129) Ankenævnsafgørelse 1974 nr. 110 k. nr. 8-15, se *ankenævnets årsberetning*.

Tabel 11

	1970/71	1972/73	1974/75	1976/77
Rejsehjælp	2930	3027	5016	1512
Dobb. husførelse	1506	733	424	585
Flyttehjælp	933	1135	582	519
Starthjælp	195	2095	1294	812
Etableringshjælp	47	728	422	402
Daglig transport	234	464	282	233
I alt tilfælde	5845	8182	8020	4063
I alt udbetalt mio. kr.	3,1	5,4	5,0	5,7
Antal personer ¹³⁰⁾	(2900)	(3000)	4800	1700

Antallet af tilfælde, hvor der er ydet økonomisk støtte jvf. lovens kap. 4 i forbindelse med overtagelse af arbejde udenfor hidtidig hjemsted i perioden 1970–77 fremgår af tabel 11.¹³¹⁾ Som det ses, er antallet, både generelt og indenfor de enkelte kategorier, stærkt svingende i perioden. Forklaringen på udsvingene, herunder specielt i tilfældene af ydet rejsehjælp, som stiger voldsomt omkring krisens gennemslag i 1974/75, for derefter i 1976/77 at falde til et lavere niveau end før krisen, må først og fremmest søges i økonomiske baggrundsvARIABLE. I forbindelse med den voksende ledighed i 1974/75 blev der ydet rejsehjælp til et stort antal ledige som anvistes arbejde i Sverige og Norge; det drejer sig mere præcist om ca. 3100 personer, som overtog arbejde i disse lande. I 1976/77 faldt antallet af personer som modtog rejsehjælp til Sverige og Norge til ca. 400. I tilknytning hertil kan det nævnes at rejsehjælp er den eneste støtteform, som kan ydes ved overtagelse af arbejde uden for (Syd)Danmark.

Når oversigten i tabel 11 herefter »renses« for tilfælde af anvisning uden for det nationale arbejdsmarked, viser tallene dels mindre udsving og dels en klarere sammenhæng med den økonomiske aktivitet i samfundet. Indtil krisens gennemslag lå niveauet således på ca. 3000 personer, hvorefter dette er faldende i 1974/75 til 1700 personer, i 1976/77 til 1200 personer og i 1977/78 til 1100 personer. Den faldende tendens må således hovedsagelig tilskrives faldet i efterspørgsel efter arbejdskraft i næsten alle egne af landet. Dette forhold er også en væsentlig faktor til forklaring af ændringer i mønstret for den regionale afgivning og modtagelse af arbejdskraft. Indtil krisens gennemslag var de store afgivere af arbejdskraft hovedsagelig de traditionelle egnsudviklingsområder. I 1972/73 var de største afgivere således Ålborg med 373 pers. Hjørring med 180 pers. og Thisted med 160 pers., og de store modtagere var hovedsagelig

130) Angående tallene i parentes: Antal udbetalte rejseydelser er her anvendt som grov indikator for antal personer.

131) Såvel tabelmaterialet som tallene i det følgende er hentet fra løbende årgange af *Arbejdsdirektørens beretning om arbejdsformidling og arbejdsbejdsløshedsforsikring*, årg. 1970ff.

områder med traditionelt højt beskæftigelsesniveau, således København med 341 pers. Sønderborg med 275 pers. og Odense med 141 pers. Efter krisens gennemslag ændres dette mønster således at flere områder med traditionelt højt beskæftigelsesniveau bliver afgivere af arbejdskraft. I 1974/75 var de største afgivere Ålborg med 151 pers., Århus med 108 pers. og Randers med 75 pers. og de store modtagere Sverige og Norge med 3122 pers., Hillerød med 248 pers. og Kbh. med 164. I 1976/77 bliver denne ændring i mønstret endnu tydeligere, idet de største afgiverere er Århus med 109 pers., Randers med 107 pers. og Kbh. med 74 pers. og modtagerne, Sverige og Norge med 401 pers., Kbh. med 71 pers. og Herning med 91 pers.

Imidlertid er det i nærværende sammenhæng væsentligt at bemærke, at det generelt set kun er et forholdsvis ringe antal tilfælde, hvor der er ydet mobilitetsfremmende støtte i forhold til de forskydninger og bevægelser i arbejdsstyrken, som rent faktisk har fundet sted, især i perioden op til krisen (se afs. 2.1). Det er således nævnt at ca. 30.000 lønmodtagere er geografisk mobile pr. år, samt at kun ca. 2 % af de personer som fik anvist arbejde af arbejdsformidlingen i 1973/74 fik udbetalt mobilitetsydelse (se afs. 2.3).

Hvis vi sammenholder, hvad der ovenfor er vist angående forskydninger i arbejdsstyrken specielt fra landbrug til byerhverv, samt mobilitetsundersøgelsens oplysninger, med antallet af personer, der har modtaget mobilitetsfremmende ydelser i forbindelse med overtagelse af arbejde udenfor hjemstedet, ses det, at bestemmelserne kun har en marginal betydning i forhold til den totale mobilitet.

Med henblik på praksis omkring vægringsbestemmelserne i § 63 er det arbejdsformidlingskontoret, som umiddelbart skønner om den ledige uden fyldestgørende grund vægrer sig mod at overtage passende arbejde til overenskomstmæssig løn. Hvis dette skønnes at være tilfældet, indberettes det til hovedledelsen for den pågældende arbejdsløshedskasse. Hovedledelsen træffer derefter afgørelse i sagen. Afgørelsen meddeles arbejdsløshedskassen, arbejdsformidlingen og arbejdsdirektoratet. Arbejdsdirektoratet foretager derefter en gennemgang af afgørelsen med henblik på om den kan tages til efterretning.

I tilknytning hertil er der etableret et rekursystem, således at arbejdsformidlingen, den indberettede eller andre med part i sagen f. eks. kommunen, kan indbringe afgørelsen for direktoratet og videre for ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen, hvis afgørelser er endelige.¹³²⁾ Det vil således være direktoratet og ankenævnet, der fastlægger hovedprincipperne for den administrative praksis omkring vægringsbestemmelserne. Det er især de vage elastiske udtryk »fyldestgørende grund« og »passende arbejde« til overenskomstmæssig løn, der er de springende punkter. Om praksis omkring disse kan følgende fremhæves:¹³³⁾

132) R. Posborg og L. Scocozza op.cit. p. 71f.

133) Se f. eks. P. E. Borgqvist op.cit. p. 82f.

Ang. *passende arbejde*. Fagområde, kvalifikationer, arbejdstider, skiftehold og arbejde er ikke afgørende. Arbejdsgiveren har fuld suverænitet – naturligvis indenfor den enkelte overenskomst rammer – hvis han vurderer, at han kan bruge en person, er arbejdet passende. Kun særlige forhold som f. eks. smittefare eller særligt for den pågældende risikofyldt arbejde, kan bruges som vægringsgrund.

Ang. *overenskomstmæssig løn*. Selv om lønnen ved det anviste arbejde er mindre end den oppebårne arbejdsløshedsunderstøttelse eller ved tidligere arbejde, kan dette ikke anføres som gyldig grund. Kravet er blot, at lønnen er i overensstemmelse med områdets overenskomstmæssige minimal- eller normal-løn.

Ang. *fyldestgørende grund*. Hverken det forhold, at den pågældende skal skifte bolig eller tilbagelægge en længere afstand til arbejdsstedet er fyldestgørende grund. Arbejdsformidlingen skal tage hensyn til medlemmets situation og give grundig orientering, men det er arbejdsformidlingen og ikke medlemmet, der vurderer, om vedkommende skal anvises arbejde, der forudsætter flytning eller lang transporttid.

Det er klart, at man kun med yderste forsigtighed kan udtale sig så rigoristisk om den administrative praksis, som det er gjort ovenfor. Netop det forvaltningsretlige princip om pligtmæssig skøn betyder, at hver sag må vurderes efter sine individuelle karakteristika.

Dette princip understreges da også fra centralt hold. Således fremgår det af et cirkulære udsendt af arbejdsministeriet, at ved afgørelse om et arbejde er »passende« skal alle relevante oplysninger om faglige og personlige forhold inddrages.¹³⁴⁾

Imidlertid kan man, med disse forbehold, nok sige at ovennævnte administrative praksis fremtræder endog meget indgribende i den enkeltes frie valg af beskæftigelse.

Til yderligere belysning af central praksisuddannelse, specielt med henblik på »geografiske« vægringsgrunde, kan nævnes en afgørelse truffet af arbejdsdirektoratet og tiltrådt af ankenævnet i en sag angående en fuldtidsforsikret børnehavepædagog, som var bosiddende i Yby og vægrede sig mod at tage anvist arbejde i Xby i en periode på $\frac{1}{2}$ –1 år, under henvisning til at hun havde fundet 17 timers ugentligt arbejde – herunder periodisk fuldtid – i Yby, samt at arbejdstid og transport tilsammen ville blive på 11 timer. Direktoratet og ankenævnet fandt her, at der ikke forelå fyldestgørende grund til vægring¹³⁵⁾ og det kan herudfra udledes at man fra centralt hold er indstillet på at anvende vægringssanktionen selv m. h. p. store geografiske afstande. Således ligger græn-

134) AF cirkulære 374/72. I tilknytning hertil skal det bemærkes at direktoratet ikke altid, i egne afgørelser, synes at leve op til dette princip, se f. eks. ankenævnsafgørelse 1974 nr. 128.

135) Ankenævnsafgørelse 1976 nr. 188 k nr. 71–77 (k nr. 6–75).

sen for arbejde og transport på omkring 11 timer for gifte kvinder, for andre bliver der alternativt tale om mobilitetsydelser jvf. kap. 4.

Antallet af årlige indberetninger jvf. § 63 i perioden fremgår af tabel 12.¹³⁶⁾

Tabel 12

1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	1974/75	1976/77	1977/78
2471	2424	2393	2035	1129	4075	3886

Det er evident at antallet af indberettede vægringer ikke blot omfatter »geografiske« vægringsgrunde, men hele den »fælles« kategori vi ovenfor har benævnt arbejdspladsmobilitet.¹³⁷⁾ Imidlertid følger det logisk at vægringsbestemmelserne er særlig relevante for den geografiske mobilitet, idet denne mobilitetsform er den mest indgribende,¹³⁸⁾ hvorfor betænkkelighederne og modstanden (vægringstilbøjeligheden) må antages at være størst her.

Af tabellen ses, at der er tale om en faldende tendens i antallet af indberetninger op mod 1976/77, hvorefter antallet pludselig stiger til et højere niveau. Dette hænger muligvis indirekte sammen med indskrænkninger i arbejdsudbuddets »bredde« som følge af krisens gennemslag, hvilket betyder øget sandsynlighed for at den enkelte ledige får anvist arbejde vedkommende ikke ønsker eller personlig anser for passende.

Selv om de mobilitetsfremmende ydelser som nævnt ovenfor ikke synes at spille den helt store rolle som egentligt styringsmiddel, med henblik på at øge den geografiske mobilitet, er det væsentligt i denne sammenhæng at være opmærksom på et forhold, som bl. a. fremhæves i mobilitetsundersøgelsen,¹³⁹⁾ nemlig at:

»det ofte vil være de svageste grupper, der benytter sig af arbejdsformidlingen, d. v. s. personer, der hyppigt ikke har anden udvej for at få et nyt job« . . . »Arbejdsformidlingen udfylder herved en vigtig funktion ved at hjælpe persongrupper, der er vanskeligt placerbare, til ny beskæftigelse. På den anden side har arbejdsformidlingen altså ikke den store betydning for den store gruppe lønmodtagere, der har mulighed for at skifte arbejdsplads uden større problemer.«

136) Kilde: Arbejdsdirektørens beretning om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring, løbende årgange. Tallene omfatter ifølge direktoratet både vægring jvf. § 63 stk. 1 og arbejdsoplysninger jvf. stk. 2, imidlertid indberettes sidstnævnte relativt sjældent, hvorefter tallene med rimelighed kan anvendes ved vurdering af størrelsen af og udviklingen i anvendelse af vægringsbestemmelsen.

137) Se afsnit 2.1.

138) Se afsnit 4.3.

139) Arbejdskraftens mobilitet 3: Omfanget, op.cit. p. 68f.

I tilknytning hertil kan det fremhæves, at den administrative praksis og antallet af indberetninger ikke vidner om den helt store grad af fri og selvvalgt beskæftigelse for netop de grupper af personer, som må benytte sig af arbejdsformidlingen. Dette kan også bekræftes af mobilitetsundersøgelsens data; heri fremgår det, at blandt de tvungne mobile¹⁴⁰⁾ der var utilfredse med den nye arbejdsplads og ikke regnede med på længere sigt at blive på denne, var halvdelen anvist dertil af arbejdsformidlingen. I tilknytning hertil kan det nævnes at 2/3 af samtlige tvungent mobile tilkendegav tilfredshed med den nye arbejdsplads.¹⁴¹⁾

Hvis man herefter tager mobilitetsundersøgelsens personafgrænsning til efterretning, kan man med forsigtighed konkludere, at mobilitetsbestemmelsernes funktion, d. v. s. deres reelle målsætning, hovedsagelig tager sigte på at nedbryde barriererne for, og derved fremme mobiliteten for ovennævnte »svage grupper«. Denne konklusion kan der også findes belæg for i en sociologisk undersøgelse af mobilitetens konsekvenser specielt med henblik på geografisk mobilitet.¹⁴²⁾ Heraf fremgår det at 3/4 af de personer, som havde modtaget mobilitetsfremmende ydelser, havde lav skoleuddannelse (7.-8. klasse) og samme andel var ufaglærte. En egentlig prøvelse af ovennævnte konklusion vil dog kræve en mere indgående sociologisk undersøgelse.

4.3 Sociale konsekvenser af geografisk mobilitet

I det følgende vil vi forsøge at indkredse, hvilke sociale konsekvenser geografisk mobilitet kan medføre for de berørte personer. Dette vil blive gjort ved at samstille to nyere sociologiske undersøgelser,¹⁴³⁾ der tager sigte på at redegøre for mobilitetens subjektive konsekvenser, d. v. s. konsekvenserne, som de mobile selv oplever dem, og uddrage de væsentlige fælles karakteristika. Der er i begge tilfælde tale om intensive interviewundersøgelser – i det ene¹⁴⁴⁾ af 18 personer, som har modtaget mobilitetsfremmende ydelser fra arbejdsformidlingen, og i det andet¹⁴⁵⁾ af 150 personer, som har skiftet bopæl som følge af arbejdsskift.

Det er karakteristisk, at den geografiske mobilitet i højere grad end andre former for arbejdsskift påvirker de berørte personers sociale situation:

»Netop på grund af de ofte vidtrækkende konsekvenser indtager geografisk mobilitet en særstilling. Dels fordi den uundgåelig udover den mo-

140) Hvor mobilitetsårsagen skyldes firing fra tidligere arbejdsplads (se afs. 2.3). Disse benytter sig i øvrigt i særlig grad af arbejdsformidlingen.

141) Arbejdskraftens mobilitet 4: Processen, op.cit. p. 94.

142) R. Posborg & L. Scosozza: Arbejdsløs fredløs, op.cit p. 60. Undersøgelsen er på ingen måde repræsentativ, men forfatterne hævder, at netop det nævnte er »en genspejling af det faktiske forhold«.

143) J. Haargaard m. fl.: Arbejdskraftens mobilitet 5: Konsekvenser. SFI pub. nr. 73. Kbh. 1976, samt R. Posborg & L. Scosozza: Arbejdsløs fredløs op.cit.

144) R. Posborg & L. Scosozza ibid.

145) J. Haargaard m. fl. op.cit.

bile selv vil påvirke dennes familie, dels fordi den i højere grad end andre mobilitetsformer vil påvirke det enkelte menneskes totale livssituation.«¹⁴⁶⁾

Dette må også vurderes i tilknytning til, hvad der ovenfor er sagt ang. mobilitetsbestemmelsernes reelle målgrupper. Disse »svage« grupper vil formentlig opleve de negative konsekvenser stærkere end andre.

Konsekvenserne af mobilitet er generelt større jo længere personerne flytter fra deres oprindelige hjemsted. Det er i reglen den mandlige part – i et parforhold – der er årsag til mobiliteten. Dette skyldes ikke udelukkende, at han har den største lønindtægt m. v., men formodentlig i lige så høj grad nogle grundlæggende kønsrollebestemte holdninger. Til gengæld er det som regel kvinden og børnene, som har de største tilpasningsproblemer. Mændene derimod:

»går på arbejde og er således i 8–10 af dagens timer optaget af arbejde og transport og finder en vis umiddelbar tilfredsstillelse ved at være i beskæftigelse og tjene relativt gode penge.«¹⁴⁷⁾

Kvindernes problemer kan dels henføres til de ændrede beskæftigelsesmuligheder. Ofte forlader hun et arbejde, hun er tilfreds med og må på det nye sted »vælge« at blive hjemmearbejdende, dels p. gr. a. manglende børnepasningsmuligheder og især under den nuværende økonomiske situation p. gr. a. manglende beskæftigelsesmuligheder eller en kombination af begge dele. (Det er karakteristisk, at jo højere uddannelse kvinden har, des vanskeligere er det for hende at få arbejde). De beskæftigelsesmæssige problemer kan også vurderes i sammenhæng med boligproblemet, der er det største praktiske problem, som de mobile oplever. I reglen vil mobile få boligudgifterne øget:

»Man (vil) sjældent kunne skaffe sig en bolig i den gamle boligmasse, men vil være henvist til den nye og dyre.«¹⁴⁸⁾

Netop kvindens manglende beskæftigelsesmuligheder kombineret med øgede boligudgifter vil lægge et pres på økonomien, hvilket kan forstærke eller medføre yderligere sociale konsekvenser.

