

økonomi og politik

Kvartalskrift udgivet af
Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi

51. årgang · nummer 4 · 1977

Munksgaards Forlag · København 1978

ØKONOMI OG POLITIK

51. årgang nr. 4-1977

Indhold

<i>Jens Holten Larsen:</i> Nogle nye instrumenter i pengepolitikken	321
<i>Jørgen Huno Rasmussen:</i> Teknologirådets rapport – samfundsansvar eller magtkamp?	327
<i>Søren Riishøj:</i> Fra oktoberrevolutionen til det udviklede socialistiske samfund	341
<i>Hans Rask Jensen:</i> På vej mod forbrugerpolitisk forbrugsforskning?	355
<i>Iver Hornemann Møller:</i> Klassekamp og sociallovgivning ...	366
<i>Jacob A. Buksti og Lars Nørby Johansen:</i> Organisationssystemet i Danmark	386
Udviklingen i den internationale og den danske økonomi	416

Kvartalsskrift

udgivet af Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi
Munksgaards Forlag . København 1978

FORFATTERNE

Jens Holten Larsen, kontorchef, cand. polit., Driftsøkonomisk kontor, Privatbanken A/S.

Jørgen Huno Rasmussen, civilingeniør, HD, Institut for Anlægsteknik, Danmarks tekniske Højskole.

Søren Riishøj, cand. mag., med hovedfag i samfundsfag, adjunkt ved Christianshavns gymnasium.

Hans Rask Jensen, kandidatstipendiat, cand. merc., Institut for Markedsøkonomi, Handelshøjskolen i Århus.

Iver Hornemann Møller, cand. polit. og dr. merc.

Jacob A. Buksti, lektor ved Institut for Statskundskab, Århus Universitet, cand. mag.

Lars Nørby Johansen, adjunkt ved Institut for Historie og Samfundsvidenskab, Odense Universitet. Pt. Institute Universitatrio Europeo, Firenze, Italien.

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

Udgivelsen er støttet af Statens samfundsvidenskabelige Forskningsråd.

Eftertryk uden kildeangivelse ikke tilladt.

ØKONOMI OG POLITIK udkommer med et hæfte i hvert kvartal. Årsabonnement 90 kr. incl. moms. Enkelte hæfter 30 kr. incl. moms. Ansvarshavende redaktør: Cheføkonom, cand. polit. H. THUSTRUP HANSEN, tlf. (01) 11 11 11. Selskabets formand: Professor, dr. phil. SVEN HENNINGSEN. Redaktionsudvalg: Professor H. P. CLAUSEN, lektor, cand. mag. KNUD LARSEN, professor MOGENS PEDERSEN og lektor, cand. mag. CHRISTIAN THUNE. Redaktion: Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Rosenborggade 15, 1130 København K. Ekspedition og abonnement: Munksgaards Forlag A/S, Nørre Søgade 35, 1370 København K, tlf. (01) 12 70 30. Abonnement kan endvidere tegnes i alle boglader.

Tryk: Anton Nielsens Bogtrykkeri, København.

Udsendt i boghandelen marts 1978.

Nogle nye instrumenter i pengepolitikken

Jens Holten Larsen

Omslaget i de økonomiske konjunkturer og de heraf følgende ligevægtsproblemer – herunder især betalingsbalanceunderskuddet og dermed behovet for kapitalimport – har nødvendiggjort en tilpasning af pengepolitikken.

Der gives i det følgende en kortfattet kronologisk oversigt over de pengepolitiske instrumenter, som Nationalbanken har indført i perioden maj 1975 – september 1977. Derpå gives eksempler på, hvorledes de pengepolitiske instrumenter påvirker renten på pengemarkedet (interbank-markedet) og på pengeinstitutternes indlåns- og udlånsrentesatser.

Pengeinstitutternes låntagning i Nationalbanken indtil udgangen af april 1975

Indtil udgangen af april 1975 var pengeinstitutternes lån i Nationalbanken især baseret på sikkerhed i værdipapirer. Nationalbanken tilpassede lånemulighederne til lånebehovet ved at variere belåningsværdierne for de deponerede værdipapirer¹).

Dette system lagde ikke nævneværdige likviditetsmæssige begrænsninger på pengeinstitutternes muligheder for at købe obligationer, da disse kunne tjene som sikkerhed for lån. Eftersom en væsentlig del af udvidelsen i pengemængden netop hidrører fra pengeinstitutternes obligationskøb, var lånesystemet uegnet, hvis der i pengepolitikken skulle indgå mål for væksten i pengemængden.

Nationalbanken havde ganske vist mulighed for at stramme vilkårene ved at forhøje lånerenten eller nedsætte belåningsværdierne. Der bestod dog i de enkelte pengeinstitutter fortsat en betydelig grad af sikkerhed for at den nødvendige likviditet kunne fremskaffes. Havde man den ikke selv, kunne den for en beskednen overpris hentes i pengemarkedet.

Instrumentet gav mulighed for at styre renten, men dets evne til at begrænse væksten i pengemængden var ringe.

Lånerammer

Det konjunkturbestemte omslag fra store statslige kasseoverskud til kasseunderskud reducerede gradvist pengeinstitutternes lånebehov. Efterhånden som penge-

1. Lånereglerne er beskrevet i Nationalbankens årsberetning 1974, s. 118-120.

institutterne i foråret 1975 nedbragte deres gæld til Nationalbanken, borte-
redes mulighederne for at styre renten.

Nationalbanken indførte da den 1. maj lånerammer som erstatning for de
hidtidige belåningsregler²).

Lånerammerne fastsættes hvert kvartal udfra vurderinger af pengeinstitut-
ternes lånebehov og under hensyn til de pengepolitiske mål. Som omtalt senere
i artiklen medvirker lånerammerne til at skabe en større grad af usikkerhed i
pengeinstitutterne end de hidtidige belåningsregler.

Hvis lånerammerne er knapt tilmålt i relation til lånebehovet, vil denne usik-
kerhed manifestere sig i en uvillighed til at basere udlån til pengemarkedet på
lån i Nationalbanken.

Det enkelte pengeinstitut vil derfor være tilbageholdende med at købe obliga-
tioner i tillid til, at der altid kan skaffes finansiering i pengemarkedet.

Instrumentet er derfor egnet til styring af såvel rente som pengemængde. Det
er dog en forudsætning, at pengeinstitutterne inden for hvert kvartal i perioder
er gældsat til Nationalbanken.

Kassebinding og indlånsbeviser

Da rammerne for salg af statsobligationer i 1975 ikke var tilstrækkelige til at
opveje statens kasseunderskud, måtte Nationalbanken på anden vis neutralisere
den ledige likviditet, der opstod som følge heraf. I oktober indførtes kassebin-
dingsregler og i november påbegyndtes udstedelsen af ubelånelige indlåns-
beviser³).

Statspapirer

I foråret 1976 fastsattes rigelige rammer for salg af statspapirer, og papirernes
vilkår blev tilrettelagt således, at en bredere kreds af investorer blev tiltrukket.
Man undgik herved en gentagelse af udviklingen i 1975, hvor så at sige alle
statsobligationer blev afsat til pengeinstitutterne, hvorfor man ikke opnåede en
afdæmpning af væksten i pengemængden.

Intervention i pengemarkedet

I tiden op til valutakursjusteringen i oktober 1976 blev valutastillingen og der-
med pengeinstitutternes likviditet stærkt forringet. I denne situation valgte
Nationalbanken at forsyne pengeinstitutterne med likviditet ved direkte inter-
vention (udlån) i pengemarkedet. Igennem det følgende halve år var pengemar-
kedsintervention et vigtigt supplement til lånerammerne.

Imidlertid har pengemarkedsintervention den samme skavank som de gamle

2. Se Nationalbankens årsberetning 1975, s. 59-61 og s. 126.

3. Se Nationalbankens årsberetning 1975, s. 61-62 og s. 127-128.

låneregler, idet der i det enkelte pengeinstitut skabes en høj grad af sikkerhed for at der i pengemarkedet kan skaffes midler til veje til finansiering af f.eks. køb af obligationer. Dette kan være baggrunden for, at Nationalbanken i den likviditetsknappe periode op til valutakursjusteringen i august 1977 valgte at udvide og fordyre lånerammerne fremfor at intervenere i pengemarkedet.

Indskudsrammer

Det sidste hul i »rentestyringsnettet« – de uforrentede folioindskud i Nationalbanken – blev lukket ved indgangen til juli kvartal 1977. Hidtil havde det i perioder med overskydende likviditet i banksystemet ikke været muligt for det enkelte pengeinstitut at få forrentet ledige midler. Disse måtte sættes ind på foliokontoen i Nationalbanken uden renteberegning.

Dette forårsagede voldsomme rentesvingninger på pengemarkedet, svingninger, som kan være uønskede, hvis man ønsker at fastholde en stabil (høj) rente.

Fra 1. juli 1977 forrentes indskud inden for visse rammer med diskonto-3 %.

Opsummering

Nationalbanken råder herefter over et rigt udvalg af nye instrumenter, som kan anvendes til opfyldelsen af pengepolitikens mål for renten og pengemængden:

- lånerammer med varierende størrelse og vilkår
- kassebinding
- indlånsbeviser
- pengemarkedsintervention
- rammer for forrentning af indskud
- statsgældsbeviser og statsobligationer (der for såvidt angår rentefastsættelsen vel må henregnes under de pengepolitiske instrumenter).

Hertil kommer de traditionelle instrumenter:

- diskontoen
- kreditloftet og
- obligationsmarkedsinterventioner.

I det følgende afsnit beskrives, hvorledes Nationalbankens instrumenter indvirker på pengemarkedsrenten.

Rentedannelsen på pengemarkedet

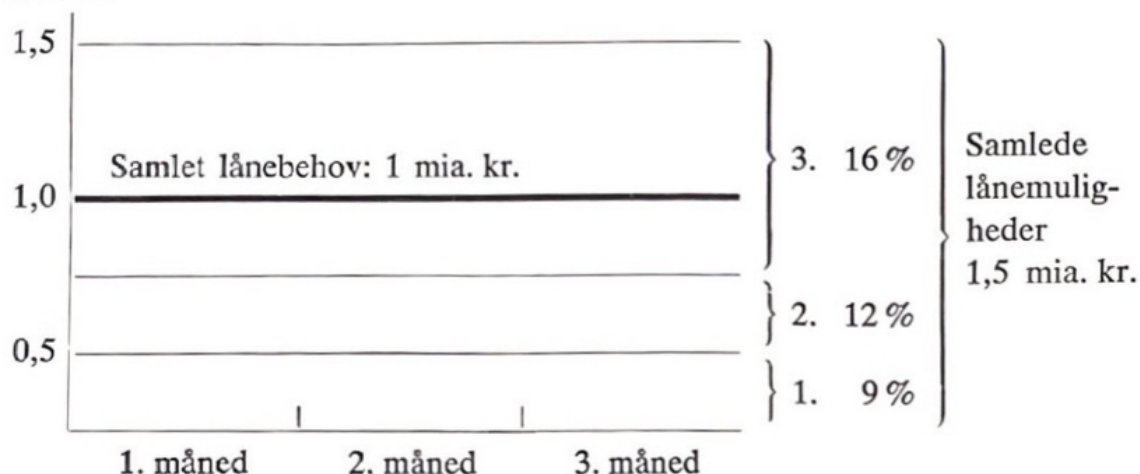
Rentedannelsen på pengemarkedet kan beskrives på baggrund af Nationalbankens tildeling af lånerammer. Eksemplet er af hensyn til overskueligheden forenklet, hvilket dog ikke påvirker konklusionerne.