I fortsættelse af ovennævnte beskæftigelsesproblemer oplever kvinden problemer med tilpasning til miljøet:

»Det er gennemgående vanskeligt for kvinderne at vænne sig til det nye miljø og acceptere storbyens sociale spilleregler; mange klager over manglende venlighed og imødekommenhed fra de mennesker, de enten bor sammen med eller kommer i kontakt med på anden måde.«¹⁴⁹⁾

146) J. Haargaard m. fl. op.cit.

147) Posborg & Scocozza op.cit p. 66.

148) J. Haargaard m. fl. op.cit. p. 54, se også Ibid p. 64f.

149) Posborg & Scocozza, op.cit p. 67.

Et væsentligt problem i tilknytning til det ovennævnte er dette, at man må sige farvel til en vennekreds og opbygge en ny, dette er måske især vanskeligt for midaldrende og de større børn, men generelt er det »vanskeligt for samtlige interviewpersoner

at tilpasse sig de nye sociale og kulturelle normer, og man trives på denne baggrund generelt set dårligt. Vennerne savnes, omgangsformen og livsstilen.«¹⁵⁰⁾

Mange holder forbindelsen ved lige med den tidligere omgangskreds og ofte blev der givet udtryk for ønsker om at flytte tilbage, når man nåede pensionsalderen.

For børnenes vedkommende er det som nævnt de større børn (over 14–15 år), som oftest oplever det som en vanskelig proces at tilpasse sig det nye miljø. Generelt giver børnene udtryk for savn af tidligere skole- og legekammerater, manglende udfoldelsesmuligheder og skolevanskeligheder; børnene havde i tilknytning hertil vanskeligt ved at blive accepterede på grund af sproglige forskelle (dialekt).

Som det fremgår, er de sociale konsekvenser af geografisk mobilitet hovedsagelig af tilpasningsmæssig karakter, og man kan derfor med en vis ret hævde, at en sådan tilpasningsproces kun er et spørgsmål om tid. Således konkluderer mobilitetsundersøgelsen,¹⁵¹⁾ at denne proces »i de vanskeligste tilfælde tager et par år. Med få undtagelser gav interviewpersonerne udtryk for, at de i løbet af dette tidsrum var faldet til.« Imidlertid kan ikke se bort fra at individuelle tilpasningsproblemer kan være så alvorlige, at disse medfører yderligere og alvorligere sociale og psykiske problemer, og her vil de såkaldte »svage grupper« formentlig være særlig udsatte.

4.4 Økonomiske konsekvenser af ledighed

For at identificere de reelle målsætninger bag dagpengebestemmelserne og disses konsekvenser for de berørte personer, her de arbejdsløse, vil vi i dette afsnit undersøge, hvilke økonomiske konsekvenser de formelle bestemmelser i arbejdsløshedslovens kap 6 §47 og 51 har for de arbejdsløse.

Som nævnt ovenfor kan dagpengebeløbet jvf. § 51 udgøre 90 % af den lediges hidtidige arbejdsfortjeneste excl. overarbejdsbetaling – denne bestemmelse henførte vi til indkomstbortfaldsprincippets mål om social tryghed ved økonomisk sikring under ledighed. Imidlertid betyder bestemmelserne i § 47, at der er lagt loft over dagpengebeløbet, således at dette højst kan udgøre 90 % af ugelønnen ved den af DS offentliggjorte timefortjeneste excl. forskellige tillæg, for arbejdere indenfor håndværk og industri. Beløbet udgjorde i første kvartal 1977 194 kr., og de fleste arbejdsløshedskasser fastlagde dette som højeste sats;

150) Ibid p. 69.

151) J. Haargaard m. fl. op.cit p. 69.

98 % af samtlige heltidsforsikrede var således omfattet af den højeste sats.¹⁵²⁾

Maximumbeløbet på 194 kr. svarer til 90 % af en timefortjeneste på 26,94. Sammenligner man dette beløb med den gennemsnitlige timefortjeneste for samtlige arbejdere indenfor håndværk og industri incl. alle tillæg men excl. overarbejdsbetaling i første kvartal 1977, der udgør 40,76 kr.¹⁵³⁾ ses det, at der er en betydelig forskel på de to beløb. Dette betyder, at den reelle gennemsnitlige dækningsprocent¹⁵⁴⁾ ikke bliver 90 men 59, vel at mærke for alle arbejdere indenfor håndværk og industri. I tilknytning hertil kan det nævnes, at det samlede antal ledige indenfor denne sektor i 1977 udgjorde 56.022 personer.¹⁵⁵⁾

Hvis vi tager en relativt højt lønnet gruppe, nemlig de faglærte arbejdere i Kbh., havde disse i første kvartal 1977 en gennemsnitlig timefortjeneste på 49,10.¹⁵⁶⁾ I forhold til den maximale dagpengesats bliver den reelle dækningsprocent for denne gruppe 49 %. Det samlede antal ledige, bortset fra specialarbejdere, d. v. s. ufaglærte og kvinder var i København i 1977 på 19.800.

Som det ses, er realiteten bag de formelle bestemmelser om 90 % dækning i § 51, at der er tale om en dækning, der er betydelig lavere for en stor del af de arbejdsløshedsforsikrede.

Herved bliver ovennævnte alternative målsætning aktuel, nemlig den, som tager sigte på at fremme det transbestemte økonomiske incitament til at tage udbudt arbejde selv om dette er lavt lønnet m. v.

Bestemmelsernes konsekvenser for de berørte personer er således ikke vanskelige at identificere. Er man f. eks. arbejdsløs faglært og bor i København, kan man som påvist regne med at få sin levefod betydeligt reduceret i ledighedsperioden.¹⁵⁷⁾

5. Konklusion

Som påvist i afsnittet om den økonomiske baggrund for beskæftigelsespolitikken, er der en sammenhæng mellem udviklingen i de økonomiske omgivelser og de beskæftigelsespolitiske indgrebs karakter, således at disse, i perioden med højkonjunktur, som er karakteristisk ved hurtige ændringer i produktionsstrukturen og deraf følgende variationer i delmarkedernes efterspørgselsintensitet efter arbejdskraft, hovedsageligt tager sigte på at stimulere arbejdskraftens bevægelighed mellem delmarkederne.

Ved gennemgangen af den økonomiske udvikling i perioden fremgik det at

152) Arbejdsdirektørens beretning 1976/77, op.cit. p. 45.

153) Statistisk årbog 1978, tabel 272, p. 295.

154) Dækningsprocenter udregnes således

155) Statistisk årbog 1978, tabel 261 p. 288.

156) Ibid, tabel 272 p. 295.

157) Det må dog medtages, at der ved ledighed sker en ændring i de beløb, der tilbageholdes i kildeskat, hvilket betyder at indkomstbortfaldet ikke er helt så byrdefuldt som dækningsprocenten indikerer.

max. dagpengesats
gennemsnitl. dagløn

en stor del af arbejdsstyrken er relativ tilpasningsdygtig og i besiddelse af et højt mobilitetsberedskab, det blev ligeledes påpeget, at eksistensen af personlige og institutionelle barrierer begrænser arbejdskraftens bevægelighed specielt mellem de geografiske og faglige delmarkeder. En effektiv nedbrydelse af disse barrierer vil givetvis være forbundet med store vanskeligheder, idet en sådan ville kræve intensive indgreb dels overfor lønmodtagernes ret til at disponere over egen arbejdskraft gennem fri og selvvalgt beskæftigelse og dels overfor arbejdsmarkedsorganisationernes funktionsområde og endelig overfor kapitalens fri bevægelighed og ret til at disponere over sin arbejdskraft.

Dersom de beskæftigelsespolitiske indgreb vurderes ud fra disse kriterier m. h. p. deres betydning overfor de faglige og geografiske uligevægtsproblemer, kan det fremhæves at der i perioden gennemførtes visse indgreb som tager sigte på at gribe ind overfor arbejdskraftens fri og selvvalgte beskæftigelse og et enkelt indgreb i fagbevægelsens traditionelle funktionsområde. Det er imidlertid karakteristisk at selv om instrumenterne har været til stede, har viljen til at anvende disse og i denne forbindelse ressourceanvendelsen været yderst begrænset. Dette følger formentlig af manglende politiske muligheder for effektivt at gribe ind, som følge af interesse modsætninger og målkonflikter og i tilknytning hertil, specielt det forhold, at virkelig effektivitet som nævnt ville gribe mærkbart ind i den bestående økonomiske og sociale orden.

I perioden efter krisens gennemslag, som er karakteristisk ved lav økonomisk aktivitet, med deraf følgende ringe efterspørgselsintensitet efter arbejdskraft, herunder specielt i de særligt udsatte erhverv, tager de beskæftigelsespolitiske indgreb som påvist i særlig grad sigte på at reducere og tilbageholde visse dele af arbejdskraftudbuddet, nemlig den mindre produktive og/eller nedslidte arbejdskraft. I denne forbindelse er der specielt overfor de unge arbejdsløse sat ind med vedligeholdelsesforanstaltninger således at disse senere, evt. i forbindelse med konjunkturopsving kan inddrages i arbejdsstyrken. Overfor den resterende (mest produktive) del af arbejdsstyrken sættes der ind med indgreb som for virksomhederne betyder øget overskuelighed (markedsgennemsigthed) således at disse har mulighed for at udvælge den mest produktive arbejdskraft.

Indgrebene tager således i begge perioder hovedsageligt sigte på påvirkning af arbejdskraftudbuddet i relation til udvikling og forandring i konjunkturer og produktionsstrukturer. Dertil kommer en væsentlig del af disse, som de virker i praksis, tager sigte specielt på påvirkning af bevægeligheden af særligt svage eller udsatte grupper af lønmodtagere. Dette betyder at det socialpolitiske aspekt bliver særligt relevant for de beskæftigelsespolitiske indgreb.

Særlig loven om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring har været genstand for interesse modsætninger mellem hovedaktørerne i beskæftigelsespolitikken. Udviklingen i lovens bestemmelser i perioden 1960-78, må ses på baggrund af det taktiske spil omkring arbejdsformidlingens placering, dagpengenes højde og arbejdsløshedskassernes eksistens i tilknytning til fagforenin-

gerne. Her er det væsentligt at fagbevægelsen, for at bevare arbejdsløshedskasserne og opnå forbedringer i dagpengeydelse, under stærkt pres fra den borgerlige gruppe, måtte gå med til at arbejdsanvisningsfunktionen overgik til det offentlige, hvilket ikke just har lagt en dæmper på mulige interesse modsætninger omkring loven.

Imidlertid er det i denne sammenhæng væsentligt at bemærke, at der i forbindelse med den gennemgribende revision blev oprettet en række organer – arbejdsmarkedsnævn og landsarbejdsnævn – som er sammensat af repræsentanter for arbejdsmarkedets organisationer og amtskommunen/staten. Disse organer er centralt placerede i dette område af beskæftigelsespolitikken, således forelægges ændringsforslag til loven landsarbejdsnævnet til godkendelse, og administrative foreskrifter udarbejdet i tilknytning til denne skal forhandles med nævnet, dertil kommer at dette har betydelige budget- og planlægningsfunktioner.

Netop organernes struktur og kompetence er af væsentlig interesse i forbindelse med spørgsmålet om udviklingen af interesse modsætningerne omkring loven. Der er således tale om en korporativ struktur, hvor interesseorganisationerne integreres i den politiske beslutningsproces og i udøvelse af politiske beslutninger, hvorved de bliver tæt knyttet til statsapparatet. Udover den voksende direkte indflydelse har den korporative struktur formentlig en vis konflikt dæmpende effekt – således at de grundlæggende interesse modsætninger bliver overskygget af mere teknisk-administrative spørgsmål. Dette betyder naturligvis ikke fjernelse af interesse modsætningerne, men en afdæmpning af disse som følge af ovennævnte forhold, der reelt kan medføre en »afideologisering« af beslutningerne.

Det er da også karakteristisk at nævnenes betydning og kompetenceområde er udvidet gennem perioden. I denne forbindelse kan det som et aktuelt eksempel nævnes at arbejdsministeren d. 31/1-79 har fremlagt et ændringsforslag til loven, der bl. a. indeholder bestemmelser om et meget kontraversielt begreb »at stå til rådighed for arbejdsmarkedet«, hvorefter de nærmere betingelser herfor skal fastlægges administrativt d. v. s. af direktoratet og landsarbejdsnævnet.

Hvis man på baggrund af mobilitets- og dagpengereglernes anvendelse i praksis undersøger de reelle målsætninger bag bestemmelserne, kan man konkludere, at mobilitetsbestemmelserne tager sigte på at fremme bevægeligheden hos bestemte »svage« grupper, og at disse måske i særlig grad er udsat for de negative sociale konsekvenser, der kan blive resultatet af geografisk mobilitet. At det er disse »svage« grupper som er de egentlige målgrupper og at disse formentlig er særlig udsat for de negative sociale konsekvenser, samt at det indtil krisens gennemslag hovedsageligt er de traditionelle egnsudviklingsområder der er de store afgivere af arbejdskraft, giver anledning til overvejelser omkring det rimelige i at det er arbejdskraften og ikke virksomhederne der »tvinges« til at være geografisk mobil.

Medens der i højkonjunktoren, specielt i begyndelsen af 70'erne, blev ydet økonomisk støtte i forbindelse med overtagelsen af arbejde udenfor hidtidigt hjemsted til ca. 3000 personer årligt, var den beskæftigelsesmæssige virkning af egnsudviklingsstøtten ca. 1000 arbejdspladser årligt. Imidlertid ville en effektiv ændring af byrdefordelingen som nævnt støde på institutionelle barrierer (kapitalens frie bevægelighed m. v.), som kan henføres til samfundets grundlæggende økonomiske og sociale orden, hvilket betyder afgrænsede politiske muligheder for en ændring af byrdefordelingen, i hvert fald på kort sigt.

Det vil således specielt i den nuværende situation med lavt beskæftigelsesniveau være rimeligt at sammenholde mobilitetens sociale konsekvenser med de sociale konsekvenser af arbejdsløshed. Medens de sociale konsekvenser af geografisk mobilitet som udgangspunkt er af tilpasningsmæssig karakter i forhold til det nye miljø og ikke umiddelbart medfører mere alvorlige psykiske problemer, synes konsekvenserne af arbejdsløshed som udgangspunkt at være mere »krisebetonede« psykologiske tilstande hos den enkelte, f. eks. som ustabil følelsesliv, forringet selvtillid, aggression, angst m. v.,¹⁵⁸⁾ hvilket umiddelbart får disse til at virke »tungere« end ovennævnte.

Dagpengenes maximumsatser betyder reelt at arbejdsløshed vil medføre alvorlige økonomiske konsekvenser for en stor del af arbejdsløshedskassernes medlemmer; dette må naturligvis også vurderes i sammenhæng med ovennævnte psykologiske følger, som forstærkes af de økonomiske problemer. Hermed bliver det trangsbestemte incitament til at tage udbudt arbejde, selv om det er lavt lønnet, risikofyldt eller sundhedsfarligt yderligere aktualiseret.

158) I en redegørelse for forskellige undersøgelser af arbejdsløshedens konsekvenser findes i: E. E. Ovesen: *Arbejdsløshedens psykologiske følger*. Kbh. 1977.

Litteraturliste

- Andersen, O.: *Solidaritet, Fagbevægelsen i centrum*. Kbh. 1976.
- Ankenævnet for arbejdsløshedsforsikrings årsberetninger.
- Arbejdsdirektørens beretning om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring for regnskabsårene 1970-77.
- Borgqvist, P. E.: *Arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring*. Kbh.
- Elling Nielsen, B.: *Stat og arbejdsmarked 1950-1974*. Kbh. 1977.
- Folketingets forhandlinger, arbejdsforhold nr. 7.
- Kirstein, P.: *Arbejdsmarkedspolitik*. Kbh. 1974.
- Knudsen, E. Hannibal m. fl.: *Krisen og den statslige planlægning*. 1977.
- Kontakt nr. 3 1977. Mellemfolkeligt Samvirke.
- Kuhlmann, S.: *Danske Arbejdsmarkedsforhold, 1974*. Kbh. 1974.
- Kuhlmann, S.: *Arbejdsmarkedsforhold*. Kbh. 1976.
- Kurasje nr. 18. Kbh. 1978.
- Levevilkår i Danmark. Socialforskningsinstituttet 1976.
- Lykketoft, M. m. fl.: *Fra vækst til krise*. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. Kbh. 1976.
- Milhøj, P.: *Erhvervsstruktur og nationalindkomst*. Kbh. 1973.
- Nyt fra arbejdsdirektoratet. Arbejdsdirektoratet.
- Posborg, R. & Scocozza, L.: *Arbejdsløs Fredløs*. Kbh. 1973.
- Rold Andersen, B. & Kjerkegård, E. M.: *Holdepunkter i arbejdsmarkedspolitikken*. Kbh. 1969.
- Socialt tidsskrift nr. 2. Kbh. 1978.
- Statistisk Arbog 1978. Danmarks Statistik.
- Tetzschner, H. m. fl.: *Arbejdskraftens Mobilitet*. Socialforskningsinstituttet, Studier nr. 30, 31, 70, 72, 73. Kbh. 1974 og -76.
- Tredie redegørelse fra det centrale udvalg vedrørende ungdomsarbejdsløshed. Kbh. 1977.
- Aktuelt.
- Folketingstidende.
- Socialistisk Dagblad.