Det antages, at Nationalbanken i et givet kvartal forventer, at samtlige pengeinstitutters lånebehov andrager 1 mia. kr. igennem hele kvartalet,

Samtidig har man et ønske om at pengemarkedsrenten skal være 16–17 %. Nationalbanken kan meddele pengeinstitutterne sine forventninger, men dette indgår ikke i de trykte spilleregler.

Figuren nedenfor angiver, hvordan lånerammerne under disse betingelser kan tænkes fastsat.

Mia. kr.



Lånemulighederne er inddelt i tre trancher. For den første tranche, der andrager $\frac{1}{4}$ af lånemulighederne, betaler pengeinstitutterne 9 %, for den anden tranche, der også andrager $\frac{1}{4}$ af lånemulighederne, betales 12 %, og for den resterende halvdel betales 16 % (obligationsrenten, rundet op til nærmeste halve procent).

A. Nationalbankens forventninger opfyldes

Hvis Nationalbankens forventninger til udviklingen i lånebehovet opfyldes, vil lånemulighederne være 50 % større end lånebehovet – øjensynligt et ganske rigeligt overskud.

Imidlertid kan der hos pengeinstitutterne herske forventninger til udviklingen i lånebehovet, der afviger fra Nationalbankens.

De enkelte pengeinstitutter bestemmer til en vis grad selv deres lånebehov. Nogle ønsker en relativt rigelig likviditet og dermed store lånereserver i Nationalbanken. Andre ser en fordel i at have et lånebehov, der overstiger lånerammen i Nationalbanken, og disse pengeinstitutter må derfor låne på pengemarkedet.

Hvis alle pengeinstitutter har den samme forventning til lånebehovet som Nationalbanken vil de, der har en relativt rigelig likviditet, låne ud til de, der har et lånebehov udover lånerammen i Nationalbanken mod et mindre tillæg til renten på tredje tranche af lånerammen.

Pengemarkedsrenten vil ligge stabilt på $16\frac{1}{2}$ –17 %.

Hvis de pengeinstitutter, der låner ud, forventer at lånerammerne er meget

rigelige i forhold til lånebehovet, kan det tænkes, at pengemarkedsrenten i en periode vil ligge i intervallet 12–16 % (mellem renten på anden og tredje tranche). Før eller senere vil låntagernes iver dog vække långivernes mistanke, og et par dages tilbageholdende udlånsvirksomhed vil drive renten op på 16½–17 %.

Venter pengeinstitutterne med relativt rigelig likviditet derimod at lånerammerne er utilstrækkelige, vil de i kvartalets begyndelse kun nødtigt låne ud på pengemarkedet. Dette vil få låntagerne til at byde renten op til måske 18–20 %, hvilket efterhånden vil lokke långivere frem. Efterhånden vil det gå op for de mere forsigtige pengeinstitutter med relativt god likviditet, at lånerammerne er tilstrækkelige, hvorfor renten vil falde til 16½–17 %.

Hvis Nationalbanken med rimelig sikkerhed kan forudsige samtlige pengeinstitutters lånebehov, kan pengemarkedsrenten styres ved hjælp af lånerammerne.

B. Nationalbankens forventninger opfyldes ikke

Der kan være flere årsager til, at Nationalbankens forventninger ikke opfyldes. I figuren nedenfor opregnes nogle af disse. Samtidig angives de indgreb, Nationalbanken kan foretage for at modificere de uventede påvirkninger.

	Eksempler på påvirkninger, der kan føre til at forventningerne ikke opfyldes.	Indgreb, der kan modificere påvirkningerne	
		Indgreb, der ændrer lånebehovet.	Indgreb, der tilpasser lånemulighederne.
Giver større lånebehov	Salget af statspapirer bliver større end ventet.	Større kassebinding.	Ændring af lånerammer.
	Valutaudstrømning fra den private sektor.	Salg af indlånsbeviser. Forhøjelse af renten på statspapirer.	Ændring af indskudsrammer.
Giver mindre lånebehov	Statens kasseunderskud bliver større end ventet.	Frigivelse af kassebinding.	Intervention i pengemarkedet – mulighed for såvel udlån som indlån.
	Valutatilstrømning som følge af privat låntagning i udlandet.	Indfrielse af indlånsbeviser. Nedsættelse af renten på statspapirer.	(Indgrebene kan angå mængde og/eller priser).

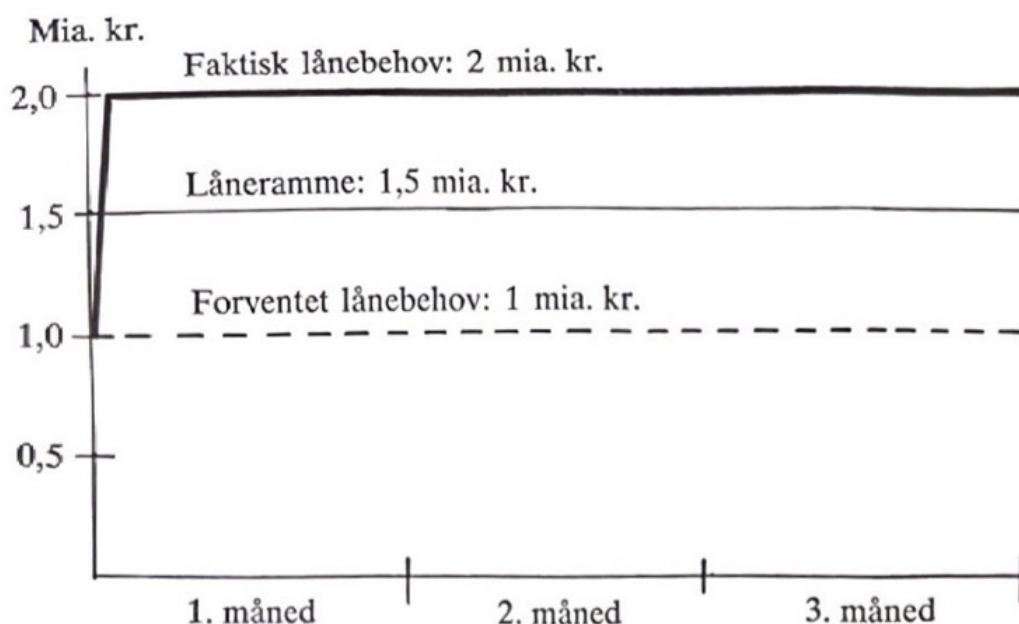
Et – dramatisk, men realistisk – eksempel på virkningerne af fejlslagne forventninger.

Det antages, at årsagen til at Nationalbankens forventninger til lånebehovet ikke opfyldes er en valutaudstrømning fra den private sektor. Forventninger om en snarlig valutakursjustering kan give en opbremsning i valutalåntagningen og måske føre til betalingsforskydninger over for udlandet.

Det kan tænkes, at samtlige pengeinstitutters lånebehov herved vokser til

2 mia. kr. gennem hele kvartalet. (Det forudsættes altså, at valutatabet indtræffer på kvartalets første dag).

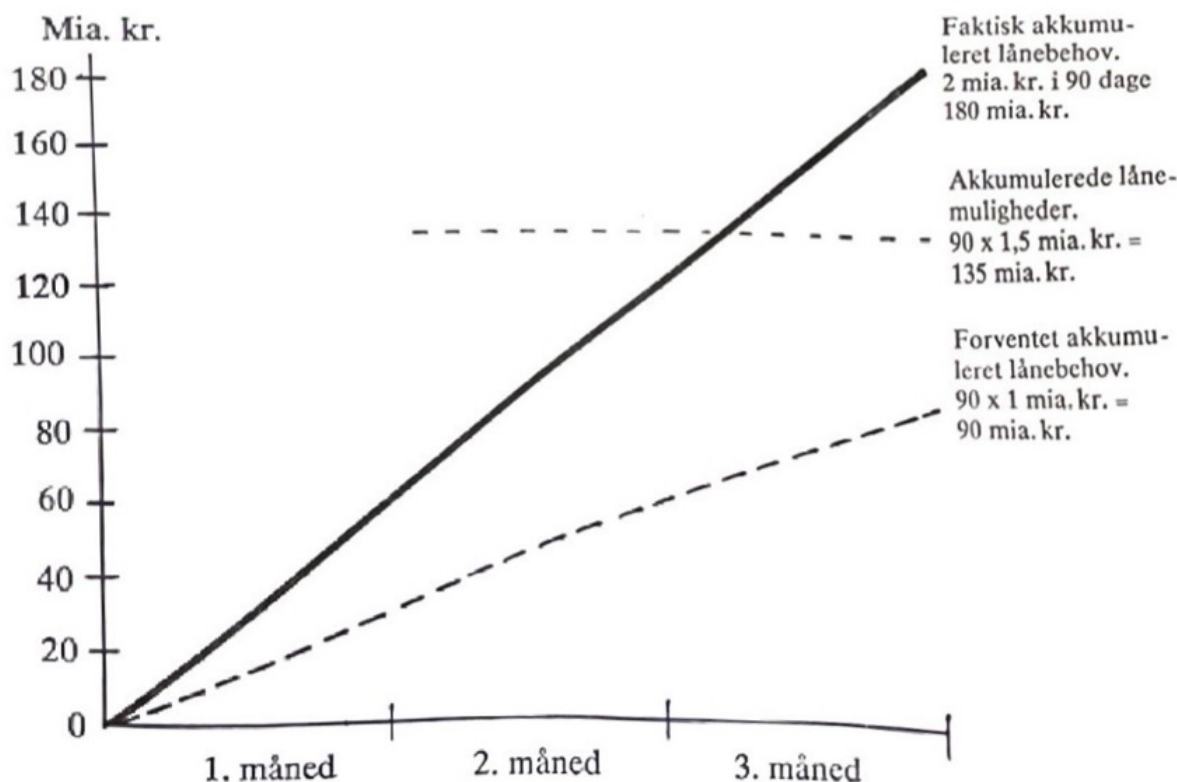
Lånebehov og lånemuligheder ser nu således ud:



Kvartalets lånebehov overstiger nu lånemulighederne med $\frac{1}{2}$ mia. kr., hvilket fører til et voldsomt efterspørgselspres på pengemarkedet. Hvis Nationalbanken ikke øjeblikkeligt griber ind, vil pengemarkedsrenten springe i vejret.

Da lånerammerne er udmålt til at dække et helt kvartals lånebehov, går der nogen tid, før alle lånemuligheder er opbrugt.

Dette kan illustreres ved sumkurver for lånebehov og lånemuligheder:



Jo nærmere man kommer til den dag, hvor lånemulighederne er fuldt udnyttet, des højere vil pengemarkedsrenten være, idet skaren af udbrydere hastigt svinder ind, medens efterspørgere vil melde sig i stigende tal.

På et tidspunkt inden alle lånemuligheder er brugt op vil Nationalbanken træde til, enten med indgreb, der fører til et mindre lånebehov, eller – hvad der er mest sandsynligt i dette eksempel – ved at forhøje lånerammerne eller intervenere i pengemarkedet.

Indgrebene kan tænkes at ske på vilkår, der fastholder det høje renteniveau på pengemarkedet, da et højt renteniveau kan afsvække valutaudstrømningen. Renteforhøjelsen vil nemlig ikke være isoleret til pengemarkedet. Der vil uundgåeligt ske en afsmitning på pengeinstitutternes indlånsrente.

Samspillet mellem renten på markedet og renten på specialindlån⁴)

Markedet for specialindlån opstod efter renteaftalens ophævelse i 1973. Der foreligger ikke statistiske oplysninger om disse indlån, men markedets samlede størrelse kan anslås til 15–20 mia. kr.

Der er i betydeligt omfang tale om »løse« indlån, som søger hen til det pengeinstitut, der tilbyder den højeste rente. Specialindlånsrenten vil derfor ligesom pengemarkedsrenten stige, når pengeinstitutternes lånebehov udvikler sig som beskrevet ovenfor. De enkelte pengeinstitutter vil, for at kompensere for forøgelsen i lånebehovet, søge at tiltrække specialindlån ved at sætte renten op. De, der herved mister indlån, vil reagere ved at tilbyde en tilsvarende eller lidt højere rente end konkurrenten.

Da markedet er ret gennemsigtigt, vil renten på den samlede specialindlånsaldo i pengeinstitutterne hurtigt stige. Antages det, at specialindlånene andrager 15 % af de samlede indlån, og at specialindlånsrenten stiger fra 15 til 20 %, vil den samlede gennemsnitlige indlånsrente stige med $\frac{3}{4}$ %-point.

Nationalbankens indirekte påvirkning af renten på det beløbsmæssigt relativt lille pengemarked får således konsekvenser for renten på specialindlånsmarkedet, der vel beløbsmæssigt er 10–20 gange større end pengemarkedet.

Virkningen på udlånsrenten

Stigningen i specialindlånsrenten og dermed den samlede indlånsrente påfører pengeinstitutterne øgede driftsudgifter. For at kompensere herfor vil man forhøje udlånsrenten.

Hermed er kredsløbet sluttet. En uventet, og af Nationalbanken uønsket, forøgelse i pengeinstitutternes lånebehov bevirker, at pengemarkedsrenten drives i vejret. Som konsekvens heraf konkurreres specialindlånsrenten op, hvorpå

4. Også benævnt blokindlån eller aftaleindlån. Omfatter indlån af betydelig størrelse fra virksomheder, kommuner og institutioner.

pengeinstitutterne for at kompensere for stigningen i finansieringsomkostningerne sætter udlånsrenten op.

Den nødvendige pengepolitik

I eksemplet var det en forringelse i valutastillingen, der satte processen igang. Den afledede stigning i renten vil modvirke en yderligere forringelse i valutastillingen og måske endog vende strømmen.

Den rentegevinst, virksomhederne får ved at optage valutalån, kan nemlig meget vel opveje det kurstab, der følger af en eventuel valutakursjustering. Rentegevinsten, der består af forskellen mellem specialindlånsrenten (eller udlånsrenten) og renten på valutalån, kan nå op på 10 % p. a., og der skal således være udbredte forventninger om en nært forestående effektiv krone-nedskrivning, før renteforhøjelsens afdæmpende virkning på forringelsen i valutastillingen udebliver. Sammen med de øvrige pengepolitiske instrumenter spiller Nationalbankens lånerammer således en væsentlig rolle ved gennemførelsen af den nødvendige pengepolitik, hvis hovedmål beklageligvis må være at sikre finansiering af underskuddet på betalingsbalancen.

Teknologirådets rapport — samfundsansvar eller magtkamp?

Jørgen Huno Rasmussen

1. Indledning

En arbejdsgruppe under Teknologirådet udsendte for nylig en rapport om »Udviklingstendenser for bygge- og anlægssektoren«¹), hvori man under henvisning til visse overordnede samfundsmål udstikker en række retningslinier, som det bør tilstræbes, at branchen udvikler sig efter.

Kort tid senere fulgte »Håndværksrådets Alternative Byggerapport«²), der ud fra lignende samfundshensyn når de stik modsatte resultater.

Dette antyder, at rapporterne kan være led i magtkampe for at varetage specielle interesser, hvilket underbygges af følgende udtalelse fra et medlem af Teknologirådets arbejdsgruppe, der bestod af 9 fremtrædende repræsentanter for forskellige af byggebranchens parter:

»Deltagerne i udvalgsarbejdet vil hver for sig — søge at finde udviklingstendenser, der er i overensstemmelse med deres personlige opfattelse af, i hvilken retning udviklingen bør gå.«³)

For at kunne hæve en sådan påstand om, at bestemte hændelser er led i en magtkamp, op fra det umiddelbare common sense plan, må det imidlertid kræves, at man i det konkrete tilfælde kan udpege de elementer, der indgår i en magtmodel.

Det er derfor nødvendigt først at præsentere et magtteoretisk begrebsapparat, og den følgende artikel bliver således foruden en analyse af byggerapporterne i lige så høj grad en diskussion af en nyere magtmodel.

2. Det problematiske magtbegreb

Der findes efterhånden et uoverskueligt spektrum af magtteorier, og stadig flere ser dagens lys. Men magtbergrebets anvendelighed i en videnskabelig sammen-

1. Teknologirådets Arbejdsgruppe: »Vurdering af udviklingstendenser for bygge- og anlægssektoren«, Kbh., 1977.

2. Håndværksrådet: »Håndværksrådets Alternative Byggerapport«, Kbh., 1977.

3. Teknologirådet, op. cit., p. 5.15.

hæng betvivles for eksempel af James G. March, der i en berømt artikel fra 1963⁴⁾ konkluderer:

»On the whole, however, power is a disappointing concept. It gives us surprisingly little purchase in reasonable models of complex systems of social choice.«⁵⁾

På trods af visse afgrænsninger i sin undersøgelse af magtmodellers anvendelighed⁶⁾ rammer March med denne konklusion væsentlige grene af de den gang kendte magtteorier, hvilket inkluderer arbejder af fremtrædende pluralister som for eksempel R. A. Dahl⁷⁾ og disses betydeligste kritikere Peter Bachrach og Morton Baratz⁸⁾.

March søgte blandt andet at begrunde magtteoriernes manglende forklarings-evne med en udbredt tendens til at koncentrere sig om måleproblemer i stedet for at stille spørgsmålstejn ved den grundlæggende model, hvorefter sociale beslutninger eller hindring af sådanne (»nondecisions«) opfattes som en kombination af individuelle beslutninger, hvis betydning for udfaldet afhænger af den mellemliggende variabel: de individuelle parterers magt⁹⁾.

Siden da er magtbegrebet imidlertid blevet udvidet af Steven Lukes, der i et stimulerende essay¹⁰⁾ betegner pluralisterne og deres kritikere som eksponenter for et henholdsvis en- og todimensionalt magtbegreb, der begge kritiseres for kun at betragte observerbare konflikter. Lukes argumenterer i stedet for et tredimensionalt magtbegreb, der inddrager latente konflikter ud fra den idé, at den mest effektive form for magtudøvelse består i at forhindre konflikter i at opstå, hvilket for eksempel kan ske gennem manipulation og skabelse af falsk bevidsthed om interesser.

3. *En nyere magtmodel*

3.1. Kort præsentation af modellen

Et eksempel på en nyere magtmodel, hvori er søgt inddraget denne magts tredie dimension, er forfattet af nordmanden Gudmund Hernes, der i forbindelse med et storstilet, statsfinansieret magtudredningsprojekt har søgt at kortlægge selve magtbegrebet¹¹⁾.

4. James G. March: »The Power of Power«, The American Political Science Association, annual meetings, 1963.
5. David Easton (ed.): »Varieties of Political Theory«, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1966, p. 70.
6. Ibid., pp. 39–40.
7. Se f. eks. R. A. Dahl: »Who Governs?«, Yale University Press, New Haven, 1961.
8. Se f. eks. Peter Bachrach & Morton Baratz: »Two Faces of Power«, American Political Science Review, vol. 56 (1962), pp. 947–52.
9. Se Easton, op. cit., p. 69.
10. Steven Lukes: »Power: A Radical View«, The Macmillan Press, London, 1976. Første gang offentliggjort af »British Sociological Association«, Oxford, 1974.
11. Gudmund Hernes: »Makt og Avmakt«, Universitetsforlaget, Oslo, 1975.

Hernes indleder med at opregne 7 forhold, der alle har været behandlet under betegnelsen magt: fordelings-, forbindelses-, beslutnings-, realiserings-, kollektiv-, informations- og teknologiaspektet ved magt, hvortil kommer afmagt, som han vier et særligt afsnit.

Selve magtmodellen tager udgangspunkt i to grundbegreber: *aktører* og *hændelser*.

Ved aktører forstår Hernes juridiske personer, og han antager, at disse er målrettede. Dette indebærer for det første, at de har mål eller hensigter. For det andet at aktøren vælger de midler, som, han mener, bedst tjener til at opnå målet, eller i hvert fald er gode nok. For det tredje at aktøren vil søge at reducere usikkerhed om, hvilket middel der giver størst målopfyldelse, og endelig indebærer forudsætningen om målrettet adfærd en antagelse om resultatkontrolleret handling.

Hændelser defineres som foreteelser, der har to eller flere mulige udfald med forskellig ønskværdighed for aktørerne.

For målrettede aktører kan man således tale om, i hvilken grad konsekvenserne af en hændelses mulige udfald virker i retning af målopfyldelse, hvorved aktører og hændelser knyttes sammen af følgende begreb:

En aktørs *interesse* i en hændelse defineres som forskellen i konsekvenser for ham af dens mulige udfald.

I sin interessediskussion viser Hernes, at han er opmærksom på det, Lukes kalder magtens tredje dimension:

Hernes skelner nemlig mellem strukturelle eller objektive interesser, der er uafhængige af den enkelte aktør, og præferencer eller værdier, der netop er personlige interesser og ønskemål. En aktørs præferencer kan således afvige fra hans objektive interesser, og Hernes gør opmærksom på, at kontrollen over udformning af præferencer er et centralt magtspørgsmål i samfundet.