Europavalget

Torben Worre

Den 7. juni 1979 afholdtes for første gang direkte valg til Europaparlamentet, i Danmark som i de øvrige EF-lande. Dette nye skridt i det europæiske samarbejde indebar samtidig indførelse af en ny politisk institution i Danmark. Vælgeres adfærd var derfor ganske uforudsigelig. Mange forventede, at de nok ville følge deres sædvanlige partitilhørsforhold, således at det danske partisystem ville blive overført til Europaparlamentet. Men der var også den mulighed, at vælgerne ville følge helt andre linier ved Europavalget, således at man ligesom fik to partisystemer på forskellige niveauer, et på det indenlandske og et på det europæiske. Faktisk kom resultatet af Europavalget til at afvige stærkt fra partifordelingen ved et danske folketingsvalg. Valget skal i denne artikel analyseres nærmere på grundlag af en spørgeundersøgelse.¹⁾

Danskernes holdning til EF

Et komfortabelt flertal på 63 % af de danske vælgere stemte den 2. oktober 1972 ja til Danmarks medlemsskab af EF. Dette flertal var imidlertid ikke holdbart. Tabel 1 viser, hvorledes tilslutningen i de følgende år faldt kraftigt, således at der allerede i 1974 blev et klart flertal imod EF. Man nåede ved en enkelt meningsmåling fra august dette år ned på den omvendte fordeling, 37 % for og 63 % imod EF. Men siden da er holdningen til EF-medlemsskabet igen langsomt blevet mere positivt, og der er i øjeblikket et lille flertal for medlemsskabet. Af tabellens anden del fremgår det imidlertid, at der samtidig er stadig flere, som er uafklarede i deres syn på EF. Forandringerne i meningsfordelingen i de senere år er imidlertid så små, at de knapt er signifikante. Der har i de sidste fire år været nogenlunde ligevægt mellem tilhængere og modstandere i den danske befolkning.

1) Undersøgelsen er udført som led i det danske valgforskningsprojekt af medarbejdere ved Institut for Samfundsfag og Institut for Samtidshistorie ved Københavns Universitet og Institut for Statskundskab ved Århus Universitet. Europavalg-undersøgelsen er udført gennem Gallup-instituttet og omfatter to undersøgelser, den ene afholdt ca. 1 måned før valget og den anden i ugerne efter valget 7. juni. Undersøgelsen omfatter to særskilte samples, begge med en stikprøve på 1600 og en besvarelsesprocent på 67.

Tabel 1. Udviklingen i danskernes holdning til EF. Pct. vandret

	Holdning excl. uafklarede		Holdning incl. uafklarede			Antal undersøgelser
	Ja	Nej	Ja	Nej	Ved ikke	
2.10.1972	63	37	57	33	10	folkeafst.
1973	53	47	46	41	13	3
1974	44	56	37	46	17	4
1975-76	49	51	41	42	17	3
1977-78	50	50	41	41	18	3
1979	53	47	42	38	20	3

Kilde: Gallup Institut (Berlingske Tidende 3.6.1979) samt Europavalg-undersøgelsen.

Holdningen til EF har altid været snævert forbundet med partipolitik. Af tabel 2 fremgår det, at der blandt de borgerlige vælgere var et overvældende flertal for ja ved folkeafstemningen i 1972 (77-92 %). Socialdemokratiet var derimod næsten ligeligt delt på spørgsmålet, og de egentlige modstanderpartier havde kun 10-20 % ja-stemmer. Partierne har åbenbart i betydeligt omfang virket som opinionsledere for vælgerne, hvad der ikke er mærkeligt i betragtning af EF-spørgsmålets komplicerede problemstillinger. Socialdemokratiets stærke splittelse i dette spørgsmål var et stort problem for partiet dengang og har været det lige siden.

Tabel 2. Holdning til EF hos partiernes vælgere i 1972 og 1979. Pct. vandret

	1972		1979		Forskydning mod nej
	Ja	Nej	Ja	Nej	
Venstre	92	8	92	8	0
Konservative	87	13	87	13	0
Centrum-Demokraterne*	81	19	84	16	-3
Radikale	78	22	68	32	10
Kristeligt Folkeparti	77	23	66	34	11
Fremskridtspartiet*	70	30	64	36	6
Socialdemokratiet	55	45	49	51	6
Retsforbundet	(21)	(79)	10	90	(21)
SF	15	85	9	91	6
VS	-	-	9	91	-
Kommunisterne	(19)	(81)	4	96	(15)

* Fremskridtspartiet og CD eksisterede endnu ikke ved folkeafstemningen i 1972, tabellens tal stammer derfor fra oplysninger ved valgundersøgelsen i 1973, og de omfatter således også personer, der indgår i de andre partiers cifre.

Kilde: Tallene for 1972 er gennemsnit fra tre undersøgelser af vælgeradfærden ved folkeafstemningen, foretaget for Institut for Samfundsfag ved Københavns Universitet af henholdsvis Gallup, Observa og SFI. Undersøgelserne er stort set overensstemmende, men de er alligevel inddraget alle tre for at give et større antal svarpersoner fra de helt små partier. I denne og følgende tabeller er procenttal sat i parentes, hvis de bygger på et antal svarpersoner mellem 10 og 20. Der beregnes ingen procenter på mindre end 10 personer. Tallene for 1979 er gennemsnit af for- og eftervalgundersøgelsen.

Tabellen viser desuden forandringer i EF-holdningen i den mellemliggende periode. Der er hos alle partier sket et vist frafald fra EF. Det er mindst hos de borgerlige partier, hvilket kan tolkes som en polarisering: afstanden mellem tilhænger- og modstanderpartier er blevet lidt større. Men i alt væsentligt er forholdet mellem partitilhør og EF-holdning uforandret. Der er i dag endnu højere grad end i 1972 en forskel mellem folketinget, hvor EF-modstanderpartierne råder over omkring 1/6 af mandaterne, og vælgerkorpset, hvor omkring halvdelen er EF-modstandere. Det forekommer imidlertid ganske hyppigt, at folketinget ikke er repræsentativt for vælgerne i enkelt-stridsspørgsmål. Det er demonstreret ved talrige meningsmålinger og ved alle danske folkeafstemninger, f.eks. blev både jordlovsforslagene i 1963 og 18-års valgretsalden i 1969 forkastet ved folkeafstemning, efter at de var vedtaget i folketinget. Det ville heller ikke være rimeligt at forvente nogen fuldstændig overensstemmelse mellem partiernes politik og deres vælgeres meninger. Man vælger parti ud fra nogle grundlæggende hensyn og er ikke nødvendigvis af den grund enig med sit parti i alle detailspørgsmål. EF-spørgsmålet spiller som andre udenrigspolitiske anliggender en underordnet rolle i vælgerne politiske bevidsthed, og de har ingen større indvirkning på deres partivalg. Ved valgundersøgelser fra de tre folketingsvalg i den mellemliggende periode har der kun været uendelig få, som begrundede deres partivalg med EF-hensyn,²⁾ og meget få nævner EF-problemer blandt de vigtigste politiske spørgsmål. Der er derfor heller ikke noget overraskende i, at vælgerne ved folketingsvalgene fortsætter med at stemme på partier, hvis EF-politik de ikke er enige i. Men det kunne være anderledes ved Europavalget.

Partierne over for Europavalget

I 1979 stod de danske partier første gang over for deltagelse i et internationalt valg, og de havde længe forberedt sig på denne udfordring. Selv om EF-modstanderpartierne principielt var imod direkte valg som et yderligere skridt mod europæisk integration, så indebar valget på den anden side muligheder for at mobilisere den brede EF-modstand bedre end det havde været tilfældet ved folketingsvalg. Men der var en række problemer knyttet til deres deltagelse.

Der var for det første principielle spørgsmål, om en EF-modstander overhovedet bør deltage i Europavalg. Ville de ikke derved indirekte acceptere medlemskabet af EF som en fuldbyrdet kendsgerning og bidrage til at styrke EFs institutioner og legitimitet? Dette mente en gruppe fremtrædende EF-modstandere, som organiserede sig i en boykot-bevægelse og førte en aktiv kampagne mod deltagelse: det bedste udtryk for en folkelig modstand mod EF ville være en massiv udebliven fra valgstederne.

2) Ved folketingsvalget i 1971, umiddelbart inden EF-afstemningen, begrundede 5 % af vælgerne deres partivalg med EF-hensyn, men ved valget efter afstemningen, i 1973, var tallet faldet til 2 % og ved sidste folketingsvalg før Europavalget, i 1977, til 0,2 %.

Men for anti-EF-partierne var det en uvant tankegang at holde sig borte fra et valg. SF havde i mange år været repræsenteret i det gamle indirekte valgte Europaparlament og deltaget aktivt i dets arbejde som medlem af den kommunistiske gruppe, som jo er kritisk over for EF. Modstander-partierne understregede, at det er vigtigt, at EF-oppositionens stemme bliver hørt i Europaparlamentet, og at man aktivt burde bekæmpe yderligere skridt mod integration inden for EF's egne institutioner. De besluttede derfor alle at stille op til Europa-valget. Da valgloven tillod valgforbund, stillede de op i alliance med hinanden for at få den størst mulige samlede repræsentation. Men da partiernes politik i øvrigt var forskellig, ville de ikke vedtage noget fælles valgprogram eller udgøre nogen samlet gruppe indenfor Europaparlamentet.

Anti-EF-partierne så naturligvis Europavalget som en mulighed for at tiltrække nogle af modstanderne fra EF-partierne. Men selv om de fik fremgang, var det på forhånd klart, at det store flertal af EF-modstanderne blandt de borgerlige og de socialdemokratiske vælgere aldrig ville drømme om at stemme på nogen af modstanderpartierne, disse var jo næsten alle yderligtgående venstrefløjspartier. Sandsynligheden talte derfor for, at de danske vælgere ville vælge et stort flertal af EF-tilhængere til Europaparlamentet, som de plejede at gøre det til folketinget. Som modtræk besluttedes det derfor ud over partierne at opstille en særlig tværpolitisk liste af EF-modstandere, og til det formål benyttedes Folkebevægelsen mod EF. Denne var i sin tid skabt som en kampagneorganisation ved folkeafstemningen i 1972, og den havde siden ført en noget hensygnende tilværelse som ramme om koordinationen af EF-modstanden, indtil den nu blev genoplivet som en egentlig kandidatliste. Medlemmer af Folkebevægelsen var tre af modstanderpartierne, Retsforbundet, SF og Kommunisterne (VS ville ikke deltage i dette tværpolitiske samarbejde, men nok i valgforbundet), desuden en række organisationer og enkeltmedlemmer fra andre partier eller uden for partierne. Med beslutningen om at opstille henvendte Folkebevægelsen sig navnlig til de mange modstandere udenfor modstanderpartierne. Og det er en betragtelig gruppe på omkring 30 % af vælgerbefolkningen. De blev dette valgs marginalvælgere, og det var dem, valgkampen især kom til at dreje sig om.

Folkebevægelsen ville ved sin valgdeltagelse gøre Europavalget til en ny folkeafstemning. »Folkebevægelsen er ikke et politisk parti, og EF-valget er ikke et partipolitisk anliggende, men en mulighed for at vise folkets holdning til EF«, hedder det i Folkebevægelsens valggrundlag, der fortsætter: »Det er i den forbindelse afgørende at understrege, at Folketinget i dag ikke afspejler folkets holdning til EF.«³⁾ Folkebevægelsen henvendte sig således navnlig til de mange modstandere inden for EF-partierne.

3) Fra »Valggrundlag for Folkebevægelsen mod EF« vedtaget på Folkebevægelsens landsmøde i Odense den 28.-29. oktober 1978.

Folkebevægelsens opstilling var imidlertid ikke uden problemer. Det var en tværpolitisk bevægelse med medlemmer fra alle partier. Den havde ikke noget politisk program som rettesnor for sit arbejde i Europaparlamentet. Den var alene bundet sammen ved sin modstand imod EF. I Folkebevægelsens valggrundlag hedder det, at dets kandidater skal forsvare danske interesser og »modsætte sig alle forslag, som udvider EFs beføjelser, og i øvrigt som hovedregel undlade at stemme«. Det må ikke indgå i nogen partipolitisk gruppe i parlamentet. Dette vage mandat til at modvirke men ikke medvirke i Europaparlamentets arbejde blev hovedangrebspunktet mod Folkebevægelsen, den blev kaldt et protestparti, der ikke ville tage ansvar og søge indflydelse, men alene finde et forum for sin kritik.

Folkebevægelsens opstilling førte i øvrigt til nogen spænding indenfor anti-EF-blokken. Tre af modstanderpartierne, SF, Retsforbundet og VS, besluttede at opstille deres egne lister, men i valgforbund med Folkebevægelsen, der i stedet skulle være samlingspunkt for folk fra EF-partierne og partiløse. Men Kommunisterne indtog en anden holdning. De besluttede ikke at stille op på egen hånd, men alene at indgå i Folkebevægelsens liste. Denne kom herefter til at omfatte medlemmer af mange partier, inklusive modstanderpartier, samt repræsentanter for de tilknyttede bevægelser og enkelte kendte personligheder.

Kommunisternes beslutning førte til beskyldning om, at de ville gøre Folkebevægelsen til en kommunistisk dækorganisation. Socialdemokraternes valgavis beskrev den kommunistiske taktik således: »Først finder man et område, som man ved har også ikke-kommunisters interesse, som det tidligere er sket ved Vietnam-bevægelsen, formandsinitiativet, LLO osv. Derefter skubber man tilforladelige personer foran sig, men sørger for at kontrollere apparatet – i Folkebevægelsen gælder det sekretariatet, de fleste lokale afdelinger, bladet »Det ny Notat«. DKP er den eneste landsdækkende og effektive organisation, der virker indenfor Folkebevægelsen og alle aktivister er udkommanderet indtil valget.«⁴⁾ De andre modstanderpartier hævdede, at Kommunisterne gennem deres opstilling på Folkebevægelsens liste ville kompromittere dennes troværdighed overfor offentligheden og samtidig undergrave de andre partiers valgchancer. Længe så det ud til, at Folkebevægelsen ville blive ene om at repræsentere modstanderne i Europaparlamentet, og Kommunisterne ville således, hvis nogle af deres kandidater på listen blev valgt, blive det eneste anti-EF-parti, der var repræsenteret i Strassbourg. Der var derfor stærk utilfredshed med den kommunistiske beslutning hos SF og Retsforbundet, og Folkebevægelsen var til tider nær bristepunktet. På den anden side blev den kommunistiske integration i Folkebevægelsen et velkomment hovedtema for den socialdemokratiske kampagne.

4) Fra valgnummeret af Socialdemokraternes medlemsblad »Vor Politik«, april 1979, s. 4: »Hvorfor er kommunisterne det eneste parti i Folkebevægelsen«.

For Socialdemokratiene indebar Europavalget større problemer end for noget andet parti. Skønt Socialdemokratiet principielt er tilhænger af EF, så er halvdelen af dets vælgere modstandere (jvf. tabel 1). Socialdemokratiske modstandere havde i 1972 organiseret deres egen kampagne for nej til EF, men de havde aldrig samarbejdet med de andre modstandere indenfor Folkebevægelsen. EF-splittelsen var øjensynlig ingen belastning for Socialdemokratiets vælgertilslutning ved folketingsvalgene, her spillede EF som sagt knapt nok nogen rolle. Men partiet var aldrig begejstret for udsigten til direkte valg til Europa-parlamentet, ved den lejlighed kunne det blive sværere at holde på modstanderstemmerne. Derfor opretholdt Socialdemokratiet længe to forbehold overfor de direkte valg: de skulle ske på samme dag som et folketingsvalg, og kun folketingsmedlemmer skulle være valgbare. Gennem denne sammenknytning af valgene, der tilsigtede at reducere Europaparlamentets betydning, ville partiet samtidig kunne sikre, at de fleste af Socialdemokratiets modstandere ville holde fast ved partiet også ved Europavalget. Men efter lang tids pres fra andre partier og andre EF-lande opgav Socialdemokratiet sine forbehold.

Partiet rustede sig herefter til valget på forskellig måde. Det vedtog et stærkt anti-integrationistisk Europa-program. »Socialdemokratiet vender sig imod en overstatslig udvikling af EF i retning af en egentlig politisk unionsdannelse«, hedder det i partiets valgudtalelse. Det opstillede en »blandet« liste, der både omfattede tilhængere og tidligere modstandere, »EF-skeptikere«, som de nu kaldtes. Men samtidig understregede partiet klart, at alle kandidater gik til valg på et fælles program. Der var ikke tale om nogen ny folkeafstemning, Europa-parlamentet skal ikke beskæftige sig med dansk medlemsskab, og EF-holdningen er derfor irrelevant for valget, dette angår alene spørgsmålet om, hvilken politik der skal føres i Europa, og her er tilhængere og modstandere enige om at arbejde for en socialdemokratisk linie.

Folkebevægelsen var tydeligt Socialdemokratiets hovedmodstander, og under valgkampen rettede partiet skytset i den retning: Man hævdede, at en stemme på Folkebevægelsen var spildt, fordi denne ikke havde noget program og ville unddrage sig ansvar for parlamentets beslutninger. EF-modstand ville være irrelevant for stillingtagen til de fleste af de spørgsmål, som parlamentet skulle behandle. Man slog også kraftigt på den kommunistiske infiltration, »Folkebevægelsen for DKP«, som man kaldte den. Da fire socialdemokrater accepterede opstilling på Folkebevægelsens liste, blev de ekskluderet af partiet: vælgere skulle kun have mulighed for at stemme på socialdemokratiske kandidater et sted, nemlig på partiets egen liste.

For de borgerlige partier var Europavalget mindre problematisk. De havde overvejende opslutning bag deres EF-politik og var velvilligt indstillet overfor en yderligere europæisk integration. Fire borgerlige partier sluttede et særligt valgforbund af EF-tilhængere. Det drejede sig om Venstre, Konservative, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti. Disse partier havde tidligere sam-

virket i valgforbund ved kommunalvalget i 1978, og deres Europa-valgalliance var blot endnu et skridt i denne blokdannelse, »firkløveret«, som få måneder senere optrådte som en regeringsmulighed ved folketingsvalget. Kun Kristeligt Folkeparti havde en væsentlig EF-modstand i sine rækker.

To andre partier gik til valg alene, og det betød i begge tilfælde, at deres valgskæbne var usikker (der krævedes i gennemsnit knap 7 % af stemmerne for at opnå et mandat). Navnlig for de Radikale var udsigterne på forhånd ret håbløse, partiet skulle fordoble sit stemmetal for at få en chance. Fremskridtspartiet stod normalt meget stærkere, men havde svært ved at fastholde sine vælgere ved Europavalget. Både de Radikale og Fremskridtspartiet havde nogle af de samme problemer som Socialdemokratiet: de havde en betydelig EF-modstandergruppe blandt medlemmerne. Og de søgte at imødegå dem på samme måde som Socialdemokratiet: ved at vedtage stærkt anti-integrationistiske EF-programmer, og ved at opstille blandede lister, omfattende både tilhængere og enkelte modstandere.

Valgkampen forløb i samme rammer som almindelige folketingsvalg, bl. a. havde hvert parti en udsendelse i fjernsyn og radio. Men det var tydeligt, at der ikke var den interesse, som der plejer at være, og det var svært at få valgets hovedskillelinier trukket op. Et spørgsmål, der kom til at spille en rolle i sidste ende af valgkampen, var konsekvenserne af de blandede lister og valgforbund: f. eks. kan en socialdemokrat, der stemmer på en EF-modstander, risikere at bidrage til valget af en tilhænger. Og en retsforbundsmand risikerer at stemme en kommunist ind i Europaparlamentet. Usikkerheden om stemmernes følger har måske medvirket til at sænke valgdeltagelsen.

Tabel 3. Resultaterne af folketingsvalget i 1977 og Europavalget i 1979

	Folketings- valget 1977	Europavalget 1979	Antal mandater i Europa- parlamentet
Venstre	12.0	14.5	3
Konservative	8.5	14.0	2
Centrum-Demokraterne	6.4	6.2	1
Radikale	3.6	3.3	
Kristeligt Folkeparti	3.4	1.8	
Fremskridtspartiet	14.6	5.8	1
Socialdemokratiet	37.0	21.9	3
Retsforbundet	3.3	3.4	
SF	3.9	4.7	1
VS	2.7	3.5	
Kommunisterne	3.7		
Folkebevægelsen mod EF		20.9	4

Resultatet af Europa-valget fremgår af tabel 3. Det viser efter danske forhold overordentlig store forskydninger i forholdet til det seneste folketingsvalg i 1977: De to største partier Socialdemokratiet og Fremskridtspartiet tabte henholdsvis 40 % og 60 % af deres stemmer, det var uden sammenligning de dårligste valgresultater, de nogensinde havde været ude for. Centrumspartierne i øvrigt led mindre tilbagegang, medens Venstre og Konservative gik frem, de Konservative endda meget stærkt. De små modstanderpartier gik alle lidt frem. Valgets nydannelse, Folkebevægelsen mod EF, fik et meget fint valgresultat: 20,9 % af stemmerne eller kun en procent mindre end det største parti, Socialdemokratiet. Partierne er i tabellen ordnet efter EF-holdning, ligesom i tabel 1. De to valgresultater kan imidlertid ikke sammenlignes uden videre, for de bygger på en meget forskellig valgdeltagelse i 1977 og 1979.

Valgdeltagelsen

Blandt de mest overraskende træk ved resultatet af Europavalget var den meget lave valgdeltagelse: den blev kun 47,8 % eller lige godt halvdelen af deltagelsen i folketingsvalg.

Nu er der i sig selv ikke noget overraskende i, at der ikke er samme stemmeprocent i alle slags valg. Ved folketingsvalg er deltagelsen høj og meget konstant, omkring 89 %, men ved kommunalvalg er den 15–25 % lavere, og ved afstemninger til menighedsråd og skolenævn kaldes kun få procent af vælgerne ud. Der var god grund til at forvente en noget lavere valgdeltagelse ved Europavalget end ved et folketingsvalg. Det drejede sig om en rådgivende forsamling, hvis funktioner vælgerne ikke var særlig fortrolige med, og hvor den danske repræsentation under alle omstændigheder ikke ville tælle meget. Valgkampen kunne måske skabe forståelse og interesse for valget, men hovedindtrykket er nok, at interessen tværtimod var faldende. En række meningsmålinger af stemmehensigten fra tidligere på året tydede på, at der var udsigt til en væsentlig højere deltagelse. I februar erklærede 66 % af vælgerne, at de sandsynligvis og yderligere 10 % at de måske ville stemme, altså en udsigt til en deltagelse på 65–75 %, omtrent som ved kommunevalg. Kun omkring 20 % erklærede, at de sandsynligvis ikke ville stemme. Tilsvarende procenter fremkom ved senere undersøgelser helt frem til ugen før valget.⁵⁾ Men faktisk blev deltagelsen altså kun 48 %. Vi skal forsøge at forklare hvorfor.

Interview-undersøgelser undervurderer ofte sofavælgerne antal, og også Europavalgundersøgelsen viser en større valgdeltagelse, end der faktisk var, nemlig 55 %, men afvigelsen er her så lille i forhold til de samlede proportioner, at undersøgelsen alligevel kan betragtes som rimeligt repræsentativ.

5) Gallup-undersøgelser refereret i Berlingske Tidende den 3. juni 1979.

Tabel 4. Interesse- og aktivitetsforskelle mellem folketingsvalget i 1977 og Europavalget i 1979

	Folketings- valget 1977	Europavalget 1979
Procentdel af vælgerne, der:		
Fulgte de fleste valgudsendelser i fjernsynet	65	28
Fulgte de fleste valgudsendelser i radioen	18	6
Læste ofte om valg i aviserne	40	28
Fandt TV-valgkampen underholdende	53	29
Diskuterede valget med venner og familie	71	53
Prøvede at overtale nogen	14	8

Det er vel mest nærliggende at tolke den lave valgdeltagelse som udtryk for manglende interesse for Europavalget og måske for EF i almindelighed. Tabel 4 viser en række mål for interesse for og deltagelse i Europavalgkampen sammenlignet med folketingsvalgkampen 1977, og de viser alle et væsentligt fald, både hvad angår mediaforbrug og personlig kommunikation. Valgdeltagelse betinges i vid udstrækning af de samme faktorer som ved folketingsvalg, det er de uinteresserede og de passive, som holdt sig hjemme. Forskellene blev blot langt større nu. Tabel 5 viser, hvorledes valgdeltagelsen varierer med den politiske interesse. Medens der normalt er et fald fra 97 % blandt de meget interesserede til 83 % blandt de helt uinteresserede, så er forskellen ved Europavalget fra 80 % til 21 %. Det kan imidlertid ikke afvises, at den lave valgdeltagelse udover manglende interesse også kan have politiske årsager. Det ville f. eks. være tilfældet, hvis Boykot-bevægelsens appel til EF-modstanderne om at blive hjemme havde gjort indtryk på vælgerne og var blevet fulgt. Faktisk var valgdeltagelsen 9 % højere blandt tilhængere af EF end blandt modstandere, nemlig 64 % mod 55 %. Det er alligevel tvivlsomt, om man kan tolke udfaldet som en boykot.

Tabel 5. Politisk interesse og valgdeltagelse i 1977 og 1979

Valgdeltagelsen i lag med forskellig politisk interesse ved valgene i 1977 og 1979	Pct. valgdeltagelse 1977	1979
Er meget interesseret i politik	97	80
Er noget interesseret i politik	93	62
Er kun lidt interesseret i politik	91	47
Er slet ikke interesseret i politik	83	21
Alle vælgere	93	55

Valgdeltagelsen er i begge undersøgelser overvurderet, i 1977 til 93 % i stedet for 89 %, i 1979 til 55 % i stedet for 48 %.

Langt den laveste valgdeltagelse (29 %) forekommer hos vælgere, der ikke har nogen mening om EF. Sofavælgerne anfører som begrundelse for deres manglende deltagelse i langt de fleste tilfælde mangel på interesse, mangel på indsigt,

forhindringer og lignende almindelige passivitetsgrunde. Kun knapt 10 % angiver direkte modstand mod EF som årsag, svarende til 4 % af vælgerkorpset. Så mange kan man med rimelighed kalde boykotvælgere.

Tabel 6. Partierne og valgdeltagelsen

	Pct. af stemmeberettigede 1977	Pct. af stemmeberettigede 1979	Mobili- sering	Stemme- procent	Netto- majoritet	Procent uafklarede	Procent ja
Venstre	7.5	6.9	65	70	84	8	92
Konservative	7.5	6.7	89	64	74	12	87
Centrum-Demokrater	5.7	3.0	53	76	68	5	84
Radikale	3.2	1.6	50	51	36	19	68
Kristeligt Folkeparti	3.0	.9	30	67	32	9	66
Fremskridtspartiet	13.0	2.8	22	41	28	21	64
Socialdemokratiet	32.8	10.5	32	51	-2	15	49
Retsforbundet	2.9	1.6	55	55	-80	5	10
SF	3.4	2.2	65	83	-82	5	9
VS	2.4	1.7	71	60	-82	3	9
Kommunister	3.3			72	-92	4	4
Folkebevægelsen mod EF		10.0					
Borgerlige valgforbund	26.8	17.5	65	68	78	9	89
Midterpartier (S, Frp, R)	49.0	14.9	30	50	6	16	53
Modstanderpartierne	12.0	5.5	46	69	-92	4	4
Samme incl. Folkebev.		15.5	129				

Kilde: De tre første kolonner bygger på valgresultaterne, de fire sidste på spørgeundersøgelsen.

En bedre forståelse for EF-holdningens betydning for valgdeltagelsen får man, hvis man inddrager partitilhørsforholdet. I tabel 6 er partierne ligesom i tabel 1 ordnet ud fra deres EF-holdning, fra det mest uforbeholdne tilhængerparti Venstre til det mest uforbeholdne modstanderparti Kommunisterne. Rækkefølgen svarer nogenlunde til den traditionelle højre-venstre dimension. Tabellen viser for hvert parti dels dets andel af de stemmeberettigede ved folketingsvalget i 1977, dels dets vælgerandel ved Europavalget, som for alle partier er langt lavere, og endelig forholdet mellem de to talrækker, der kan betragtes som partiets mobiliseringsprocent, et mål for, i hvilket omfang det er lykkedes partiet at kæde sine vælgere frem. Mobiliseringsprocenten viser sig at have en tydelig sammenhæng med EF-holdningen: den er højest på fløjene, hos de partier der enten er klart for EF (mobilisering på 50-89 %) eller mod EF (55-71 %), medens de partier, der er mere uklare og splittede i deres holdning, har en langt lavere opslutning: Socialdemokratiet på 32 % og Fremskridtspartiet på kun 22 %. Nederst er de samme mål udregnet for valgets tre hovedblokke: det borgerlige valgforbund af uforbeholdne EF-tilhængere har en mobilisering på 65 %, medens de tre selvstændige midterpartier Socialdemokratiet, Fremskridtspartiet og de Radikale kun har 30 %, og endelig har modstandernes valgforbund 46 %, eller, hvis Folkebevægelsen regnes med, en direkte fremgang til 129 %.

Disse sammenhænge sammenlignes i resten af tabellen med data fra vælgerundersøgelsen. Den første er valgdeltagelsen, der svinger nogenlunde som mobiliseringsprocenten: 68 % og 69 % for hhv. tilhængernes og modstandernes valgforbund, men kun 50 % hos midterpartierne. Den kan sammenholdes med nettomajoriteten i EF-spørgsmålet, det er et mål på partiets enighed, som udregnes ved for hvert parti at trække antallet af modstandere fra antallet af tilhængere. Det fremgår, at der er betydelig homogenitet både hos de borgerlige og hos modstanderpartierne, medens midterpartierne, især Socialdemokratiet, er delt næsten ligeligt over. I øvrigt fremgår det af næste kolonne, at jo mere splittede partierne er, jo flere uafklarede findes der også iblandt dem, således 16 % i midtergruppen, mod hhv. 9 og 4 % hos yderfløjene.

Enighed i partiet er tilsyneladende den stærkeste drivkraft for valgdeltagelsen. De partier, som havde den største uenighed var også dem, som havde den største usikkerhed. Og det var de samme partier som havde den mindst afklarede officielle stilling. Socialdemokratiet, Fremskridtspartiet og de Radikale havde alle på deres lister både EF-tilhængere og EF-skeptikere, og det var de partier, som havde den mest forbeholdne, anti-integrationistiske holdning. På den anden side kan der ikke være tvivl om, at alle tre partier principielt støtter EF. Tve-tydigheden og forbeholdene i disse partiers politik er vel snarere en tilpasning til og en følge af, at deres vælgere er splittede, end omvendt. Til sidst skal det derfor undersøges, om EF-holdningen hos partiernes vælgere spiller en selvstændig rolle ved siden af deres partitilhør. Det er en almindelig iagttagelse, at når vælgere udsættes for krydspres, dvs. modstridende påvirkninger, så vil de blive usikre i deres valg, og være mere tilbøjelige til at holde sig borte på valgdagen. Vi har derfor i tabel 7 opdelt partiernes vælgerkorps i EF-tilhængere og -modstandere.

Tabel 7. Valgdeltagelse og EF-holdning i de vigtigste partigrupper

Stemmepct. hos tilhængere, modstandere og uafklarede i tre partigrupper

EF-holdning	Parti 1977			Alle
	Borgerlige partier	Midterpartier	Modstanderpartier	
EF-tilhængere	75	57	–	64
EF-modstandere	58	52	72	55
Uafklarede	27	29	–	29
Alle	68	50	69	55

Den højeste valgdeltagelse på over 70 % finder man hos på den ene side EF-tilhængere fra de borgerlige tilhængerpartier og på den anden side EF-modstandere fra modstanderpartierne, med andre ord de to grupper, som har den klareste overensstemmelse mellem partitilhør og EF-holdning. Modstanderpartierne har haft størst held med at mobilisere deres vælgere ved Europa-

valget, så der er ikke meget grundlag for at tolke den lave valgdeltagelse som boykot fra EF-modstandernes side. Derimod er der godt belæg for at betragte valgdeltagelsen som et resultat af et krydspres. Både blandt de borgerlige partier og blandt midterpartierne er der en væsentlig lavere valgdeltagelse blandt EF-modstanderne, som jo er i modstrid med partilinen, end blandt EF-tilhængerne, som er i overensstemmelse med denne. Forskellen er på henholdsvis 17 % og 5 %, højest hos de borgerlige, hvor modstriden er klarest. Men hertil kommer en tydelig forskel på valgdeltagelsen mellem på den ene side de borgerlige partier, som jo går klart og entydigt ind for EF, og på den anden side midterpartierne, som optræder med både modstander- og tilhænger kandidater på deres lister. Tabellen tyder på, at denne dobbeltstrategi ikke har skabt tillid og tilfredshed hos midterpartiernes vælgere. De har både blandt deres tilhænger- og blandt deres modstandervælgere en væsentlig lavere valgdeltagelse end hos de samme grupper indenfor de borgerlige partier.

Tabel 8. Begrundelse for sofavalg

Typer af svar på spørgsmålet: Hvad er grunden til, at De ikke stemte?
Pct. af alle stemmeberettigede i hver gruppe

	Modstan- derparti	Tilhængerparti			Alle
	Modstan- der	Modstan- der	Tilhæn- ger	Uafkla- ret	
Er imod EF eller de direkte valg	7	7	2	4	4
Synes ikke, stemmen spiller nogen rolle	5	3	1	4	2
Mangler indsigt, er i tvivl, usikker	3	12	8	28	13
Har ingen interesse for EF eller politik i alm.	2	11	9	18	10
Var forhindret (sygdom, rejse, arbejde)	11	9	11	11	11
Ingen begrundelse	3	5	2	6	5
Stemte ved Europavalget	69	53	66	29	55
N (= 100 %)	111	198	388	94	1010
Politisk modstand mod EF	12	10	3	8	6
Usikkerhed og manglende interesse	5	23	17	46	23
Forhindring, manglende begrundelse	14	14	13	17	16
Sofavælgere i alt	31	47	34	71	45

I undersøgelsen har man direkte spurgt sofavælgerne, hvorfor de ikke stemte, og tabel 8 viser svarene. Kun 4 % af vælgerne anfører modstand mod EF eller mod de direkte valg som begrundelse for udeblivelse, men hertil kommer 2 %, som ikke finder, at deres stemme spiller nogen rolle, altså en slags afmagt overfor EF. En langt større gruppe på 13 % af vælgerne begrundes deres udeblivelse med en manglende forståelse af EF-valgets problemer, tvivl om hvad de skulle stemme på og lignende. Der er også mange, der bliver hjemme pga. manglende interesse for EF-politik eller for politik i det hele taget, ialt 10 %. Og endelig er der som ved alle valg, en gruppe, som er forhindrede af sygdom, bortrejse, travlhed og lignende (11 %). Denne begrundelse er naturligvis ret

elastisk: usædvanlig mange angiver travlhed, arbejde og lignende, hvilket nok også afspejler en vis mangel på interesse.

Der blev først i dette afsnit sondret mellem to mulige forklaringer på den lave valgdeltagelse: den kunne skyldes manglende interesse og indsigt, eller den kunne skyldes en politisk modstand imod EF. Nederst i tabellen er nogle af sofavalgbegrundelserne samlet i to tilsvarende kategorier: den ene, der omfatter de to første svartyper, kan kaldes politisk passivitet og boykot, den anden, som omfatter de to følgende svartyper, dækker usikkerhed, mangel på interesse og indsigt. Det fremgår klart af tabellen, at interesseelementet spiller en langt større rolle end boykot-elementet (de anføres af hhv. 23 % og 6 % af vælgerne). Men samtidig er de to typer af sofavalg udbredt hos forskellige vælgergrupper, og de kan tilsammen medvirke til at forklare forskellene i valgdeltagelsen.