Aktører og hændelser sammenkobles endvidere af begrebet *kontrol*, der defineres som de forhold, der direkte sætter en aktør i stand til at påvirke udfaldet af en hændelse. Kontrollen kan dels bygge på kompetence eller myndighed til at træffe beslutninger, binde sig selv eller andre, rettigheder og så videre, dels på kapaciteter: færdigheder, evner eller ressourcer.

Dermed er Hernes nået frem til det centrale begreb en aktørs *magt*, der løseligt udtrykkes som summen af de interesser, han kontrollerer.

Mere præcist defineres *en aktørs generelle eller potentielle magt* ved følgende udtryk:

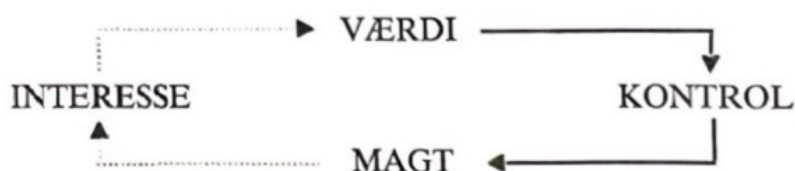
$$(1) \quad \left[\text{Aktør } j\text{'s generelle magt} \right] = \sum_i \left[\text{Værdien af kontrol over hændelse } i \right] \left[\text{Aktør } j\text{'s andel af kontrol over } i \right]^{12})$$

og den hermed indførte variabel *værdi* defineres tilsvarende på følgende måde:

$$(2) \quad \left[\begin{array}{c} \text{Værdien af kontrol} \\ \text{over hændelse i} \end{array} \right] = \sum_i \left[\begin{array}{c} \text{Aktør j's magt} \end{array} \right] \left[\begin{array}{c} \text{Aktør j's relative} \\ \text{interesse for i} \end{array} \right]^{13)}$$

Sammenhængen mellem grundbegreberne i magtmodellen kan illustreres grafisk, som vist i figur 1:

Figur 1: Grundbegreberne i Gudmund Hernes' magtmodel¹⁴⁾



Tilsyneladende er der tale om cirkelslutninger, men i realiteten defineres de to ubekendte: magt og værdi ved hjælp af de to kendte størrelser: interesse og kontrol.

På den måde begrebet er indført, angiver generel magt aktørens potentielle mulighed for at realisere sine mål, og en målrettet aktør må således forventes at søge at øge sin magt. Dette fører over i udøvelse af magt eller beslutningsaspektet ved magt, som Hernes udtrykker i form af den slutkontrol, en aktør opnår over en hændelse. Under antagelse af at aktøren indsætter sine ressourcer proportionalt med sin interesse i hver sag, nås følgende udtryk:

$$(3) \quad \left[\begin{array}{c} \text{Aktør j's slutkon-} \\ \text{trol over hændelse i} \end{array} \right] = \frac{\left[\begin{array}{c} \text{Aktør j's relative} \\ \text{interesse for i} \end{array} \right]}{\left[\begin{array}{c} \text{Værdien af kon-} \\ \text{trol over i} \end{array} \right]} \left[\begin{array}{c} \text{j's magt} \end{array} \right]^{15)}$$

Dette begreb benytter Hernes til en analyse af mulige og mest sandsynlige adfærdsmønstre i en række byttesituationer, der klassificeres efter graden af interessekonflikt mellem aktørerne¹⁶⁾.

Men Hernes går også videre end dette descriptive plan og udleder af modellen en række »maktbetingelser«¹⁷⁾, hvortil han knytter normative strategier for, hvordan en aktør kan øge sin magt over andre.

12. Hernes, op. cit., p. 68.

13. Ibid., p. 69.

14. Ibid., p. 70.

15. Ibid., p. 73.

16. Ibid., pp. 40-52.

17. Ibid., pp. 86-95.

3.2. Kritik af modellen

Gudmund Hernes' bog er velskrevet og indeholder mange inspirerende eksempler, men modelbygningen rummer flere problemer:

1. *Magtbegrebet er ikke afklaret* i dette magtudredningsprojekt. Af de 7 sideordnede magtbegreber, som Hernes tager udgangspunkt i, benytter han senere to: informations- og teknologiaspektet som nogle blandt flere sidestillede kilder eller ressourcer til de øvrige magtformer¹⁸). Han behandler i den forbindelse de nævnte magtaspekter som uafhængige, empiriske variable, der påvirker de øvrige magtformer, som alle er abstrakte begreber.

Endvidere er afmagt, der tildeles en trediedel af bogen, slet ikke defineret, men benyttes som betegnelse for en residualmængde af tilfælde hvor forudsætningerne for opnåelse eller udøvelse af magt svigter. Den ret ustrukturerede behandling leder tanken hen på March's beskyldning mod magtteoretikerne for at benytte begrebet til at navngive de fænomener, man ingen forklaring har på.

2. *Magtmodellen er ikke operationel*. Den skulle ifølge bogens undertitel være: »Et udgangspunkt for kartlegging av de faktiske maktforhold i det norske samfunn« og altså kunne bruges til beskrivelse af en struktur af potentiel magt, men som det fremgår af ligning 1 og 2, kræver dette først en fastlæggelse af parternes interesser, der ikke er et empirisk begreb.

Hernes omtaler 3 typer interesser, der i visse sammenhænge har været betegnet som objektive:

For det første naturbestemte og generelle menneskelige behov. Disse begrebers anvendelighed er blandt andet blevet diskuteret af David Silverman¹⁹), der betvivler behovenes eksistens og spørger, om de er »virkelige« eller blot en model. Hvis de er virkelige, hvordan skulle man da teste dem? og hvis de er udtryk for en model, antager »forklaringer«, som bygger på dem, let karakter af tautologier: folk søger status, fordi de har behov for det.

For det andet: interesser som rationel adfærd i bestemt rolle, hvilket bygger på den antagelse, at man kan identificere grupper med objektivt set fælles interesser, som udspringer af, at de befinder sig i samme situation. Et af problemerne i denne forbindelse er, at det samme individ tilhører en lang række forskellige grupper. Udpegningen af grupper med fælles interesser bliver således afhængig af den afgrænsning, forskeren foretager i forbindelse med et subjektivt valg af analyseramme.

Endelig nævner Hernes pligter, der knyttes til en bestemt position. Princippet i denne form for objektive interesser er, at kendskab til en positions pligter samt dermed forbundne belønninger og negative sanktioner giver mulighed for at udtale sig om rationel adfærd for positionsindehaveren, men også dette begreb er problematisk. Pligter kan for det første være modstridende og uklart defi-

18. Hernes, op. cit., pp. 100 henh. 120.

19. David Silverman: »The Theory of Organisations«, Heinemann, London, 1972, pp. 73-99.

neret. Endvidere kan en aktør samtidigt besætte forskellige positioner, hvis tilhørende pligter er konflikterende.

Da interesser således ikke er et empirisk begreb, bliver magt, der blandt andet defineres ud fra interesser, det heller ikke. En fastlæggelse af magtstrukturer ved hjælp af magtmodellen vil derfor indebære en række antagelser og fortolkninger udover de, der er indbygget i selve modellen.

Nært forbundet hermed er følgende problem:

3. *Magtmodellen kan ikke testes.* Hernes nævner, at et formål med en social teori som for eksempel hans magtmodel er at skabe større bevidsthed om dynamikken i sociale processer. Han siger videre: »For å prøve om de maktbetingelser, vi har beskrevet ovenfor, har noe for seg, behøver en ikke gå til forskning i klassisk forstand.«²⁰) Dette er særdeles heldigt for Hernes, eftersom det ikke gennem »forskning i klassisk forstand« er muligt at teste modellens validitet og dermed konstatere, om den faktisk skaber større bevidsthed om dynamikken i sociale processer.

Hernes mener, det er tilstrækkeligt at »prøve om de tesene, vi har opstilt, kan danne retningslinjer for praktisk handling«²⁰), og han prøver derfor deres holdbarhed på den katolske kirke som et stiliseret eksempel:²¹)

1. Han konstaterer, at kirken har været usædvanlig fremgangsrig med hensyn til udbredelse og varighed, hvilket tages som et udtryk for voksende magt. 2. Han påviser forekomsten af de forhold, der ifølge tesaerne skulle give øget magt. 3. Han fortolker kirkens aktivitet som bestræbelser for i overensstemmelse med tesaerne at nå magt, hvorved forståelse af hændelserne er tilvejebragt.

Eksemplet retfærdiggør imidlertid ikke modellens anvendelse:

For det første fortolker Hernes fortidige aktiviteter ud fra viden om sammenhænge, som ikke kan forventes at have været erkendt på handlingstidspunktet. Som Alfred Schutz klart har påpeget²²), må forståelse af adfærd tage udgangspunkt i de subjektive meninger, aktøren tillægger dem, og ikke en tilfældig observatørs (in casu Hernes') mening.

For det andet er Hernes' aktører generelt juridiske personer, hvilket både kan være individer og organisationer. I eksemplet betragtes således en stor organisation som en målrettet aktør, og Hernes gør sig derved skyldig i det, Silverman anklager struktur-rationalister for: ved at fjerne sig fra individernes situationsdefinition løber vi risikoen for at reificere de systemer, vi konstruerer²³). Dette er for eksempel relevant i forbindelse med organisationer, hvorom Cyert og March har udtalt: »People (i.e., individuals) have goals, collectivities of people do not.«²⁴)

20. Hernes, op. cit., p. 100.

21. Ibid., pp. 95-97.

22. Alfred Schutz: »Collected Papers. I.«, Martinus Nijhoff, Haag, 1973, p. 24.

23. Silverman, op. cit., p. 50.

24. Richard M. Cyert & James G. March: »A Behavioral Theory of the Firm«, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1963, p. 26.

Hvis man vil teste Hernes' magtmodel, må man altså gå andre veje. For eksempel kunne man som aktører betragte nogle målrettede individer, hvis kontrol over visse hændelser kan fastlægges, hvorefter man ved at gøre nogle antagelser om deres væsentlige interesser ved hjælp af Hernes' model kan bestemme deres potentielle magt. Denne er imidlertid, som tidligere nævnt, ikke et empirisk begreb, men et gennemsnitligt mål på nogle ressourcer, der ikke altid kan udnyttes på samme måde. Man må derfor med udtrykket for en aktørs slutkontrol (ligning 3) frem til udøvelse af magt, der afsætter empiriske spor.

Ved at betragte konkrete hændelser, som for eksempel beslutningssituationer og søge at fastlægge en aktørs slutkontrol i form af formelle kompetencer samt omgivelseres opfattelse af reelle kontrolmuligheder, kan man få lejlighed til at sammenligne med den teoretiske slutkontrol, der ovenfor er fastlagt som funktion af aktørens generelle magt.