Politisk sofavalg forekommer hos EF-modstanderne, uanset parti (10–12 %), men knapt nok hos tilhængerne. Manglende interesse findes i alle grupper, men mindst hos modstanderpartierne (5 %), noget mere hos tilhængerne (17 %) og mest hos den krydspresede gruppe (modstanderne indenfor tilhængerpartierne): denne er særlig præget af usikkerhed og tvivl, mangel på indsigt i og interesse for EF-politik, og ikke mindre end 23 % af denne gruppe anfører sådanne begrundelser for at blive hjemme. Endelig fremgår at forhindringer naturligt nok rammer alle grupper i samme omfang.

Vi har hermed nøglen til forklaringen af forskellene i valgdeltagelse hos de tre grupper. EF-modstanderpartierne har i deres grundholdning incitamentet til det politiske sofavalg, men det opvejes klart af deres høje interesse. Derfor er nettoresultatet en høj valgdeltagelse. Den krydspresede gruppe har ligeledes en høj grad af politisk passivitet, men hertil kommer en udtalt mangel på interesse og indsigt, således at begge grunde samvirker til at give denne gruppe den laveste valgdeltagelse. Endelig har tilhængerne vel en betydelig passivitet pga. manglende interesse, men de har til gengæld ingen politisk passivitet, og således får de en forholdsvis højere valgdeltagelse. Tabellen viser endelig en fjerde gruppe, nemlig de som er uafklarede i deres EF-holdning. De er tydeligvis samtidig uafklarede i deres holdning til Europavalget og præget af en stærk mangel på indsigt i og interesse for valget, over halvdelen af denne gruppe blev sofavælgere af disse grunde, medens kun en god fjerdedel deltog i valget.

Valgets stemmeforskydninger

Det usædvanlige resultat af Europavalget tyder på meget store forskydninger mellem partierne. Tabel 9 viser, hvorledes de enkelte partiers traditionelle vælgere fordelte sig ved Europavalget. De tre borgerlige partier, der var allierede i EF-tilhængernes valgforbund, har høje kernevælgerprocenter, derudover har de et vist indbyrdes stemmebytte, men deres tab til lister uden for valgforbun-

det er minimale. Derimod har de en vis tilgang fra midterpartierne, navnlig Fremskridtpartiet. De tre midterpartier, Radikale, Fremskridtpartiet og Socialdemokratiet har en lavere kernevælgerprocent (56–66 %), og de har tab til både de borgerlige og til modstanderblokken. Det må erindres, at disse partier samtidig havde særlig mange sofavælgere, så deres tilbagegang har to årsager. Socialdemokratiet, der traditionelt har mange kernevælgere, har et tab på 7 % til de borgerlige og på 27 % til modstanderne, medens det får meget få stemmer fra andre partier. Det bemærkes også, at de tre partiers tab til modstanderne næsten udelukkende er gået til Folkebevægelsen. Denne stillede bl. a. op for at give en valgmulighed for modstandere, der normalt stemte på et af midterpartierne, og som næppe kunne formås til at stemme på et venstrefløjsparti. Denne strategi er for så vidt lykkedes.

Tabel 9. Stemmeforskydninger ved Europavalget

Partiernes vælgere ved 1977-valget fordelt efter stemme ved Europavalget. Pct. vandret

Parti 1977	Stemme ved Europavalget										N (= 100 %)
	V	K	CD	R	Frp	S	Rfb	SF	VS	Fbv	
Venstre	75	3	13	1	1	6				1	72
Konservative	3	77	10				3	3		5	62
CD	(13)	(13)	(63)		(6)					(6)	16
Radikale		5	5	60		5				25	20
Fremskridtpartiet	15	7	4		56	4				15	27
Socialdemokratiet	1	2	3	1		66	1	3	1	22	169
Retsforbundet							(45)			(55)	11
SF						9	3	49	3	36	33
VS								5	86	9	21
Kommunisterne								(6)		(94)	18
Førstegangs- vælgere	10	7	14		7	21	7	7	3	24	29

Note: Kristeligt Folkeparti var repræsenteret med så få svarpersoner, at der ikke var grundlag for at beregne deres fordeling.

Hvis man endelig ser på modstandernes valgforbund, så er det lige som tilhængernes præget af, at der næsten ingen stemmer tabes til partier uden for blokken. Der er nogle småforskydninger mellem modstanderpartierne indbyrdes. Men den vigtigste bevægelse er sket fra partierne til Folkebevægelsen. Denne udgjorde jo en slags alternativ for medlemmer af anti-EF-partierne, der havde opstillet medlemmer for disse på sin liste, og det fremgår af tabellen, at mange, navnlig fra Retsforbundet og SF, skiftede til Folkebevægelsen. VS, som står uden for Folkebevægelsen, havde derimod en høj kernevælgerprocent. Kommunisterne, som ikke opstillede for sig selv, men kun på Folkebevægelsens liste, fik næsten næsten alle sine vælgere med sig. Tabellen viser også, at førstegangsvælgerne, som i år også omfattede de 18–19-årige, spredte sig ret jævnt

over hele partispektret, men med en let overvægt til modstanderpartierne. Vandringsmønstret mellem blokkene er fremstillet mere summarisk i tabel 10.

Tabel 10. Forskydninger mellem blokkene ved Europavalget

Parti 1977	Stemme ved Europavalget				N (= 100 %)
	Borgerligt parti	Midterparti	Modstanderparti	Folkebevægelsen	
Borgerlige partier	89	4	2	5	160
Midterpartier	8	67	4	21	215
Modstanderpartier		4	52	44	83

For modstanderblokken, specielt Folkebevægelsen, blev Europavalget betragtet som en slags folkeafstemning, hvor vælgerne burde lade deres valg afgøre af deres EF-standpunkt. Tabel 11 viser Europavalgresultatet ud fra denne synsvinkel, og der er god overensstemmelse: ingen EF-tilhængere overhovedet har stemt på et modstanderparti. Omvendt har halvdelen af modstanderne stemt på Folkebevægelsen, og yderligere knapt 30 % har stemt på andre anti-EF-partier, medens kun 1/5 modstanderne stemte på EF-partierne. Til sammenligning er vist tilsvarende tal fra folketingsvalget 1977, hvor kun 36 % modstanderne stemte på modstanderpartier. Et overvejende flertal af EF-modstanderne har altså nu, modsat folketingsvalget, følt, at EF-holdning og ikke partitilhør burde være det afgørende hensyn.

Tabel 11. EF-holdning og partivalg ved Europavalg og folketingsvalg

	Borgerligt parti	Socialdemokratiet	Modstanderparti	Folkebevægelsen	N (= 100 %)
Europavalget					
EF-tilhængere	69	30	1		273
EF-modstandere	8	14	28	50	211
Folketingsvalget 1977					
EF-tilhængere	63	36	1		425
EF-modstandere	17	47	36		327

Nu stemmer 16 % af vælgerne i forvejen på modstanderpartier, så det er klart, at valget først og fremmest har været et problem for den trediedel, som er modstandere af EF, men normalt stemmer på et EF-parti. De er som sagt i en krydspresituation, tilskyndet til på den ene side at følge deres parti-identifikation og på den anden side deres EF-holdning. De er Europavalgets marginalvælgere, og mange unddrog sig, som omtalt i forrige afsnit, dilemmaet ved at blive hjemme på valgdagen. I tabel 12 sondres for overskuelighedens skyld

Tabel 12. EF-holdningen deler partierne

Partivalg ved Europavalget for henholdsvis EF-tilhængere og -modstandere i de borgerlige partier og socialdemokratiet. Pct. vandret.

Parti 1977	Stemme ved Europavalget				N (= 100 %)
	Borgerligt parti	Socialdem.	Modstander-parti	Folkebev.	
Borgerlige					
Tilhængere	93	6	1		143
Modstandere	27	7	13	53	15
Socialdemokrater					
Tilhængere	8	90	1	1	81
Modstandere	3	36	12	49	72

kun mellem socialdemokratiske og borgerlige vælgere, som hver er opdelt i EF-tilhængere og -modstandere. Det fremgår, at medens der blandt tilhængerne er en meget høj kernevælgerprocent og alene stemmebytte med andre tilhængerpartier, så er der blandt modstanerne en meget lav kernevælgerprocent på omkring 1/3, medens 2/3 er skiftet over til modstanderblokken, heraf langt de fleste til Folkebevægelsen. Alt i alt har denne altså trukket det længste strå i konkurrencen om marginalvælgerne.

At disse virkeligt står i en krydspresituation afspejles også af en række andre træk ved beslutningsprocessen. Antallet af kernevælgere er ca. 50 % større blandt tilhængere end blandt modstandere, både hos Socialdemokratiet og de

Tabel 13. Krydspres skaber ustabilitet

Hver kolonne viser et mål på stabilitet (valgdeltagelse, pct. kernevælgere, pct., som ikke var i tvivl om partivalget, og pct. som havde besluttet sig allerede ved valgkampens start). Tabellen viser forskellen mellem henholdsvis EF-tilhængere og -modstandere inden for henholdsvis det borgerlige valgforbund og Socialdemokratiet. Fremskridtspartiet og de Radikale synes ikke at udvise et tilsvarende krydspresmønster, men de er repræsenteret med så få svarpersoner i undersøgelsen, at der ikke er grundlag for at gengive fordelinger for disse partier. Pct. ud af hver gruppe, som har en egenskab.

Parti 1977	Valgdeltagelse	Kerne-vælgere	ikke i tvivl	Beslutning før valgkampen
Borgerlige (V, K, CD, Krf)				
Tilhængere	75	76	78	64
Modstandere	58	(20)	62	46
Socialdemokrater				
Tilhængere	58	90	87	76
Modstandere	52	36	82	71
Modstanderpartier	72	46	72	77

borgerlige. Valgdeltagelsen er hos begge grupper højere hos tilhængere end hos modstandere af EF. Endelig ser vi, at der hos modstandere er langt større tvivl om partivalget, ligeledes et typisk krydspresudtryk. Hos modstanderpartierne er der ikke nogen modsætning mellem parti-identifikation og EF-holdning. Alligevel viser tabellen, at også de har krydspressymptomer, en lav kernevælgerprocent og stor tvivl om partivalget. Det skyldes naturligvis, at Folkebevægelsen giver en slags indre konkurrence også i anti-EF-blokken.

Tabel 14. Valgdeltagelsens politiske betydning

Partifordelingen hos valgdeltagerne sammenlignet med sofavælgeres partipræferencer.

	Borgerlig	Rad.	Frp.	Soc.dem.	Modst.p.	N (= 100 %)
Valgdeltagere	35	3	4	25	33	515
Sofavælgere	25	3	8	39	25	318

Dilemmaet hos marginalvælgerne fik mange af disse til at blive sofavælgere. Det er derfor nærliggende at spørge, hvem der fik fordel af den lave valgdeltagelse. Det kan belyses ved hjælp af et spørgsmål til sofavælgerne om, hvilket parti de ville foretrække, hvis de alligevel skulle vælge. Tabel 14 viser forskellen mellem valgdeltagernes partifordeling og sofavælgeres partipræference. Det fremgår, at en højere valgdeltagelse klart ville have gavnet Socialdemokratiet og Fremskridtspartiet, der ville have fået 47 % af sofavælgeres stemmer mod 29 % af valgdeltagernes, på bekostning af på den ene side de borgerlige partier og på den anden side modstanderpartierne. Den lave valgdeltagelse har altså klart skadet Socialdemokratiet og Fremskridtspartiet, hvad allerede tabel 6 tydede på.

Forskydninger under valgkampen

Dette fører frem til spørgsmålet om, hvilke forskydninger der skete i løbet af valgkampen. Man kan her tage udgangspunkt i nogle tidligere Gallup undersøgelser. Ud over forvalgsundersøgelsen fra maj foreligger netttotal fra undersøgelser fra april samt fra oktober 1978.⁶⁾ Der foreligger således en tidsrække af målinger af stemmehensigter for Europavalget. Den må imidlertid tages med det forbehold, at mange vælgere i begyndelsen har manglet fortrolighed med Europavalget, de har f. eks. ikke kendt Folkebevægelsen, og de er i det hele taget først under valgkampen blevet bekendte med Europavalgets problemstillinger. Under alle omstændigheder er udviklingslinierne klare.

6) Kilder: Berlingske Tidende den 3. juni 1979 og Euro-barometre nr. 10, Tableau no. 35 (EF-kommissionen, januar 1979).

Tabel 15. Forskydninger under valgkampen

Stemmehensigten målt på tre tidspunkter forud for Europavalget sammenlignet med resultatet af dette og med stemmehensigt ved et evt. folketingsvalg samtidig med Europavalget.

	Valg- resultat 1977	Gallupmålinger af stemmehensigt ved Europavalget				Valg- resultat 1979	Gallup juni 1979
		Okt. 78	April	Maj	Juni		
Borgerlige	30	32	31	28	35	36	31
Radikale	4	3	3	5	3	3	3
Fremskridtspartiet	15	6	7	6	4	6	14
Socialdemokratiet	37	41	38	35	25	22	37
Små modstanderpartier	14	13	8	6	12	12	15
Folkebevægelsen		5	13	20	21	21	

Note: Ved oktobermålingen var det endnu ikke kendt, at Kommunisterne ikke ville opstille selvstændigt. 2 % af de 13 % for modstanderpartierne er afgivet på Kommunisterne.

I efteråret 1978, da Europavalget endnu var et halvt år borte, var stemmehensigterne nogenlunde som ved det seneste folketingsvalg: vælgerne ville øjensynlig følge deres sædvanlige partiidentifikation. Socialdemokratiet stod endda til nogen fremgang, og kun Fremskridtspartiet lå væsentligt under sit almindelige niveau, dernede holdt sig i øvrigt ret fast lige til valgdagen. Folkebevægelsen havde på det tidspunkt kun støtte af 5 %. I april, halvanden måned før valget, var Folkebevægelsen vokset til 13 % og i maj yderligere til 20 %. Denne vældige fremgang er valgets vigtigste bevægelse og den falder øjensynligt sammen med den periode, hvor Europavalgets skillelinier blev trukket op. Tabel 15 viser, at Folkebevægelsens fremvækst skete på bekostning af alle tre hovedgrupper, disse er i gradvis tilbagegang fra oktober til maj, omend ikke i samme omfang. De borgerliges tab er på 12 % af deres vælgere, og Socialdemokratiets på 15 %. Men det største bidrag kom fra modstanderpartierne selv. De blev halveret i denne periode, og målingerne fra dette tidspunkt tydede på, at Folkebevægelsen ville blive ene om at repræsentere modstanden i Europaparlamentet, til nogen bitterhed for de mindre partier.

Indtil midten af maj var partiforskydningerne jævne og entydige, fra alle tre blokke til Folkebevægelsen. Men trods alt afveg fordelingen ikke påfaldende fra det seneste folketingsvalg. I valgkampens slutfase kom der imidlertid større fart i bevægelserne, de blev langt voldsommere end tidligere, og de gik helt på tværs af alle hidtidige mønstre. Nu var det kun Folkebevægelsen, som holdt sig stabil. Socialdemokratiets tilbagegang fortsatte, men i forstærket tempo, det tabte yderligere 37 % af sine vælgere og blev ved valget halveret i forhold til udgangspositionen et halvt år tidligere, et enestående og katastrofalt resultat for partiet, som kun kan sammenlignes med nederlaget i 1973. Til gengæld skete der et opsving på fløjene. Det borgerlige forbund havde stærk fremgang, der rigeligt opvejede den første tilbagegang, og de små modstanderpartier vandt hele deres tab til Folkebevægelsen tilbage igen. Valgkampens hovedvirkning var

altså en styrkelse af de rene yderstandpunkter på bekostning af Socialdemokratiet.

Tabel 16. Ændringer i Folkebevægelsens sammensætning og i Socialdemokraternes stemmehensigter under valgkampen

Sammenligning af stemmehensigter fra forvalgsundersøgelsen i maj og eftervalgsundersøgelsen af vælgeradfærden 7. juni.

a. Ændringer i Folkebevægelsens sammensætning, fordelt efter parti 1977.

	Socialdem.	Borgerl.	Modstanderp.	N = 100 %
Maj	35	18	48	110
7. juni	41	18	41	91

b. Ændringer i Socialdemokraternes stemmehensigter: Socialdemokratiske vælgere fra 1977 fordelt efter stemmehensigt i maj og stemme på valgdagen.

	Socialdem.	Borgerl.	Modstanderp.	Folkebev.	N = 100 %
Maj	81	3		16	238
7. juni	66	7	7	22	169

I virkeligheden bygger Folkebevægelsens nettostabilitet i den sidste periode på ændringer i dens sammensætning. Sammenligning af stemmehensigt i maj og stemme i juni viser, at Folkebevægelsen taber stemmer både til de borgerlige og især til modstanderpartierne. Men samtidig taber Socialdemokratiet yderligere til alle tre blokke, de medvirker altså ikke blot til at kompensere Folkebevægelsens tab, men bidrager massivt til modstanderpartiernes, navnlig SFs, genvinding.

Tabel 17. Valgkampforskydninger inklusive sofavælgere

Samme kilder som tabel 15, men i procentfordelingen er medtaget svarpersoner, som svarer ved ikke, vil ikke stemme, eller som på anden måde er uoplyste, samt sofavælgerne ved valget.

	Gallupmålinger af stemmehensigt				Valgresultat
	Okt. 78	April	Maj	Juni	
Borgerlige	23	18	21	19	17
Radikale	2	2	2	2	2
Fremskridtspartiet	4	4	4	3	3
Socialdemokratiet	30	23	24	13	11
Modstanderparti	9	5	4	7	5
Folkebevægelsen	3	8	13	11	10
Uoplyst/ved ikke /vil ikke stemme	26	40	33	45	52

Endelig kan man næppe betragte udviklingen uafhængig af den ovennævnte tendens til et fald i valgdeltagelsen. De tidligere målinger bygger på en erklæret

valgdeltagelseshensigt fra væsentligt flere, end der mødte frem på valgdagen. F. eks. var der et fald fra 67 % i maj og til 48 % i juni. Modsat det almindelige mønster har valgkampen altså ikke virket til en styrkelse af interessen, tværtimod har den understreget krydspresset og modsætningerne og derved bidraget til at få de marginale vælgere til at trække sig ud af spillet. Det gælder overvejende Socialdemokratiet og især partiets EF-modstandere. De borgerlige har ikke haft egentlig fremgang, men de har i denne periode formået gennem deres konsistente standpunkt at fastholde deres støtte. De små modstanderpartier har yderligere formået at vinde deres tabte vælgere tilbage. Et af udviklingens paradokser er, at valgets sejrherre, Folkebevægelsen, således må være gået tilbage i absolut tilslutning i denne periode, de har kun kunnet bevare deres relative andel af et faldende vælgerkorps. Valgkampens slutfase var domineret af et lidenskabeligt opgør mellem Socialdemokratiet og Folkebevægelsen i kampen om den største marginalgruppe ved Europavalget, Socialdemokratiets modstandervælgere. Resultatet kan måske tolkes sådan, at begge parter formåede at undergrave modpartens troværdighed, men ikke selv at vinde de omstridte vælgere: de blev sofavælgere, hvilket fik til følge, at de udenforstående, nemlig de borgerlige og modstanderpartierne, fik deres relative vægt styrket. Med andre ord førte opgøret til en polarisering, en styrkelse af yderfløjene i Europa-skillenlinien.

Den personlige stemmeafgivning

De danske valglove har altid tilladt personlig stemmeafgivning, dvs. at man kan stemme på de enkelte kandidater indenfor et partis liste. Normalt udnytter ca. halvdelen af vælgerne denne mulighed (47 % ved folketingsvalget i 1977). Vælgere har haft en tendens til på denne måde enten at støtte de lokale kandidater eller de kendte politiske navne på listen. Ved Europavalget benyttedes imidlertid for første gang landslister, dvs. at vælgere fra hele landet havde mulighed for at stemme samme kandidat. Denne mulighed førte til en markant vækst i den personlige stemmeafgivning til 70 %, samtidig med at denne fulgte helt nye mønstre.

Inden disse undersøges nærmere, kan der være grund til at se lidt nærmere på partiernes opstillinger. Europavalget havde ikke lokket mange af de ledende politikere, det er trods alt stadig folketinget, der er dansk politiks hovedarena. Men partierne havde gerne indsat en enkelt meget kendt politiker som trækplaster. Derudover bestod listerne af lokale kandidater, af repræsentanter for interesseorganisationer (LO, fiskeri o. lign.) og enkelte eksperter. Dvs. at listerne fortrinsvis bestod af navne, som var ukendte for den store offentlighed.

Vælgere reagerede ved helt overvejende at bakke den eller de landskendte politikere på listen op. Europavalget blev derfor frem for alt topkandidaternes valg. Aldrig før har så få mennesker kunnet samle så vældige personlige stem-

metal. Enkelte kandidater fik over 150.000 personlige stemmer eller flere end de fleste partier kunne mønstre, og de tre mest populære (Poul Møller, Kjeld Olesen og Erhard Jacobsen) fik tilsammen næsten en fjerdedel af alle stemmer ved Europavalget. Alt i alt gik 37 % af de afgivne stemmer som personlige stemmer på topkandidaterne, eller 53 % af alle de personlige stemmer.⁷⁾ Det fremgår af tabel 18, at denne personkoncentration er høj i alle partier, men i ulige grad. Stærkest er den hos Centrum-Demokraterne og Retsforbundet, de to eneste partier, som opstillede deres partiledere (Erhard Jacobsen fik 86 % af alle Centrum-Demokraternes stemmer som sine personlige stemmer), men også hos Konservative og VS var tendensen udtalt. Hos Socialdemokratiet og Fremskridtpartiet var der også betydelig samling om spidskandidaterne, medens de øvrige partier var mindre personorienterede: de havde ikke anbragt kendte toppolitikere i spidsen, og i flere tilfælde blev topkandidaten overhalet af mere kendte navne længere nede på listen (Venstre og Radikale). Det fremgår også af tabellen, at partiernes samlede personlige stemmeprocent i høj grad svinger med topkandidatens popularitet. Andre kandidater har langt mere begrænsede stemmetal og det kan derfor være små og tilfældige forskelle, som afgør, hvem der bliver valgt.

Tabel 18. Personlig stemmeafgivning

		Personlige stemmer på topkandidaten		Personlige stemmer ialt
		i pct. af partiets samlede stemmetal	i pct. af partiets personlige stemmetal	i pct. af partiets samlede stemmetal
CD	Erhard Jacobsen	86	93	93
Rfb	Ib Christensen	71	88	81
Kons	Poul Møller	63	76	82
VS	Litten Hansen	59	73	80
Frp	Kaj Nyborg	45	65	69
S	Kjeld Olesen	39	56	70
Rad	Bilgrav Nielsen	25	30	83
Krf	Poul Boeg	23	43	53
Fbv	Else Hammerich	21	41	53
SF	Bodil Boserup	20	35	57
V	Niels Jørgen Hågerup	11	15	75
Alle partier		37	53	70

Kilde: Det officielle valgresultat, Statistiske Efterretninger 1979, A, nr. 24.

Et væsentligt spørgsmål ved personlig stemmeafgivning er, hvorvidt den er udtryk for en politisk holdning, med andre ord hvorvidt de enkelte kandidater

7) Medens en tilsvarende personkoncentration ikke kendes fra folketingsvalg, hvor man kun kan stemme på amtskredsens kandidater, så forekommer der ofte en stærk personsamling om borgmesterkandidater ved kommunalvalg. Andre EF-lande havde lige som Danmark ved Europavalget deres første erfaringer med landslister, og med tilsvarende resultater. F. eks. fik belgieren Tindemans over 1.000.000 stemmer.

betrages som repræsentanter for fløje eller særstandpunkter, som man vil støtte gennem sin stemmeafgivning. Det er imidlertid klart, at på den ene side topkandidaternes absolutte dominans og på den anden side tendensen til at støtte lokale kandidater taler imod at tolke personstemmerne som politiske menings-tilkendegivelser, de udtrykker frem for noget tillid. Ikke desto mindre er situationen indenfor de to største partier mere tvetydig, og der kan være grund til at se nærmere på interviewmaterialet, selv om talgrundlaget her er yderst spinkelt.

Socialdemokratiets dilemma var som sagt, at partiets vælgere var delt i tilhængere og modstandere. Selv om partiet principielt er for EF, havde det for at imødekomme sine EF-modstandere opstillet en blandet liste af både tilhængere og »skeptikere«. På den anden side havde man fremhævet partiets enighed gennem det fælles program, og enkelte forsøg på at opfordre modstandere til at stemme på skeptikere faldt ikke i god jord. Tabel 19 viser de socialdemokratiske vælgere opdelt efter EF-holdning, og med forbehold overfor det spinkle talmateriale synes der at være en tydelig sammenhæng, for så vidt som EF-skeptikerne fik næsten alle deres stemmer fra modstandere (40 % af disse stemte på en skeptiker), og på den anden side fik topkandidaten Kjeld Olesen mere end dobbelt så stor tilslutning fra tilhængere som fra modstandere.

Tabel 19. EF-holdning og personlig stemmeafgivning i Socialdemokratiet

Socialdemokratiets vælgere ved Europavalget er opdelt i tilhængere og modstandere, og deres personlige stemmeafgivning er derefter opdelt på kandidater, som henholdsvis er tilhængere og skeptikere. Pct. vandret.

Vælgerne	Kandidaterne			N (= 100 %)
	Kjeld Olesen	Andre tilhængere	Skeptikere	
Tilhænger	68	27	5	41
Modstander	(33)	(27)	(40)	15

Også hos Folkebevægelsen kunne de personlige stemmer have politisk betydning. Der var i princippet tale om et tværpolitisk samarbejde af EF-modstandere fra forskellige partier og uden noget alment program. Det er derfor muligt, at Folkebevægelsens vælgere inden for listen ville søge til kandidater af samme partifarve som de selv. Skønt datamaterialet her er endnu spinklere, ser det ud til at der har været en vis sammenhæng. Selv om socialdemokratiske og borgerlige vælgere ikke udelukkende eller blot overvejende stemte på kandidater fra deres egne partier, så fik de socialdemokratiske og de borgerlige kandidater på Folkebevægelsens liste næsten udelukkende støtte fra deres egne partifæller. Kommunisterne stemte alle på Hammerich eller Bonde. Under alle omstændigheder er Folkebevægelsen den liste, som udviser størst stemmespredning, et tegn på, at vælgerne fordelte deres stemmer også ud fra politiske synspunkter.

Folkebevægelsen imod EF

Skillelinierne mellem de danske partier, deres sociale grundlag og ideologiske profil er grundigt behandlet andetsteds, og de skal ikke gøres til genstand for en almindelig analyse i forbindelse med Europavalget. Derimod kan der være grund til at se nærmere på valgets nydannelse, Folkebevægelsen imod EF.

Folkebevægelsen er i sin opbygning en koordination af forskelligartede foreninger, uden noget større massemedlemsskab. Dens tilslutning er skabt i ugerne forud for valget. Men på den anden side udfylder Folkebevægelsen et partis funktioner, og den tilsigter en fortsat politisk tilstedeværelse i Europa-parlamentet og vil derfor søge at holde fast på sit vælgerkorps.

Tabel 20. Folkebevægelsens sociale grundlag

Tabellen viser forskellige befolkningsgruppers fordeling på Folkebevægelsen og de tre andre vigtigste partigrupper, samt på modstanderpartierne tilsammen (kolonne 1 + 2). Pct. vandret.

	Folkebev.	Små mod- standerpartier	Social- demokrater	Borgerlige partier	Modstander- partier ialt	N (= 100 %)
<i>Alle vælgere</i>	21	12	25	42	33	513
<i>Bymæssighed</i>						
Hovedstad	27	20	25	28	47	147
Provinsby	22	12	25	41	34	223
Landdistrikt	12	4	26	58	16	143
<i>Uddannelse</i>						
Folkeskole	19	9	31	41	33	301
Realskole	21	12	18	49	32	123
Gymnasium	27	22	15	36	49	89
<i>Alder</i>						
18-25 år	33	23	19	25	56	52
25-39 år	24	16	21	39	40	173
40-59 år	20	10	24	46	30	148
60 år og derover	14	6	33	47	20	140
<i>Køn</i>						
Mand	18	15	25	42	33	255
Kvinde	23	10	25	42	33	258
<i>Erhverv</i>						
Ufaglært arbejder	21	10	38	31	31	52
Faglært arbejder	26	13	46	15	39	39
Lavere funktionær	25	18	25	32	43	123
Højere funktionær	22	15	11	52	37	46
Selvstændig	19	7	7	67	26	27
Landmand	(7)			(93)	(7)	14
Pensionist	15	9	32	44	24	105
Uddannelsessøgende	27	29	15	29	56	34
Husmor	23	4	25	48	27	52

Tabel 20 viser en række sociale gruppers fordeling på Folkebevægelsen og de vigtigste andre partigrupper. Det fremgår, at Folkebevægelsens tilslutning stiger med bymæssighed, den er svagest på landet og har sin højborg i hovedstaden. Dens tilslutning stiger ligeledes med højere uddannelse, den står særlig stærkt hos vælgere med studentereksamen. Endelig er der et klart fald i Folkebevægelsens tilslutning med stigende aldersklasse. Disse tre træk udgør de væsentligste særpræg ved Folkebevægelsens sociale sammensætning. Hvis vi sammenligner den med de øvrige partigrupper, så er det iøjnefaldende, at det er de samme kendetegn, der karakteriserer de øvrige modstanderpartier.

Dette forhold understreger yderligere forskellen til tilhængerpartierne. I det nye europapartisystem er de sociale hovedskillelinier altså mellem på den ene side modstanderpartierne, der har størst tilslutning blandt de unge, de højt uddannede og i hovedstadsområdet, og på den anden side tilhængerpartierne, der har størst tilslutning hos de ældre, i provinsen og på landet, og hos de folkeskoleuddannede.

Tabellen viser også en enkelt social forskel på Folkebevægelsen og de små modstanderpartier, nemlig køn. Medens venstrefløjspartierne har et mandsoverskud, så er der et klart kvindeoverskud hos Folkebevægelsen. Endelig viser tabellen, at den traditionelle hovedskillelinie mellem Socialdemokratiet og de borgerlige partier, nemlig erhverv, ikke spiller nogen større rolle for Folkebevægelsens tilslutning: Bortset fra, at den får væsentligt færre stemmer fra selvstændige og navnlig landmænd, der jo er stærke EF-tilhængere, og fra pensionister, som ikke er så let tilgængelige for nye bevægelser, så har Folkebevægelsen omtrent samme tilslutning fra de øvrige erhvervsgrupper.

Et helt andet spørgsmål er Folkebevægelsens ideologiske profil. Folkebevægelsens vælgere er naturligvis først og fremmest forenet af modstanden mod EF. Men denne indstilling forekommer ikke i et ideologisk tomrum, den er forbundet med andre meninger. Hertil kommer, at nogle EF-modstandere foretrækker mindre partier, andre Folkebevægelsen, og dette valg har også noget at gøre med deres meninger i øvrigt. Vi vil i det følgende søge at karakterisere Folkebevægelsens vælgerkorps ideologisk ud fra en række holdningsspørgsmål, som vælgerne kunne erklære sig enige eller uenige i. I tabel 21 er for hvert spørgsmål anført, hvor mange der stemmer på Folkebevægelsen blandt de, der er helt enige, de der er delvis enige, de delvis uenige og de helt uenige. Vi kan således fra procentforskellene vurdere, om der er nogen stærk forbindelse mellem dette holdningsspørgsmål og stemme for Folkebevægelsen. Holdningerne er i tabellen ordnede i sammenhængende grupper.

Tabel 21. Folkebevægelsens ideologiske grundlag

Tabellen viser en række holdningsspørgsmål, ordnet i beslægtede grupper. For hvert spørgsmål er befolkningen opdelt i fire grupper ud fra graden af enighed eller uenighed i synspunktet. Tabellen viser, hvor stor en procentdel, som stemmer for Folkebevægelsen inden for hver af de fire grupper ved hvert spørgsmål: (% Fbv. blandt helt enige, blandt delvis enige osv.). Holdningsspørgsmålene er opdelt i grupper, som er nøje sammenhængende og kan betragtes som afspejlende en grundholdning. Denne grundholdning er karakteriseret i overskriften, og i parentes er angivet, hvilken pol Folkebevægelsen tilhører.

	Pct. Fbv. udaf holdningsgruppe			
	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig
<i>EF-holdning (antieuropæisk)</i>				
EF giver Danmark indflydelse på, hvad der sker i verden	2	10	26	47
I EF tager man ikke hensyn til Danmark	43	21	6	2
EF giver udenlandsk kapital for stor indflydelse på dansk industri	38	11	7	4
<i>Politisk systemtillid (politisk mistillid)</i>				
Man kan i almindelighed stole på, at de politiske ledere træffer de rigtige beslutninger	7	13	24	35
Er tilfreds med den måde, demokratiet fungerer på	17	15	29	36
Samfundet må forandre med revolutionære midler	67	22	13	0
<i>Grønne spørgsmål (grøn)</i>				
Det er nødvendigt at indføre atomkraft	10	19	15	36
Strengere beskyttelse af miljøet mod forurening	25	15	12	0
Industrielt demokrati	30	23	17	13
<i>Autoritetsholdning (antiautoritær)</i>				
Der bør indføres strengere straffe for terrorisme	17	21	35	43
Den enkeltes ytringsfrihed bør beskyttes	31	19	9	19
<i>Vestligt samarbejde (anti-vestlig)</i>				
Vi bør snarest melde os ud af NATO	50	27	18	10
Europas militære forsvar bør styrkes	6	13	21	33
<i>Højre-venstre-dimension (venstreorienteret)</i>				
Staten har for lidt kontrol med private investeringer	29	23	9	11
Høje indtægter bør beskattes hårdere	28	21	20	12

Folkebevægelsens stærkeste meningssærpræg forekommer naturligvis i spørgsmål vedrørende EF. Dens vælgere mener ikke, at EF tager noget hensyn til hvad Danmark mener, eller at EF giver Danmark nogen større indflydelse i verdenspolitikken. De finder derimod, at EF giver udenlandsk kapital for stor indflydelse i dansk industri. Men Folkebevægelsen har også udover EF-spørgsmål på mange områder et ideologisk særpræg.

Bl. a. gengiver tabellen en række mål for politisk systemtillid, og de viser, at Folkebevægelsens vælgere er præget af en almen mistillid til det politiske system: De er f. eks. utilfredse med den måde, demokratiet fungerer på, og de me-

ner ikke, at man kan stole på, at politikerne træffer de rigtige beslutninger. Det er holdninger, som også kendetegner de protestpartier, som i 1970ernes løb har vist stor gennemslagskraft, omend aldrig i et omfang som Folkebevægelsen. Det fremgår i øvrigt, at Folkebevægelsen klart er den foretrukne liste for det lille mindretal, der bekender sig til en revolutionær grundindstilling.