Dette forekommer mig at være den mest nærliggende måde at teste Hernes' model på, men dette indebærer endda (mindst) to væsentlige problemer:

For det første medfører bestemmelsen af en aktørs magtudøvelse som resultat af en beslutningsproces, at magtbegrebet reduceres til det, jeg tidligere har omtalt som Lukes' 1. eller i bedste fald 2. dimension²⁵). Man tager nemlig derved ikke højde for, at topmålet af magtudøvelse er at påvirke andre, så de får de interesser, der harmonerer bedst med ens egne. Dette leder hen til det andet problem – nemlig aktørernes interesser, som vi ikke kender, men har gjort nogle antagelser om. Disse antagelser må vi holde fast ved, hvis vi ønsker at teste modellen, og ikke hvis der skulle vise sig uoverensstemmelser mellem den forudsagte slutkontrol og empiriske undersøgelser, tale om »perverse« eller bagvendte interesser, som Hernes gør det²⁶).

Man kan naturligvis derefter foretage nye tests med andre antagelser om interesserne, men det vil sige, at selv om den forudsagte slutkontrol stemmer med empiriske iagttagelser, kan såvel vore antagelser om interesser som selve modellen være forkerte.

4. *Pragmatisk behandling af modellen*

På trods af de i forrige afsnit påpegede problemer i forbindelse med Gudmund Hernes' magtmodel taler visse forhold for, at den kan være anvendelig til at bringe forståelse af adfærd.

Når man i mange samfundsvidenskabelige bestræbelser på at besvare spørgsmål om, hvorfor hændelser indtræffer, indleder svaret med hensigtskonjunktionen »for at«, søger man at forstå målet for eller hensigten med menneskers

25. Et eksempel på en empirisk undersøgelse af »nondecisions« findes i: Matthew A. Crenson: »The Un-Politics of Air Pollution: A Study of Non-Decisionmaking in the Cities«, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1971.

26. Hernes, op. cit., p. 39.

handlinger. Bag dette ligger implicit en antagelse om, aktører har mål – altså samme forudsætning som Hernes' magtmodel bygger på.

Med denne antagelse ledes man i sin søgen efter svar på det stillede spørgsmål til begrebet interesser, da man, som nævnt i afsnit 3.1., for målrettede aktører kan tale om, i hvilken grad konsekvenserne af en hændelses mulige udfald virker i retning af målopfyldelse.

En given handling er under de gjorde antagelser forstået, når man kan fortolke den som aktørens forsøg på at give en hændelse af interesse for ham et bestemt udfald. Nærmere betegnet det udfald, hvis konsekvenser han opfatter som mest i overensstemmelse med egne mål.

Som Gudmund Hernes efter min mening med rette gør opmærksom på²⁷), må der imidlertid være opfyldt nogle betingelser, for at aktøren overhovedet handler: For det første må han have en forestilling om *at* og *hvordan*, han påvirkes af en hændelse, hvilket er tilgodeset med den under omtalen af målrettede aktører gjorde antagelse om resultatkontrolleret handling. Men derudover må aktøren have en forestilling om, at han har mulighed for at *påvirke* hændelsens udfald. Dette nødvendiggør inddragelse af begrebet kontrol, der også er centralt i Hernes' magtmodel.

Modellens magtbegreb integrerer simpelthen begreberne interesser og kontrol, der altså begge er væsentlige for den stillede opgave. Det forekommer derfor også sandsynligt, at magtbegrebet kan være hensigtsmæssigt i en analytisk sammenhæng, og jeg vil i det følgende skitsere en mulig anvendelse.

De hændelser, der belyses, knytter sig til Teknologirådets og Håndværksrådets nyligt udsendte byggerapporter²⁸). Jeg vil søge at give svar på, hvorfor de heri fremsatte udsagn om bygge- og anlægssektorens fremtid har fået den udformning, de har.

Begge rapporter efterlader, når de betragtes isoleret, det hovedindtryk, at byggebranchens parter har fælles interesser i at tilstræbe bestemte udviklingstendenser. Dette udledes dels af overordnede samfundsmål som øget brugerindflydelse²⁹), øget eksport³⁰), højere levestandard (Teknologirådet)³¹) og øget beskæftigelse (Håndværksrådet)³²), dels af en række krav, som betinges af branchens miljø. I Teknologirådets rapport tales om »krav fra samfundets side«³³), mens Håndværksrådet peger på krav, der affødes af efterspørgsel³⁴), produkt-³⁴) og teknisk udvikling³⁵).

27. Hernes, op. cit., p. 83.

28. Se noterne: 1 og 2.

29. Teknologirådet, op. cit., pp. 2.4, 2.14 og 4.21 samt: Håndværksrådet, op. cit., pp. 26–27.

30. Teknologirådet, op. cit., pp. 2.6, 2.11, 4.8, 4.16 og 4.36–7 samt: Håndværksrådet, op. cit., pp. 18–19 og 23–24.

31. Teknologirådet, op. cit., pp. 2.5, 2.9 og 4.8.

32. Håndværksrådet, op. cit., pp. 34–36.

33. Teknologirådet, op. cit., pp. 2.8 og 4.4.

34. Håndværksrådet, op. cit., p. 25.

35. Ibid., p. 24.

Det er imidlertid interessant, at de fælles branchemål, der i de to rapporter udledes af ovennævnte, er modstridende. Dette fremgår af tabel 1.

Tabel 1: Bygge- og Anlægssektorens mål

Kilde:	TEKNOLOGIRÅDET:	HANDVÆRKSRÅDET:
	Store enheder ³⁶).	Mindre og mellemstore enheder ⁴¹).
	Ydeevnespecifikationer ³⁷).	Direkte kontakt mellem branchefolk og fremtidige beboere ⁴²).
	Udviskning af faggrænser ³⁸).	Flere faglærte ³⁹).
	Øget industrialisering ³⁹).	÷ Industrialisering ⁴³).
	Mindre arbejdskraftforbrug ⁴⁰).	Udbygning af »arbejdskrafttunge« erhverv ⁴⁴).

I forsøg på at fortolke disse modstridende udsagn kunne man for eksempel antage, at parterne »taler forbi hinanden« – det vil sige, divergenserne skyldes manglende kommunikation, og der er tale om en pseudokonflikt. Alternativt kan forholdet tilskrives den store usikkerhed, som er karakteristisk for sektoren⁴⁵). Denne usikkerhed åbner mulighed for, at man trods fælles mål kan estimere konsekvenser af alternative udviklingstendenser forskelligt, hvorved der opstår det, man normalt betegner en sagskonflikt. Endelig er det imidlertid muligt, at man trods udtalelser om det modsatte faktisk har forskellige interesser eller mål, og rapporternes indhold kan således fortolkes som udtryk for en målkonflikt.

Med det sidstnævnte udgangspunkt bliver en magtanalyse relevant: Hvis branchens parter har forskellige mål, må vi antage, at de knytter forskellige og i visse tilfælde modstridende *interesser* til mulige udviklingstendenser, som for eksempel industrialisering kontra differentieret, håndværksmæssig produktion.

Heraf følger, at målrettede aktører vil søge at få *kontrol* over branchens udvikling, og et forhold, der sandsynligvis øver indflydelse herpå, er fordelingen af Teknologirådets millioner⁴⁶). Man må for eksempel forvente forskellige kon-

36. Teknologirådet, op. cit., p. 4.16.

37. Ibid., pp. 2.14, 4.16 og 4.21.

38. Ibid., p. 4.9.

39. Ibid., pp. 2.9, 4.16 og 4.18.

40. Ibid., pp. 2.8–9, 4.8, 4.16 og 4.18.

41. Håndværksrådet, op. cit., pp. 18, 25, 27–28 og 33.

42. Ibid., pp. 26–27.

43. Ibid., pp. 18–19, 22–26, 28 og 33.

44. Ibid., pp. 27, 33 og 36.

45. Se f.eks.: The Tavistock Institute: »Interdependence and Uncertainty – A Study of the Building Industry«, Tavistock Publications, London, 1966.

46. Ifølge ugebladet Ingeniøren, 14-10-77 uddelte Teknologirådet i beretningsåret 1976–77 i alt 151 mill. kr.

sekvenser, alt efter om der ydes støtte til udvikling af speciel teknologi til brug for industrialiseret produktion, eller i stedet etableres servicefunktioner for mindre virksomheder.

Dette afføder *interesse* i Teknologirådets bevillinger, og en måde, hvorpå man kan opnå *kontrol* over disse, er gennem rapporter om udviklingstendenser. Det er nemlig sandsynligt, at sådanne rapporters konklusioner vil påvirke de beslutninger, der træffes i Teknologirådet.

Vi har hermed udledt, at aktører med forskellige mål vil knytte forskellige *interesser* til den konkrete udformning af byggerapporter. Det kan derfor være relevant at betragte hændelser i forbindelse med rapporternes tilblivelse som led i magtstrategier, der tilsigter varetagelse af bestemte interesser.

Som nævnt i afsnit 3.2. er det i forbindelse med fortolkning af adfærd nødvendigt at beskæftige sig med det enkelte individ eller i hvert fald typer af individer. Jeg vil derfor i en fortolkning af den adfærd, der førte frem til udsendelsen af Teknologirådets rapport, tage udgangspunkt i de personlige afsnit, som arbejdsgruppens medlemmer har tilføjet sidst i rapporten. Jeg hæfter mig altså ved *hvem*, der fremsætter hvilke udtalelser, og udsætter således mig selv for tilråbet: »ad hominem«, men jeg finder det interessant at prøve at betragte udtalelserne om objektive fællesinteresser som udtryk for magtbestræbelser på at varetage egne.

Lad os antage, at vi står overfor målrettede aktører, der i henhold til magtmodellen søger at øge deres slutkontrol i overensstemmelse med Hernes' teser om magtbetingelser:

Tese a:

En aktørs magt reduceres i den udstrækning, han kontrollerer lidt af interesse for andre.

Heraf udleder Hernes to strategier:

1. Øge andres interesse i sager, man kontrollerer.
2. Skaffe sig mere eksklusiv kontrol over disse sager.

Betrager vi for eksempel de centrale parter: bygherre, konsulenter og entreprenører, har disse traditionelt haft kontrol over henholdsvis: overordnet planlægning, detailplanlægning og projektering samt udførelse, men der har været en betydelig overlapning mellem kontrolområderne.

De udviklingstendenser, som repræsentanter for disse parter under henvisning til fælles interesser har valgt at anbefale i de personlige afsnit, kan ses som led i ovennævnte strategi a.2:

Entreprenøren ønsker at inddrage dele af rådgivning og projektering⁴⁷) (konsulenternes traditionelle område). Dette kan give kontrol over grænseområdet.

47. Teknologirådet, op. cit., p. 5.25.

Den rådgivende ingeniør taler for BPS-samarbejdet⁴⁸), der vil give konsulerne kontrol over koordination og detaljeret planlægning også af systembyggeri⁴⁹).

Den offentlige bygherre anbefaler inddragelse af private firmaer til specialopgaver⁵⁰). Herved kan bygherren opnå kontrol over den overordnede planlægning, uafhængigt af fasttilknyttede firmaer eller inertien i en egen teknisk stab, der er så stor, at den kan løse alle opgaver⁵¹).

Hvis vi antager, at jeg har ret i at fortolke disse udtalelser som forsøg på at nå mere eksklusiv kontrol over visse hændelser, er der faktisk tale om to sæt af det, Hernes i sin typologi kalder 2 aktører med svagt modstridende interesser⁵²). For sådanne er det ifølge Hernes' magtmodel rationelt at give afkald på kontrol på visse områder for at få den forøget på andre, og rapportens centrale, fælles del kan netop fortolkes som resultatet af et sådant kompromis:

Entreprenøren:

- + får foruden udførelse tildelt detailprojektering⁵³).
- ÷ giver afkald på planlægning af systembyggeri⁵⁴).

Den rådgivende ingeniør:

- + får øget planlægning og forslagsstillelse⁵⁵).
- ÷ giver afkald på detailprojektering⁵³).

48. Teknologirådet, op. cit., p. 5.18.

49. Ifølge BPS-centrets publikationer er hovedideen i »Byggeriets Planlægnings System« en standardisering, der gør det muligt for den projekterende at inddrage vidt forskellige entreprenørers og fabrikanters systemer og produkter. Dette fremgår også af Teknologirådets rapport, hvor det i et personligt indlæg forfattet i samråd med en fuldtidsansat ved BPS-centret hedder om »organisatoriske udviklingslinier«: »Skitseprojekteringen vil foregå ved udstrakt brug af kataloger --. Komponenter og delsystemer fra forskellige leverandører vil blive indbyrdes sammenbyggelige, --« (Teknologirådet, op. cit., p. 5.45). Dette placerer konsulerne i en nøgleposition i industrialiseret byggeri, hvis producenternes markedsføring af systemer til bygherere sker »via rådgivende arkitekter og ingeniører« (Ibid., p. 5.46).

Det kan derfor ikke undre, hvis entreprenørerne er særdeles betænkelige ved systemet, og det er næppe rigtigt, når man i Teknologirådets rapport skriver, at »I BPS har alle byggeriets parter i egen interesse etableret et frivilligt samarbejde«. (Ibid., p. 4.19):

BPS-arbejdet pågik i flere år som et samarbejde mellem Foreningen af *Rådgivende Ingeniører* og *Praktiserende Arkitekters Råd* foruden Betonelementforeningen, Statens Byggeforskningsinstitut og en observatør fra koordineringsudvalget vedrørende statsbyggeri, før man i forsommeren 1973 anmodede Entreprenørforeningen om at indtræde i samarbejdet. Dette nægtede den, så der etableredes blot en observatørordning, og efter nogle måneder foreslog entreprenørforeningens repræsentanter, »at det overlodes til Bygge- og Anlægsrådet at varetage de videre forhandlinger« (Entreprenørforeningens årsberetning 1974, p. 23).

Entreprenørforeningen er således kun indirekte tilknyttet BPS-centret, og »frivilligheden«, hvormed samarbejdet blev etableret, må betvivles.

50. Teknologirådet, op. cit., p. 5.90.

51. Ibid.: »Herigennem har man til stadighed kunnet spille på den bedste sagkundskab, der var til rådighed ved løsningen af hver enkelt opgave --«, min understregning. Se desuden pp. 2.13 og 4.17.

52. Hernes, op. cit., pp. 44-46.

53. Teknologirådet, op. cit., pp. 2.14 og 4.18.

54. Ibid., pp. 4.19-20: BPS anbefales. Jvf. note 49.

55. Ibid., pp. 2.13 og 4.17-18.

Den offentlige bygherre:

- + får øget fleksibilitet gennem uafhængighed af binding til faste firmaer eller inert i stor, egen stab⁵⁶).
- ÷ må aftage øget rådgivning fra private firmaer⁵⁶).

Indgåelsen af det beskrevne kompromis lettes af det begrænsede deltagerantal i arbejdsgruppen⁵⁷), hvori blandt andet samtlige udførende parter kun har været repræsenteret af en entreprenør, hvilket har muliggjort anvendelse af også andre magtstrategier:

Tese b:

En aktørs magt reduceres i den udstrækning, andre kontrollerer sager af stor interesse for ham⁵⁸).

Heraf udleder Hernes ligeledes to strategier:

1. Reducere sin interesse for det, de andre kontrollerer.
2. Skaffe alternative valgmuligheder.

Det kan tolkes som et eksempel på strategi b.1, at entreprenøren går ind for industrialisering, der gør faguddannelse unødvendig. Da de faglærte gennem kollektive aftaler kontrollerer adgang til udførelse af bestemte dele af byggearbejder, må dette imidlertid suppleres med et eksempel på strategi b.2: erhvervsfaglig grunduddannelse bør fremmes. Dette giver generelt anvendelige bygningsarbejdere som alternativ til de faglærte, hvilket vil »medvirke til udvikning af faggrænserne«⁵⁸).

Dette ønske, der er gået over direkte fra entreprenørens personlige indlæg til selve rapporten, er et udtryk for Hernes' påpegning af, at magt ikke kun er et spørgsmål om *besiddelse* af ressourcer, men også hvad der skal *være* ressourcer⁵⁹). Entreprenøren har tilsyneladende nemt kunnet blive enig med den rådgivende ingeniør om, at faguddannelse *ikke* skal være det, hvorimod ekspertviden til udarbejdelse af feasibility-studies så afgjort skal være det⁵⁹). Da entreprenøren specielt repræsenterer et stort firma, kan disse anbefalinger tolkes som udtryk for en magtstrategi, der tjener til at sikre en tryk fremtid via en stabil, stor markedsandel for denne type virksomheder. Små entreprenørfirmaer og håndværksmestre er nemlig ikke i stand til at gennemføre en industrialiseret produktion, så med faguddannelsens og faggrænsernes forsvinden vil deres særlige kompetence og dermed markedsandel svinde ind.

Disses interesser var ikke repræsenteret i Teknologirådets arbejdsgruppe, og man kan tolke det som en modsat rettet magtstrategi, at Håndværksrådet udsendte en alternativ byggerapport. Den kan netop siges at øge interessen for det, de kontrollerer (strategi a.1), hvilket fremgår af tabel 2.

56. Teknologirådet, op. cit., pp. 2.13 og 4.17.

57. Ibid., p. 1.1.

58. Hernes, op. cit., pp. 88-90.

59. Ibid., p. 32.

Der er ikke specifikt opgivet, hvilke individer som har forfattet den alternative byggerapport, men dette skønnes heller ikke af så stor betydning som i forbindelse med Teknologirådets arbejdsgruppe. Håndværksrådet må nemlig antages at udgøre en mere homogen gruppe, således at rapportens udformning blot kan fortolkes ud fra det typiske medlems hensigter og mål.

Tabel 2:

HANDVÆRKSRADETS ANBEFALINGER:	RELATION TIL FORHOLD, HÅND- VÆRKSRADETS MEDLEMMER KONTROLLERER:
Mindre og mellemstore virksomheder ⁴¹).	Typisk karakteristikum for Håndværksrådets medlemmer.
÷ Ydeevnekriterier ⁴²).	Overflødig gør håndværkernes færdighed i individuelle løsninger.
Flere faglærte ³⁵).	Faguddannelsen håndværkernes særlige kompetence.
÷ Industrialisering ⁴³).	Uøkonomisk at gennemføre med de resourcer, håndværksrådets enkelte medlemmer disponerer over.
Arbejdskrafttunge erhverv ⁴⁴).	Typisk karakteristikum for håndværk.

Begrundelsen for Håndværksrådets anbefalinger er brede samfundsmål⁶⁰), og det er da for eksempel en kendsgerning, at den mindre, arbejdskraftintensive virksomhed er samfundsmæssigt gunstig i en situation med stor arbejdsløshed. Det er imidlertid også en kendsgerning, at en sikring af fortsatte faggrænser og neddæmpet industrialisering vil sikre Håndværksrådets medlemmer en stabil markedsandel, og jeg tolker altså deres rapport som led i en magtstrategi til varetagelse af en sådan interesse.

5. Konklusion

Nærværende artikel påpeger konkret, hvordan udformningen af to byggerapporter kan betragtes som resultat af en magtkamp blandt parter med modstridende interesser.

Denne fortolkning kan naturligvis angribes, og alle involverede parter vil sandsynligvis hævde, at Teknologirådets arbejdsgruppe og Håndværksrådet har

60. Se noterne: 29, 30, 32, 34 og 35.

et fælles mål. Deres rapporter angiver i så fald blot en uoverensstemmelse om, hvordan dette mål bedst nås. Det må erkendes, som det også fremgik af min omtale af objektive interesser, at det er særdeles problematisk at påstå, at mennesker har andre interesser, end de giver udtryk for. Det er nemlig umuligt at afgøre, hvem der har ret, men sådanne fortolkninger kan alligevel være relevante, da det er så fristende at spænde andres interesser for ens egen vogn.

Man må dog være opmærksom på, at da den skitserede analyse i et magt-teoretisk perspektiv baseres på fortolkninger, giver den ikke en rigtigere forståelse end den umiddelbare forståelse, som på et common sense plan opnås ved at tage rapporternes udsagn for pålydende. Analysen giver blot en anden forståelse, som man eventuelt kan finde interessant, men selv i så fald er magtbegrebets anvendelighed ikke ubetinget dokumenteret. Kernen i den benyttede magtmodel, såvel som i øvrige magtteorier, er nemlig begreberne interesser og kontrol, der udmærket kan danne grundlag for dybtgående analyser af vidt forskellige typer menneskelig adfærd, uden at magtbegrebet inddrages.

Det er således stadig et åbent spørgsmål, om magtbegrebet er overflødigt for samfundsvidenskaben, selv om selve ordet magt i andre sammenhænge naturligvis kan være pragmatisk. Alene betegnelse af en given adfærd som magtmisbrug kan nemlig medvirke til mobilisering af modstand mod de aktører, der udviser den pågældende adfærd.

Fra oktoberrevolutionen til det udviklede socialistiske samfund

Søren Riishøj

Året 1977 var 60-året for den russiske oktober-revolution og året, hvor Sovjetunionen fik sin 4. forfatning. Oktober-jubilæet kom til at præge det sovjetiske samfund på alle niveauer: massemedier, folkelige bevægelser og virksomheder mobiliseredes overalt til festligholdelsen af det store jubilæum. De sidste fire måneder op til oktoberjubilæet stod helt i forfatningsdiskussionens tegn.

SUKPs centralkomité maj 1977 gav startskuddet med den enstemmige vedtagelse om at sende et forfatningsudkast, udarbejdet af et forfatningsudvalg med Leonid Bresznev som formand, til diskussion i den sovjetiske befolkning. Flere gange tidligere har været fremført planer om en revision af Stalins 1936-grundlov. Krustjev formåede ikke at realisere planen, da han ved 1960ernes begyndelse proklamerede overgangen til den udviklede socialistiske fase – også kaldet »hele folkets stat« – og andre planer i Bresznev-æraen er indtil nu forblevet på skrivebordet. At det er lykkedes nu tilskrives Bresznevs styrkede stilling i SUKP – afsættelsen af Pordgorny som Sovjetunionens præsident og Bhesznevs overtagelse af denne post må betragtes som en bekræftelse af Bresznevs magtposition.