I de senere år har »grønne« emner spillet en stigende rolle som politisk skillelinie i andre lande, men foreløbig har den ikke været fremtrædende i dansk politik. Tabellen viser, at Folkebevægelsen er knyttet til grønne holdninger som modstand mod atomkraft, bekæmpelse af forurening, og nærdemokratiske synspunkter som industrielt demokrati.

Folkebevægelsens vælgere er samtidig kendetegnet ved en anti-autoritær indstilling, f. eks. modstand mod strengere straffe for terrorisme og en høj prioritering af ytringsfriheden.

Folkebevægelsen er desuden stærkt præget af anti-vestlige holdninger som modstand mod Nato og europæiske militær oprustning.

Endelig er anført en række spørgsmål, der hører til den klassiske hovedskillelinie i dansk politik, højre-venstre-dimensionen. De viser, at Folkebevægelsen er klart venstreorienteret, med tilslutning til f. eks. stærkere skatteprogression og offentlig kontrol med private investeringer. Hvis man på grundlag af sådanne holdningsspørgsmål opdeler vælgerne efter grundholdning, så viser det sig, at Folkebevægelsens tilslutning er stærkest hos de mest venstreorienterede, nemlig 35 %, men at den falder til 25 % af de moderat venstreorienterede, 22 % af de moderat højreorienterede og kun 7 % af de stærkt højreorienterede.

Folkebevægelsen udgør så lidt som noget andet parti en homogen ideologisk blok. Der er altid en vis tilslutning til næsten ethvert synspunkt inden for bevægelsens rækker. Men der er forskel på omfanget af tilslutningen. Folkebevægelsen har en overvægt af visse synspunkter sammenlignet med andre og disse synspunkter afspejler nogle grundholdninger, som kan siges at udgøre dens ideologiske profil. Det drejer sig om mistillid til det politiske system, om modstand mod atomkraft, forurening, centralisering og andre »grønne« synspunkter, om anti-autoritær indstilling, anti-vestlig holdning og venstreorientering. Selv om Folkebevægelsen ikke har noget politisk program, så udgør denne kombination af grundholdninger en ideologisk profil fuldt så klar som den, man finder hos mange partier.

Afslutning

Denne artikel har givet en analyse af det første danske valg til Europaparlamentet. Der er påvist klare forskelle fra det normale partimønster, og valget må nærmest tages som udtryk for, at vi nu har to forskellige partisystemer, et landspolitisk og et europolitisk. Det sidste er særligt kendetegnet ved Socialdemokratiets og Fremskridtspartiets svaghed, ved den meget lave valgdeltagelse,

og ved tilstedeværelsen af et meget stærkt parti, Folkebevægelsen mod EF, som ikke eksisterer i det landspolitiske system.

Der kan være grund til at overveje holdbarheden af dette dobbeltpartisystem. For det første kunne man måske forudse en vis tilbagevirkning fra Europavalget på dansk indenrigspolitik, f. eks. at Socialdemokratiets og Fremskridtspartiets nederlag også ville undergrave deres indenlandske tilslutning. Men der er faktisk intet, der tyder i den retning. Meningstilkendegivelser om stemmehensigt ved et tænkt folketingsvalg samtidig med Europavalget giver alle partier, inklusive Socialdemokratiet og Fremskridtspartiet, deres helt normale styrke, jvf. tabel 15, sidste kolonne. Heller ikke de kommende måneders opinionsmålinger tydede på, at Europavalget ville præge partiernes indenlandske styrke. Folkebevægelsen er jo efter sin målsætning udelukket fra at gå direkte ind i et folketingsvalg, men den har på anden måde søgt at overføre noget af sin succes til dansk politik og bringe en slags folkeafstemningselement ind i folketingsvalget i oktober 1979: Den opfordrede modstandere til kun at stemme på modstanderkandidater og søgte på den anden side at få enkelte kandidater på EF-partiernes lister til at forpligte sig på Folkebevægelsens program, således at der i folketinget kunne samles en modstandergruppe på tværs af partierne. Men hidtil har den slags hensyn kun spillet en underordnet rolle for vælgerne, og resultatet af valget 23. okt. ser heller ikke ud til at være påvirket af EF-spørgsmål.

Om det todelte partisystem på længere sigt er holdbart, kan ingen vel i dag vide noget om. Hvis man betragter forløbet af Europavalget i andre lande, så er der et klart skel mellem de nye og de gamle EF-lande. Hos et andet nyt EF-medlem, nemlig England, var der som i Danmark dels en yderst lav valgdeltagelse, dels en stemmefordeling, der afveg drastisk fra den landspolitiske (England er på euroniveau nærmest blevet et et-parti-system). I de gamle EF-lande er valgdeltagelsen derimod væsentligt højere, og stemmerne fordeler sig nogenlunde som ved nationale valg. I disse lande er EF-medlemskabet ikke længere nogen dybtgående skillelinie, her går meningsforskellene i stedet på spørgsmålet om graden af integration indenfor EF. Måske vil også danskerne ad åre tilpasse sig EF-medlemsskabet og dele sig efter normale partilinieer også på euro-niveau, således at Europavalget ikke længere får karakter af en slags folkeafstemning. Der er under alle omstændigheder 5 år til næste runde, og europolitikkens rammer og problemstillinger kan vel være ændret meget inden da.

Udviklingen i den internationale og danske økonomi

DEN INTERNATIONALE ØKONOMI

Den nye oliekrise viser flere fællestræk med sin forgænger – oliekrisen 73/74 – omend i mildere form. Råvarepriserne er generelt steget kraftigt og i efteråret 79 satte en voldsom guldhausse ind. Guldpriserne nærmest eksploderede, og toppede først i oktober, efter at have været over 400 \$ pr. ounce. Trods guldets stærkt reducerede rolle i det internationale monetære system, fulgte et fornyet fald i dollarens internationale værdi i takt med guldprisernes stigning. For at tage noget af presset af \$/DM-kursen, besluttede den vesttyske centralbank at sammenkalde deltagerne i det europæiske valutasamarbejde, EMS, for at gennemføre kursjusteringer. Efter et hektisk møde, blev det besluttet at opskrive DM med 2 pct. og nedskrive Dkr. med 3 pct. pr. den 24. september, således at Dkr. overfor DM, ialt blev nedskrevet med 5 pct.

Dollarens fald standsede imidlertid ikke hermed. Spekulationer op til IMF's og Verdensbankens årsmøde i Beograd, hvor det var forventet, at indgreb til støtte for dollaren ville blive diskuteret, medførte yderligere fald i dollarens internationale værdi. Blandt de emner, der skulle diskuteres på IMF-mødet, var et amerikansk forslag om indførelse af en »substitution account«, hvor hvert medlemsland skulle indbetale dollar og til gengæld modtage særlige trækingsrettigheder, SDR. Der blev dog ikke opnået enighed om dette spørgsmål på Beogradmødet.

Imidlertid forlod den nye amerikanske centralbankdirektør, Poul Volcker, Beogradmødet i utide, og tog hjem for at bekendtgøre en række nye pengepolitiske indgreb. Diskontoen blev forhøjet til et nyt rekordniveau af 12 pct. med virkning fra den 8. oktober, og bankernes reservekrav blev strammet. Hertil kom en meget vigtig erklæring om, at den pengepolitiske linie ville blive lagt om. Hidtil havde man lagt vægt på at holde et bestemt renteniveau og dermed forhindre en recession i USA. Nu proklameredes en pengepolitisk linie med hovedvægt på en stram likviditet, altså en pengepolitik, der må forventes at forstærke tilbagegangstendenserne i den amerikanske økonomi. Efter bekendtgørelsen af indgrebene styrkedes dollaren, og det menes, at en væsentlig grund til, at disse indgreb blev annonceret netop da, var frygt for fornyede olieprisstigninger. OPEC-landene havde nemlig i juni erklæret, at såfremt dollarens internationale værdi faldt med mere end 4 pct., ville man iværksætte nye olieprisforhøjelser.

USA. Den amerikanske centralbankdirektør strammede den amerikanske

pengepolitik ud fra en opfattelse af, at USA ikke var så langt inde i en recession, som visse økonomer har påstået. I 1. halvår steg USA's BNP med 3,3 pct. i forhold til samme periode året før, men væksten ventes at aftage i 2. halvår. Industriproduktion, byggeri og forbrug udvikler sig nu mere afdæmpet. Industriproduktionen ligger dog fortsat 3½ pct. over sidste års niveau, hvorimod detailomsætningen i faste priser viser faldende tendens. Olieprisforhøjelserne har pustet yderligere liv i den i forvejen høje inflation i USA, og i august lå forbrugerpriserne 11,8 pct. over niveauet året før. Trods den større energiregning, er der stadig udsigt til kraftig forbedring af USA's betalingsbalance. Handelsbalanceunderskuddet er i de første 8 måneder i år, blevet nedbragt til 15,3 mia. \$ mod 21,9 mia \$ i samme periode sidste år.

Vesttyskland er fortsat præget af høj økonomisk aktivitet. Imidlertid ventes den højkonjunktur, som Vesttyskland, og dermed en lang række mindre vesteuropæiske lande, har oplevet, at blive standset brat af de stigende oliepriser. Industriproduktionen i Vesttyskland er i de første 8 måneder i år steget med 4 pct. i forhold til samme periode sidste år, og byggeriet ligger fortsat på et højt, omend stagnerende niveau. Detailomsætningen lå i månederne januar til august 3 pct. over samme niveau sidste år og viser en stabil tendens. Til gengæld er det vesttyske betalingsbalanceoverskud blevet vendt til et underskud. I de første otte måneder af 1979, havde Vesttyskland et underskud på betalingsbalancens løbende poster på 4,4 mia. DM mod et overskud i samme periode 1978 på 7,4 mia. DM. Inflationen er stigende, men fortsat lav. I september lå forbrugerpriserne 5,3 pct. over sidste års niveau.

Storbritanniens økonomi er præget af aftagende vækst i forbrug og produktion, men stadig stigende inflation. Industriproduktionen faldt i august måned med 1 pct. i forhold til samme måned året før. Detailomsætningen faldt efter indførelsen af den højere momssats i juli, og lå i 3. kvartal kun 0,3 pct. over niveauet året før, mod en stigning i 1. halvår på 6 pct. For store grupper af lønmodtagere har lempelsen af de direkte skatter ikke kunne opveje stigningen i leveomkostningerne. Beregninger viser, at leveomkostningerne i de 12 måneder frem til august i gennemsnit er steget med 17 pct., og der mærkes stigende uro på det engelske arbejdsmarked. Til trods for at udvindingen af Nordsø-olie yder et positivt bidrag til betalingsbalancen på mere end 7 mia £ på årsbasis, har Storbritannien i de første 9 måneder i år haft et samlet underskud på betalingsbalancens løbende poster på 2,6 mia. £.

DEN DANSKE ØKONOMI

Det økonomiske Råds oktober rapport 1979

Det fremgår af Det økonomiske Råds oktober rapport, at udsigterne for dansk økonomi er alt andet end lyse. Nøgleordene for 1980 er nulvækst og voksende ledighed.

Hvad de indenlandske efterspørgselsfaktorer angår, forventer vismændene, at den største post, nemlig det private forbrug, realt vil falde med 1,4 pct. i 1980. Dette skyldes ikke alene olieprisstigningerne, men også afgiftsforhøjelserne fra i sommer og et stigende skattetryk. De kommunale skatteprocenter vil i gennemsnit stige med 1,3 pct. point, ligesom statsskatten stiger, fordi skatteskala og personfradrag reguleres mindre op end den forventede lønstigning.

Også investeringsaktiviteten vil blive mindre til næste år. Hvad boliginvesteringerne angår, forudser vismændene, et fald i påbegyndelserne fra 31.000 lejligheder i år, til 28.000 i 1980.

Den eneste ekspansive indenlandske efterspørgselsfaktor bliver det offentlige forbrug, som vil stige med 2,4 pct. i faste priser. Det vil kræve 26.000 flere fuldtidsansatte inden for stat og kommune. Men da antallet af arbejdsløse vil stige med 40.000 og antallet af efterløbspensionister med 10.000, vil i alt 76.000 flere personer til næste år få deres indkomst fra de offentlige kasser.

Olieprisforhøjelserne har foruden det direkte tab også indirekte en negativ effekt på dansk økonomi. Det skyldes, at den økonomiske vækst i de lande vi eksporterer til nu bliver mindre. Vismændene forudser en økonomisk vækst i OECD-området i 1980 på 2 pct. mod knapt 3 pct.'s fremgang i år. Det betyder, at Danmarks vareeksport til næste år kun forventes at stige med 3 pct. mod 6 pct. i år målt i faste priser.

Betalingsbalanceunderskuddet bliver på 14 mia. kr. i år og vil uden regeringsindgreb blive af nogenlunde samme størrelsesorden i 1980. Derefter vil det imidlertid hastigt gå den gale vej. Vismændene har beregnet, at betalingsbalanceunderskuddet i 1983 vil blive på knapt 30 mia. kr., hvis den økonomiske politik ikke ændres.

Finansredegørelse – oktober 1979

Allerede ugen efter, at vismændene var kommet med deres rapport, kom der igen en redegørelse, der understregede de dystre udsigter for dansk økonomi. Det var regeringens finansredegørelse, der fremkom samtidig med 1. behandlingen af finanslovsforslaget for 1980. Også regeringens økonomer forudser rekordstort underskud på betalingsbalancen i år og stigende arbejdsløshed i 1980.

Allerede da finanslovsforslaget blev fremsat i august, vidste man, at skønnet for underskuddet på statsfinanserne var undervurderet, fordi effekten af OPEC-landenes olieprisforhøjelser i juni ikke var indregnet. I følge oktober-skønnet stiger statens indtægter i 1980 med 9,2 pct. til 107,3 mia. kr., mens udgifterne stiger 9,8 pct. til 121,7 mia. kr. Dette bringer underskuddet på drifts-, anlægs- og udlånsbudgettet op på 14,4 mia. kr. eller næsten 2 mia. kr. mere end i indeværende finansår.

Det er specielt stigende lønomkostninger og stigende udgifter til overførsels-

indkomster, der forringer statsfinansernes stilling. Der forventes lønstigninger på godt 9 pct. for en gennemsnitsaflønnet tjenestemand, pensionssatserne skønnes at stige godt 10 pct. og dagpengeydelsen knapt 9 pct.

En fremskrivning af udgifts- og indtægtsbudgettet viser, at underskuddet på drifts-, anlægs- og udlånsbudgettet i 1981 bliver 19,2 mia. kr., i 1982 24,4 mia. kr. og i 1983 27,6 mia. kr. med mindre der gribes ind. Denne fremskrivning er selvsagt behæftet med betydelig usikkerhed, men som det bemærkes i redegørelsen, kan fremskrivningen bidrage til en belysning af størrelsesordenen af balanceproblemerne i dansk økonomi og dermed af kravene til den økonomiske politik.

Indtjeningen i dansk industri

Også 1978 viste en indtjeningsmæssig tilbagegang for industrien. Finansieringsinstituttet for Industri og Håndværk har beregnet, at afkastningsgraden (d. v. s. driftsresultatet før renter sat i forhold til aktivmassen) er faldet fra 10,5 pct. i 1976 til 9,1 pct. i 1977 og videre ned til kun 8,5 pct. i 1978. Analysen omfatter 637 virksomheder med en samlet omsætning på godt 23 mia. kr., hvilket svarer til knapt 18 pct. af industriens omsætning.

Et sammendrag af resultatopgørelserne for de 637 virksomheder for årene 1976, 1977 og 1978 viser i hovedtal.

	1976		1977		1978	
	mill. kr.	%	mill. kr.	%	mill. kr.	%
Omsætning:						
Hjemmemarked	11.218	60,8	12.394	59,6	13.730	59,3
Eksport	7.227	39,2	8.406	40,4	9.430	40,7
	18.445	100,0	20.800	100,0	23.160	100,0
Variable salgsomkostninger	627	3,4	739	3,6	861	3,7
Vareforbrug	8.790	47,7	9.909	47,6	10.961	47,3
Arbejdsløn	2.785	15,1	3.182	15,3	3.474	15,0
Dækningsbidrag I	6.243	33,8	6.970	33,5	7.864	34,0
Andre primære indtægter	165	0,9	218	1,1	203	0,8
Dækningsbidrag II	6.408	34,7	7.188	34,6	8.067	34,8
Gager m. v.	2.269	12,3	2.538	12,2	2.872	12,4
Indirekte produktionsomkostninger	837	4,5	973	4,7	1.112	4,8
Administrations- og salgsomkostninger	971	5,3	1.201	5,8	1.401	6,0
Vedligeholdelse af bygninger og maskiner	304	1,7	370	1,8	412	1,8
Anlægsafskrivninger	672	3,6	715	3,4	821	3,5
Overskud I	1.355	7,3	1.391	6,7	1.449	6,3
Renter (netto)	427	2,3	515	2,5	596	2,6
Overskud II	928	5,0	876	4,2	853	3,7
Ekstraordinære udgifter	18	0,1	58	0,3	7	-
Overskud III	910	4,9	818	3,9	846	3,7

Såvel nettooverskuddet i pct. af omsætningen som den ordinære indtjening er faldet. Det har betydet, at virksomhedernes egenkapitalforhold er blevet forringet på trods af en forsigtig udbyttepolitik. Den del af aktivmassen, som er finansieret med egne midler, er faldet fra 31,7 pct. i 1977 til 31,3 pct. i 1978.

Den stagnerende indtjening har naturligt nok begrænset lysten til og mulighederne for, at ekspandere gennem omfattende anlægsinvesteringer. Industrien har da også vist stor tilbageholdenhed over for nyinvesteringer ikke mindst i bygninger.