Socialistisk demokrati

Debatten om grundlovsændringen og den sovjetiske modoffensiv over for præsident Carters menneskerettighedskampagne har i de seneste måneder fremhævet de grundlæggende træk i sovjetmarxismens demokratiopfattelse. Udgangspunktet er uændret den leninistiske princip *demokratisk centralisme* og forbundet hermed princippet *om partiets ledende rolle*. Disse to grundprincipper fastslår at det altafgørende beslutningscentrum er Sovjetunionens kommunistiske parti (SUKP) og at alle beslutninger skal følge et ensartet mønster: a) alle valg til partiorganer skal ske nedfra og opefter, b) alle beslutninger skal før deres vedtagelse fremlægges til diskussion, c) højere partiinstanser har beretningspligt overfor lavere og d) efter beslutningerne er taget skal alle efterleve beslutningerne, dvs. at mindretallet skal bøje sig for flertallet. SUKPs statutter har siden 1921 forbudt fraktionsdannelse. Efter sovjetisk opfattelse er demokrati ikke

ensbetydende med at stille spørgsmålstegn ved principperne om demokratisk centralisme og partiets ledende rolle på alle samfundsniveauer.

Sovjetisk presse har med eftertryk understreget at »helliggørelsen« af disse to principper ikke begrænser demokratiet, tværtimod. Vikrev og Gsjuins artikel i »Novoje Vremja« (nr. 39, 1977, s. 18–19) sammenfatter på god måde det sovjetiske standpunkt. Det understreges at den højt besungne »fri presse« og »fri diskussion« i kapitalistiske lande i sidste instans kun er »fri« inden for de rammer, der afstikkes af den kapitalistiske stat – og kritikken er »anarkisk« og nedbrydende i den forstand, at *målet* – at forbedre samfundet – ikke er indeholdt i kritikken, hvis udgangspunkt for pressens vedkommende kun er oplags- og profitmaksimering.

Heroverfor står at det socialistiske demokrati er *målrettet* – kritik, der nedbryder, dvs. ikke peger frem mod realiseringen af det kommunistiske ideal, er forbudt. Og kritikken er »styret« – i den forstand, at den instans, der bedst tolker det kommunistiske mål i praksis, nemlig SUKP, er den demokratiske diskussions drivkraft.

I det system indgår massemedierne som et *mobiliserings-redskab*, hvor partiets forslag diskuteres åbent og hvor diskussionen afløses af enhed efter beslutningen er taget. Men kritikken fortsætter, hvor beslutninger *ikke* efterleves i praksis. Brud på socialistisk moral – gennem sløseri, dårlig varekvalitet, flakeri, underbetaling etc. – skal omgående indberettes.

I sidste instans er spørgsmålet om demokrati afgjort af samfundets økonomiske (materielle) struktur. Det kapitalistiske samfunds karakter af klassesamfund, splittet af antagonistiske klasse modsætninger, umuliggør en »fri« presse og »fri« demokratisk diskussion. Herover står de socialistiske stater, der har fjernet antagonistiske klasse modsætninger og omskabt deres samfund til »udviklede socialistiske stater« – og for Sovjetunionens vedkommende til et samfund, der står umiddelbart overfor gradvist, men lovmæssigt at »vokse over i« den kommunistiske »opbygningsfase«. Denne udvikling vil give det socialistiske demokrati et nyt indhold. Den nye sovjetiske grundlov betragtes ud fra disse to synsvinkler: dels understregningen af det sovjetiske samfunds karakter af et udviklet socialistisk samfund, dels – og måske vigtigst – som et manifest for kommunismen under opbygning. Inden vi vender tilbage til en nærmere bestemmelse af den udviklede socialisme vil det være hensigtsmæssigt med en bestemmelse af hovedindholdet i de historiske faser, der lå forud. Kildematerialet er udelukkende *sovjetisk* (– et valg der er gjort bevidst, da analyser ud fra østeuropæiske forudsætninger er alt for sjældne –) og hovedsagelig af nyere dato. Ud over sovjetisk dagspresse (Pravda, Izvestia, Tryd, Komsomolskaja Pravda) er af tidsskrifter benyttet det teoretiske månedsblad »Kommunist«, det økonomiske månedsskrift »Voprosy Economici«, ugeskriftet »Ekonomitjeskaja Gasierta«, ugeskriftet »Novoje Vremja«, velkendt fra Carillo-diskussionen, og af bøger en helt ny 570-siders lærebog i politisk økonomi (Po-

lititjeskaja ekonomia, 1977), der giver en grundig og historisk sammenfatning af det sovjetiske standpunkt. Herudfra kan sovjetisk historie (dvs. historien efter 1917) inddeles i følgende fire faser:

- a) *Den socialistiske revolution og etableringen af proletariatets diktatur*, omtrentlige dækkende perioden 1917–36.
- b) *Den socialistiske opbygningsfase*, der indledtes med 1936-grundloven og afsluttedes omtrentlig 1961.
- c) *Den udviklede socialistiske fase* – ofte betegnet som »hele folkets stat« - proklameret i 1961.
- d) Den udviklede socialistiske fase vil gradvist »vokse over i« *kommunismens opbygningsfase*, der skal virkeliggøre det virkelige kommunistiske samfund. Det fremhæves at de udviklede socialistiske lande i dag rummer træk, der klart peger frem mod den kommunistiske opbygningsfase.

1. fase: *Den socialistiske revolution og etableringen af proletariatets diktatur*

Efter sovjetmarxismen bevæger historien sig efter ganske bestemte lovmæssigheder, formuleret i Marx-Engels dialektiske materialisme og videreført af Sovjetunionens grundlægger V. I. Lenin. Historiens drivkraft er det dialektiske forhold mellem et lands produktivkræfter, produktionskræfter og ideologiske overbygning – et forhold, der lovmæssigt vil fremkalde revolutionære samfundsforandringer. Efter sovjetmarxismen antog czar-tidens Rusland op til 1917 træk, der gjorde oktober-revolutionen til en historisk nødvendighed. Men – fremhæves det – materialismen og dialektikken virker også *efter* den socialistiske magtovertagelse. Det gjaldt i udpræget grad perioden umiddelbart efter oktober, hvor kampen mod indre og ydre fjender nødvendiggjorde etableringen af det økonomisk-politiske system, kaldet »krigskommunisme«. Krigskommunismen (frem til 1921) var nødvendiggjort af den udenlandske intervention og den åbenlyse borgerkrig. Kampen gjaldt selve revolutionens *overlevelse*. Terror, tvangsudskrivning af arbejdskraft og rationering (værdilovens uanvendelighed under ekstreme forhold) var en nødvendighed.

I 1921 afklaredes overlevelseshet med den røde hær endelige sejr over oktober-revolutionens modstandere. Det sovjetiske samfund havde ikke mere brug for krigskommunismens ekstraordinære indgreb, i stedet proklameredes NEP – den nye økonomiske politik. Som krigskommunismen forsvares NEP ubetinget i sovjetisk faglitteratur. Statskapitalismen, den private sektor, udenlandske koncessioner, privatdrift i landbruget, rationel økonomisk kalkulation fungerede – modsat statskapitalismen under czar-tidens sidste år – inden for rammerne af proletariatets diktatur. Udenrigshandelen og nøgleindustrierne forblev statsejede og gennem det statslige bank- og kreditsystem sikredes en overordnet planlægning i proletariatets interesse¹). Men trods store øko-

1. Om forsvaret for NEP kan bl. a. henvises til lærebogen »Politisk økonomi«, bd. 2, Polisdat 1976, side 37 ff.

nomiske fremskridt prægedes 1920ernes Sovjetunionen alligevel af antagonistiske modsætninger. Produktivkræfternes lave udviklingsgrad og tilstedeværelsen af en relativ stor privat sektor – navnlig i landbruget – skabte en klassekamp, åbenlyst økonomisk betinget. I privatsektoren virkede uforandret småborgerlige kræfter (kulakkerne fremhæves som det klareste eksempel), hvis endelige mål var at undergrave socialismen og genetablere den kapitalistiske samfundsstruktur. Kampen for skabelsen af det socialistiske grundlag: socialistisk planøkonomi på alle niveauer, fuldstændig samfundseje af produktionsmidlerne, herunder i landbruget, berettigede undertrykkelsen af bl. a. kulakkerne²). Det erkendes, at Stalins forholdsregler overfor socialismens fjender rummede væsentlige fejl, men den voldelige undertrykkelse af klassefjenden anses i sovjetisk historieskrivning for berettiget.

Proletariatets diktatur er kort sagt perioden, hvor antagonistiske klassemod-sætninger fortsat eksisterer og hvor terroristisk undertrykkelse af klassefjenden anses for forsvarlig. I det ideologiske tidsskrift »Kommunist«³) fremhæver SUKPs »chefideolog« M. Suslov med henvisning til Lenin at »proletariatets diktatur er et særligt form for classesamarbejde mellem proletariatet, arbejderklassens avantgarde, samt utallige ikke-proletariske samfundslag, herunder det lavere bourgeoisie, håndværkere, bønder, intelligentsia etc. Disse grupper udgør samfundets store flertal, et forbund mod kapitalen, en alliance med det formål at styrte kapitalen, undertrykke al modstand fra bourgeoisiet og alle forsøg på at genetablere kapitalismen. Alliancens overordnede mål er skabelsen af og styrkelsen af socialismen«. I sovjetisk samfundsvidenskab forsvares eksistensberettigelsen af proletariatets diktatur. Det gøres klart, at uden voldelig undertrykkelse af socialismens modstandere i ti-året efter oktober-revolutionen havde sovjet-styret lidt Pariserkommunens skæbne.

2. fase: *Den socialistiske opbygningsfase*

Proletariatets diktatur rummede en uafbrudt styrkelse af det socialistiske grundlag. Der peges på den demokratiske centralismes stadig større virkefelt, nationaliseringer, lanceringen af den første femårs-plan i 1928 samt kollektiviseringen af landbruget. Ved året for Sovjetunionens tredje grundlov – 1936 – var hovedopgaven løst: socialistiske ejendomsformer var altdominerende og socialismens modstandere var endeligt besejret. Herefter kunne sovjetsamfundet under partiet absolutte lederskab tage fat på næste hovedopgave: *opbygningen af socialismen*.

Sovjetunionens inddragelse i 2. verdenskrig og efterkrigstidens stadig skarpere modsætningsforhold mellem 2. verdenskrigs sejrherre (den kolde krig) var alvorlige hindringer for opbygningen af det socialistiske samfundssystem.