Instituttets analyse viser, at der er en betydelig spredning i de resultater virksomhederne opnår. Hovedproblemet i dansk økonomi hedder det videre, er imidlertid, at den brede gruppe af virksomheder på grund af de generelle erhvervsvilkår, ikke er i stand til at klare sig i den stadigt skærpede internationale konkurrence. Gennem forskellige foranstaltninger bl. a. K-låneordningerne, har man i et vist omfang billiggjort finansieringen af eksporterhvervets investeringer. Men renten er set i det store billede, en forholdsvis beskeden omkostningsfaktor, idet renteudgifterne udgør under 3 pct. af omsætningen. Skal beskæftigelsen og betalingsbalancen forbedres, må der derfor tages fat i den eneste væsentlige omkostningsfaktor vi selv kan påvirke, nemlig udgifterne til løn og gager, der udgør knapt 30 pct. af omsætningen. Instituttet peger på, at i den forbindelse må en ændring af dyrtidsmekanismen have første prioritet, fordi Danmark ikke i længden ustraffet kan tillade sig, at lade udefra kommende omkostningsstigninger slå igennem, som yderligere bølger af hjemlige løn- og prisstigninger.

Mens finansieringsinstituttets analyser især beskriver udviklingen i yngre og ret ekspansive virksomheder, dækker Danmarks Statistiks driftsregnskabsstatistik hele industrien incl. råstofudvinding og el-forsyning. Danmarks Statistiks foreløbige regnskabsopgørelse for 1978, viser en omsætningsfremgang for industrien som helhed på 7 pct. til 127 mia. kr. Resultatet før skat er steget 10 pct. til 5,6 mia. kr. og udgør dermed 4,4 pct. af omsætningen i 1978 mod 4,3 pct. i 1977.

Resultatet før skat i pct. af omsætningen er faldet fra 4,1 pct. til 3,7 pct. i nærings- og nydelsesmiddelindustrien, og fra 5,6 pct. til 5,5 pct. i jern- og metalindustrien, mens den er steget fra 3,8 til 4,2 pct. i den kemiske industri.

Produktion og beskæftigelse

Opgørelsen fra Danmarks Statistik af industriens ordre- og omsætningssituation i perioden juni–august 1979 viser en omsætningsfremgang på 12 pct. i forhold til året før. Fremgangen til eksport og hjemmemarked var praktisk talt lige stor. Priserne steg 9 pct. og mængderne 4 pct. Ordreindgangen fra eksportmarkedet steg 16 pct. og fra hjemmemarkedet 14 pct., mens ordrebeholdningen til eksportmarkedet steg 14 pct. og til hjemmemarkedet 18 pct.

Industriens ordre- og omsætningssituation: Hovedområder – årlig ændring i pct. juni–august 1979 i forhold til juni–august 1978

	Omsætning (lb. priser)	Omsætning (mængde)	Ordre- indgang	Ordre- beholdning
Industri i alt excl. skibsværfter heraf:	+12	+4	+14	+16
Investeringsgodeindustri	+15	+7	+17	+ 9
Mellemproduktindustri	+20	+3	+24	+25
Forbrugsgodeindustri	+ 7	+3	+ 8	+21

Investeringsindustrien. Jvf. tabellen steg omsætningen i løbende priser med 15 pct. Eksportomsætningen steg 16 pct. og salget til hjemmemarkedet 14 pct. Også ordreindgangen var ligeligt fordelt mellem eksport og hjemmemarkedsalg. Derimod steg ordrebeholdningen fra hjemmemarkedet 13 pct., mens den fra eksportmarkedet kun steg 6 pct.

Mellemproduktindustrien. Her er fremgangen til eksportmarkedet markant større end til hjemmemarkedet. Eksportomsætningen steg 32 pct., hjemmemarkedssalget 16 pct. Ordreindgangen fra eksportmarkedet steg 37 pct. og fra hjemmemarkedet 20 pct., mens ordrebeholdningen steg henholdsvis 32 pct. og 21 pct.

Forbrugsgodeindustrien har derimod haft den største fremgang på hjemmemarkedet. Hjemmemarkedssalget steg 10 pct. og eksporten kun 2 pct. Ordreindgang og ordrebeholdning fra hjemmemarkedet steg henholdsvis 9 pct. og 24 pct., mens stigningen fra eksportmarkedet tilsvarende kun var 6 pct. og 18 pct.

Nedenstående tabel viser industriens ordre- og omsætningssituation for de enkelte brancher i perioden april–juni 1979.

Industriens ordre- og omsætningssituation: Brancher – årlig ændring i pct. april–juni 1979 i forhold til april–juni 1978

	Omsætning (lb. priser)	Pris	Omsætning (mængde)	Ordre- indgang	Ordre- beholdning
Nærings- og nydelsesmiddelindustri	+ 1	+ 2	–	+ 5	+ 7
Tekstil-, beklædnings- og læderindustri	+14	+ 8	+ 7	+ 8	+27
Træ- og møbelindustri	+ 6	+ 7	– 3	+15	+16
Papir- og grafisk industri	+12	+ 8	+ 3	+10	+13
Kemisk industri	+18	+12	+ 1	+19	+22
Sten-, ler- og glasindustri	– 1	+ 8	– 9	+ 6	+ 4
Jern- og metalværker og støberier	+ 2	+16	–18	– 3	+ 8
Jern- og metalindustri excl. skibsværfter	+11	+ 7	+ 4	+14	+11
Anden industri	– 1	+ 9	– 9	+ 7	+33

Arbejdsløshedssituationen. For august 1979 har Danmarks Statistik opgjort det gennemsnitlige antal registrerede fuldtidsledige til 142.700. Sæsonkorrigeret var tallet 149.400, svarende til en ledighedsprocent på 5,6 mod 7,2 i august 1978.

Ialt 455.900 personer var berørt af ledighed i første halvår 1979. Det er dog kun 7 pct. eller 32.000, der har været ledige i hele perioden.

Arbejdsløsheden er gennemgående størst for kvinderne. Ledighedsgraden udtrykker hvor stor en del af perioden den arbejdsløse har gået ledig. I gennemsnit var ledighedsgraden i første halvår 0,35 for mændene og 0,46 for kvinderne. 26 pct. af kvinderne har været ledige i mere end 3/4 af perioden, mens dette kun gjaldt 14 pct. af mændene.

Ifølge arbejdsformidlingsstatistikken var antallet af nyanmeldte ledige pladser (der havde stået ubesat i mindst 1 uge) 1.657 ved udgangen af august 1979. For perioden juni–august 1979 var antallet af ledige pladser 12 pct. større end året før.

Beskæftigelsen. Industrien beskæftigede ved udgangen af juli 280.200 arbejdere og 103.400 funktionærer. I forhold til juli 1978 steg arbejderne antal med 1,3 pct. og funktionærernes faldt med 0,1 pct.

Antallet af beskæftigede arbejdere og medarbejdende mestre ved bygge- og anlægsvirksomhed var i maj 1979 154.900, hvilket var 4 pct. færre end i maj 1978.

Betalingsbalancen og udenrigshandel

Danmarks Statistiks foreløbige opgørelse af betalingsbalancen for 1. halvår 1979 viste et underskud på de løbende poster på 6,8 mia. kr., hvilket er 3,2 mia. kr. mere end i samme periode 1978.

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

Betalingsbalancens løbende poster 1. halvår 1979

	Indtægter	Udgifter	Netto- indtægter	Netto- indtægter
	1. halvår 1979		1. halvår 78	
	mio. kr.			
Ekport (fob)/import (fob)	36.245	44.290	—8.045	—6.200
Søtransport	5.745	4.175	1.570	1.260
Rejser	2.645	3.250	— 605	— 200
Øvrige varer og tjenesteydelser	4.930	2.425	2.505	2.315
De europæiske Fællesskaber	3.010	1.165	1.845	2.160
Renter, udbytter o. l.	2.200	5.365	—3.165	—2.290
Ensidige overførsler	200	1.060	— 860	— 560
I alt	54.975	61.730	—6.755	—3.515

Vare- og tjenesteposterne er ialt blevet forringet med godt 1,7 mia. kr. og de øvrige løbende poster med 1,5 mia. kr. Nettorenteudgifterne alene er steget med 900 mio. kr.

Kapitalposterne viste et fald i den offentlige nettolåntagning i udlandet fra 4,6 mia. kr. i 1. halvår 1978 til 2,2 mia. kr. i 1979. I modsætning hertil blev den private registrerede netto-låntagning næsten tredoblet til 10,5 mia. kr. Valutareserveerne blev i 1. halvår 1979 forøget med 5,3 mia. kr.

De samlede valutareserve har i øvrigt i perioden marts-juli 1979 ligget på over 20 mia. kr. Valutauroen i august-september fik imidlertid valutareserveerne til at falde, så de ved udgangen af september måned lå på 17,5 mia. kr.

Den samlede indførsel og udførsel månedsvis i 1978 og 1979 (værdi i mio. kr.)

	Indførsel		Udførsel		Merindførsel	
	1978	1979	1978	1979	1978	1979
Januar	6.463	6.973	4.711	5.360	1.752	1.613
Februar	6.231	6.682	5.281	5.319	949	1.363
Marts	6.851	8.355	5.206	7.097	1.645	1.257
April	6.356	7.474	5.350	6.207	1.006	1.267
Maj	6.613	8.293	5.415	6.115	1.198	2.178
Juni	6.755	7.580	6.015	6.355	740	1.225
Juli	5.336	7.578	4.061	5.089	1.275	2.489
August	6.855	8.354	5.281	6.229	1.575	2.125
JAN.-AUG.	51.461	61.311	41.321	48.071	10.140	13.240
September	6.857		5.874		983	
Oktober	7.252		5.954		1.298	
November	7.512		5.788		1.724	
December	7.098		5.810		1.287	
Aret i alt	80.179		64.747		15.432	

Merindførslen for januar-august 1979 er af Danmarks Statistik opgjort til 13,2 mia. kr., hvilket er 30,6 pct. mere end i samme periode 1978. Indførslen er steget 19,1 pct. og udførslen 16,3 pct.

Merudgifterne til indførsel af olie m. v. er alene steget med 45,7 pct. svarende til 3,6 mia. kr. og kan derved forklare den kraftige stigning i merindførslen. Indførslen af råvarer og halvfabrikata er steget med 4,5 mia. kr. (17,9 pct.) og indførslen af forbrugsvarer 1,4 mia. kr. (15,1 pct.). Derimod er indførslen af investeringsgoder (maskiner og transportmidler) kun vokset 2,7 pct.

For udførselens vedkommende gælder, at industrieksporten er steget 17,7 pct. til 31,4 mia. kr. og landbrugseksporten incl. konserver med 10,0 pct. til 12,0 mia. kr.

Forbrug og investering

Forbrug. Detailomsætningsindekset for juni-august 1979 var i løbende priser 10,3 pct. højere end i samme periode 1978. Målt i mængder og sæsonkorrigere-

ret viste indekset i forhold til den foregående tre-måneders periode et fald på 0,9 pct.

Antallet af nyregistrerede personbiler var i perioden januar–august 1979 99.156, hvilket er 3 pct. mere end i samme periode sidste år.

Erhvervsinvesteringer. Der blev nyregistreret 16.429 vare- og lastbiler i årets første otte måneder. Det var 16 pct. flere end i samme periode sidste år.

I 2. kvartal 1979 blev der påbegyndt 1.117.000 m² erhvervsbyggeri, hvilket er 16.000 m² mere end i 2. kvartal 1978. Påbegyndelserne af fabrikker og værksteder samt kontorer og butikker er faldet med henholdsvis 13 pct. og 18 pct., mens påbegyndelserne af avlsbygninger til landbrugsejendomme er steget med 17 pct. til 598.000 m².

Boligbyggeriet. Antallet af påbegyndte boliger var i årets første 8 måneder 20.884, hvilket er et fald på 11 pct. i forhold til samme periode 1978. Antallet af fuldførte boliger var i samme periode 15 pct. lavere, mens der ved udgangen af august 1979 stort set var samme antal boliger under opførelse som et år tidligere.

I løbet af de sidste par år er der blevet oprettet et bygnings- og boligregister. Den første opgørelse på basis heraf, viste at der i april 1977 var godt 2 mio. boliger i Danmark. Knap 56 pct. af disse var enfamiliehuse. Der var ialt udstykket 109.000 ejerlejligheder til beboelsesformål. Den gennemsnitlige størrelse af parcelhusene var ca. 125 m², mens en bolig i et flerfamiliehus i gennemsnit havde et areal på ca. 75 m². 31 pct. af boligerne opvarmes ved fjernvarme, mens 56 pct. har centralvarme.

Ser man på boligernes standard er den tydeligt dårligere i Københavns og Frederiksberg kommuner, hvor kun knapt 60 pct. har eget bad, mens det tilsvarende tal for hele landet er 81 pct.

Pris- og lønudviklingen

Prisindeks

	Råvare- prisindeks		Engros- prisindeks		Forbruger- prisindeks		Månedss- prisindeks	
	1978	1979	1978	1979	1978	1979	1978	1979
	1968=100 ¹⁾		1968=100		1975=100		Jan. 1975=1979	
Januar	294	286	216	224	129,2	137,9	128,2	135,3
Februar	291	297	218	227	129,8	138,7	128,9	136,1
Marts	291	308	219	230	130,7	139,9	129,6	137,2
April	291	319	219	231	131,2	140,4	130,1	137,8
Maj	292	331	220	235	132,3	142,7	132,0	140,5
Juni	286	348	222	241	132,6	144,0	132,3	141,8
Juli	286	375	220	241	132,9	147,3	132,4	142,6
August	287	387	221	243	133,5	149,9	133,0	144,2
September	286		221		134,4		133,9	
Oktober	283		221		136,9		134,3	
November	282		223		137,8		135,5	
December	284		222		137,9		135,4	

¹⁾ 1978-vægte

Råvareprisindekset stiger fortsat voldsomt. Mens råvarepriserne i maj 1979 lå godt 13 pct. højere end i samme måned året før, var de i august 35 pct. højere end i august 1978. Brændselspriserne viser langt den største vækst og lå i august 1979 mere end 50 pct. over niveauet i august 1978. Priserne på råvarer til byerhvervene var i august steget knapt 13 pct. i forhold til året før.

Engrosprisindekset steg fra maj til august 1979 med 3,4 pct. Dermed var indekset steget med 10,0 pct. i forhold til august 1978. Indekset for produktionsmidler steg 14,6 pct fra august 1978 til august 1979, mens indekset for forbrugsvarer steg 2,3 pct. Fordeles varerne efter oprindelsesland steg indekset for de dansk-producerede varer med 6,9 pct., mens importvarerne steg 13,2 pct.

Forbrugerprisindekset er fra maj til august 1979 steget med 7,2 point svarende til en stigning på 5 pct. De tre point, skyldes de i juli indførte afgiftsforhøjelser på brændselsprodukter og cigaretter. Fra august 1978 til august 1979 er forbrugerpriserne steget 12,3 pct. Størst prisstigninger har der været på brændsel og belysning (60,8 pct.), tobaksvarer (17,3 pct.) og transport (17,0 pct.), mens f. eks. fødevarer er steget 6,4 pct. og husleje 7,5 pct.

Månedsprisindekset lå i august 1979, 8,4 pct. højere end i august 1978. Reguleringspristallet for juli, der beregnes som et gennemsnit af månedsprisindeksene for maj, juni og juli, blev opgjort til 141,6. Dette udløste to dyrtidsportioner ved indeks 136 og 139, og der henstår derfor 2,6 point til næste regulering, der beregnes på baggrund af reguleringspristallet for januar. Med den nuværende prisstigningstakt forventes januar-pristallet at udløse tre dyrtidsportioner.

Lønudviklingen. Timelønsindekset for industriens arbejdere lå i juli 1979 10,1 pct. højere end i juli 1978, mens månedslønindekset for industriens funktionærer viste en stigning på 8,6 pct.

Penge- og kapitalmarkedet

Forventninger om justeringer indenfor EMS-samarbejdet medførte i august 1979 et forstærket pres mod den danske krone, som siden begyndelsen af juni havde befundet sig i bunden af EMS. Presset kulminerede i september, og Nationalbanken reagerede ved at sætte diskontoen op med 2 pct. til 11 pct. med virkning fra den 17. september. På tysk initiativ kom der allerede ugen efter en justering af kurserne inden for EMS-samarbejdet. Tyskerne ønskede en mindre revaluering af D-mark for at bremse dollar-krisen, og den danske regering benyttede lejligheden til at nedskrive kronen med 3 pct.

Uroen omkring kronekursen medførte ikke, som frygtet, noget større tilbagesalg af danske obligationer fra udlandet.

Fra september 1978 til august 1979 steg forretningsbankernes indlån med 9,1 pct. og udlånene med 11,4 pct. For sparekassernes vedkommende var stigningen henholdsvis 9,5 pct. og 7,5 pct. Med virkning fra 1. oktober 1979 blev udlånsloftet hævet med 2 pct. Loftet er dermed siden årsskiftet i alt blevet hævet med 7 pct. Den meget beskedne forhøjelse, der nærmere dækker et efterslæb end åbner mulighed for kreditudvidelse, er udtryk for, at Nationalbanken ikke ønsker at lempe penge- og kreditpolitikken, før det nye folketing har gennemført en effektiv økonomisk politik.

Obligationsrenten steg i 3. kvartal. Den effektive rente på 20-årige 10 pct. åbne serier i almindelig realkredit steg fra 17,4 pct. ultimo juni til 18,1 pct. ultimo september. Renten på statsobligationer steg knapt så meget.

Anne-Katrine Pilegaard
19-10-1979