2. Om holdningen til kulakkerne kan bl. a. henvises til Pravda 24. 9. 1977, side 2.

3. Kommunist nr. 14, 1977, side 13 ff.

På ny aktualiseredes overlevelseshproblemet og uforholdsmæssig mange resourcer måtte bindes til forsvaret. Og krigens menneskelige og økonomiske tab var umådelige.

Alligevel – fremhæves det – kendetegnedes den socialistiske opbygningsfase af en – omend ujævn – vækst i landets produktivkræfter – skabt gennem videnskabelige fremskridt, uddannelsesmæssige og sociale reformer, og styrket gennem skabelsen af socialistiske samfundssystemer i Østeuropa. Sovjetsamfundet prægedes stadig af modsætninger, men modsat under proletariats diktatur var modsætningerne under opbygningsfasen af *ikke-antagonistisk* karakter. På grund af produktivkræfternes fortsat relativt lave niveau var sovjet-samfundet præget af modsætningsforhold mellem by og land, åndeligt og fysisk arbejde, mellem højere og laverelønnede og mellem nationaliteterne – men skabelsen af det socialistiske grundlag gennem først og fremmest samfundets fuldstændige overtagelse af produktionsmidlerne betød, at problemerne kunne løses *uden* revolutionære samfundsforandringer, med andre ord *inden for* det eksisterende socialistiske systems rammer. Man kunne herefter koncentrere sig om reformer, der skabte et funktionsdygtigt socialistisk system. Efter sovjetisk opfattelse var 1936-forfatningen en afspejling af denne nye tilstand – et »manifest for socialismen under opbygning«.

3. fase: *Den udviklede socialistiske fase*

I løbet af 1950'erne havde Sovjetunionen ændret så meget karakter, at man ved 1960'ernes begyndelse kunne proklamere overgangen til den udviklede socialistiske fase – også betegnet »hele folkets stat«. Som tidligere omtalt arbejdede Khrustjev med planer om en forfatningsrevision, men modstanden mod forfatningsændringer var for stor. Først i 1977 nåede man – ikke uden sværds slag – frem til en ny forfatning, der har en dobbelt opgave: dels at understrege de fremskridt, der er opnået siden forfatningsændringen i 1936, dels pege frem mod kommunismens opbygningsfase. Det er opfattelsen at Sovjetunionen i de kommende tiår gradvist men lovmæssigt vil »vokse over i« kommunismen. Også andre udviklede socialistiske samfund (DDR, Tjekoslovakiet og Ungarn) har nået den udviklede socialisme. Det følgende skal give en oversigt over de vigtigste forandringer, som er indtruffet siden 1936 og som efter sovjetisk opfattelse nødvendiggør en forfatningsrevision.

Det socialistiske fundament

For det første fremhæves, at den udviklede socialisme hviler på sit *eget* fundament. Den sovjetiske generation, der i dag skaber samfundsrigdommen, har gennemgået en *socialistisk opdragelse* (»socialisering«) gennem pionerorganisationer, grundskolen, Komsomol samt uddannelse af praktisk eller boglig karakter.

ter. Heroverfor står, at mellemkrigstidens generation gennemgik socialiseringsprocessen i czartiden.

Hermed har den udviklede socialisme opnået uomtvistelige fortrin. »Opdragelsen på socialistisk« har skabt en helt ny mennesketype – det socialistiske menneske – indpodet alle socialistiske idealer: kollektiv og humanistisk tænkemåde, flid, sparsommelighed, hengivenhed overfor det socialistiske fædreland og foragt over for brud på den socialistiske moral.

Hertil kommer, at arbejderen tilegner sig helt nye kvalifikationer. I hastigt stigende tempo forsvinder fysisk nedslidende, specialiserede og monotome arbejdsopgaver – i stedet skal arbejderen kunne bestride arbejdsopgaver, der tidligere løstes af økonomiske og tekniske eksperter. Arbejderen skal nu være aktiv deltager ved beslutninger af stor betydning for virksomheden såsom planudarbejdelse, indførelse af ny teknik, produktion af nye varer, afskedigelser etc. Af mangel på økonomiske »løftestænger« (profit-motivet og markedsmekanismen) tillægges højnelse af arbejderens moralske faglige og uddannelsesmæssige niveau særlig stor betydning. Med skabelsen af det socialistiske menneske overvindes kort sagt arbejderens fremmedgørelsesproblem.

Den teknisk-videnskabelige revolution

Arbejderens placering i produktionsprocessen er intimt forbundet med hvad der betegnes som den teknisk-videnskabelige revolution, i marxistisk terminologi en stadig højnelse af produktivkræfternes niveau. Den teknisk-videnskabelige revolution er ensbetydende med en hastigt stigende mekanisering og rationalisering af hele produktionsprocessen og vil i den udviklede socialismes slutfase blive så fremherskende, at det sovjetiske samfund med lovmæssig nødvendighed vokser over i kommunismen. Den udviklede socialisme nødvendiggør en fortsat aflønning af arbejdskraften efter princippet »yde efter evne og nyde – dvs. aflønnes – efter arbejdsindsats«, men med overgangen til kommunismen vil de tekniske landvindinger og deraf følgende materielle overflod være så fremherskende at alle vil »yde efter evne og nyde efter behov« – for at citere Marx. Interessant i denne forbindelse er, at spørgsmålet om aflønning var stærkt inddraget i diskussionen omkring grundlovsudkastet fra maj 1977⁴). Adskillige havde stillet forslag om, at princippet om ensartet aflønning burde indføres straks – men Bresznev tog ved forelæggelsen af den endelige grundlov (der som bekendt fik et noget andet indhold end udkastet) stærkt afstand fra at ændre ved princippet om aflønning efter arbejdsindsats, hvilket i praksis er et forsvar for opretholdelsen af betydelige lønforskelle under socialismen. Ganske på samme måde tages afstand fra forslag om tydeligere at fremhæve tesen om »sta-

4. Bresznevs forelæggelsestale er i sin helhed refereret i »Novoje Vremja«, nr. 41, 1977 – og i Pravda naturligvis.

tens bortdøen«, formuleret af Lenin i bogen »Staten og Revolutionen«; den demokratiske centralisme og partiets absolutte lederstilling vil i den udviklede socialisme og kommunismens opbygningsfase uforandret være det fundamentale udgangspunkt. Indirekte anerkendes hermed produktivkræfternes endnu utilstrækkelige udviklingsgrad og at realiseringen af kommunismen – som efter sovjetmarxismen uundgåeligt med tiden vil føre til statens bortvisen og ændrede aflønningsprincipper – endnu er uden for rækkevidde.

Den økonomiske planlægning

Den teknisk-videnskabelige revolution og overgangen til den udviklede fase har nødvendiggjort økonomiske planlægningsreformer. Proletariatets diktatur og opbygningsfasen kendetegnedes ved, at primært den tunge industri og generelt produktionen af investeringsgoder prioriteredes højt (»prioritetssektorerne«), hvorimod navnlig landbrug, boligbyggeri, forbrugsgodeindustri og serviceerhverv prioriteredes lavt. Hertil kom at det traditionelle plansystem bar præg af et meget ubevægeligt prissystem, mængdemæssig (fysisk) planlægning og strengt centraliseret kontrol, hvad angår virksomhedernes investeringer, lønsum, varesammensætning og rentabilitet. Dette planlægningssystem, der var fremherskende frem til den »store« planlægningsreform i 1965, betegnes som »ekstensivt udvidet reproduktion«, forstået sådan, at produktionsforøgelse primært sker ved indsættelse af nye produktionskræfter, f.eks. ny arbejdskraft og flere maskiner. Det traditionelle plansystem var udpræget vækstorienteret – det klart overordnede økonomiske mål var den maksimale forøgelse af bruttoproduktionen og alle centralt fastlagte succesindikatorer (disse bestemmer bonusstørrelsen) sigtede mod størst mulig produktion.

Overgangen til den udviklede fase nødvendiggjorde omfattende reformer af det traditionelle plansystem. På trods af store råstofforekomster erkendes, at også Sovjetunionen vil støde mod grænsen for energi- og råstofressourcerne, dersom stigningstakten i energi- og råstofanvendelsen fortsætter – og alle befolkningsprognoser peger på, at arbejdsstyrken i 1980'erne vil stagnere og i perioder endog falde. Befolkningsproblemet aktualiseredes allerede ved 1950-ernes afslutning.

Disse kendsgerninger umuliggør et planlægningssystem der hviler på, at produktionsfaktorerne næsten er ubegrænsede. I stedet har man – begyndende med 1965-reformen – introduceret en planlægningssystem under betegnelsen »intensiv udvidet reproduktion«, hvorved forstås, at produktionsforøgelse skal opnås gennem øget produktivitet, altså gennem teknisk økonomiske landvinninger og bedre ressourceanvendelse. Overgangen til intensiv udvidet reproduktion har nødvendiggjort en ændring af det traditionelle prioritetssektorbegreb. De seneste femårsplaner og navnlig den løbende 10. femårsplan er kendetegnet ved en forholdsmæssig stærkest stigning i produktionen af landbrugsvarer, for-

brugsgoder i øvrigt, serviceydelser samt boligbyggeri. I stærke vendinger betones, at målet for virksomhedernes »succes« ikke ensidigt bør være produktionens størrelse, men varernes kvalitet og salgbarhed. I sovjetisk presse omtales den 10. femårsplan som »kvalitetens og effektivitetens« femårsplan.

I sovjetisk økonomisk faglitteratur erkendes åbent, at Sovjet-samfundet præges af store, uløste problemer. Problemet er – trods den omtalte forskydning i prioritetssektorbegrebet – størst for landbrugsproduktionen og for letindustrien (forbrugsgodeindustrien), mens det, der betegnes som sektor A⁵), nemlig den tunge industri, hvad angår kvalitet let klarer sig i konkurrencen med den kapitalistiske verden. Problemet for forbrugsgodeindustrien er primært varernes kvalitet – den mængdemæssige produktion er for de fleste varegrupper stor nok og ofte for stor, usælgelige varer er daglig kost. Problemerne synes størst i tekstil- og skotøjsbranchen, hvor – som det nævnes – »usælgelige varer hober sig op på butiksdiskene«⁶). I økonomisk faglitteratur diskuteres ivrigt, hvordan problemerne kan løses og de forslag, der synes at samle størst tilslutning drejer sig om: et mere *smidigt prissystem* og ændrede succes-indikatorer, der favoriserer produktion af kvalitetsvarer og stimulerer virksomhederne til forskning og produktudvikling, dvs. at bruttoproduktionen ikke bør være det enerådende succeskriterium – b) omorganisering af forsyningstjenesten (GOSSNAB), så der sikres stabile og korrekte forsyninger med råstoffer, halvfabrikata og reservedele – c) langt strengere *straffe* for kontraktbrud; i adskillige debatindlæg fremhæves åbne urimeligheder i det nuværende kontraktssystem – d) større *koncentration* af produktionen gennem skabelsen af stadig større produktionsenheder i såvel industri som landbrug.

Ændringsforslagene går sjældent længere i retning af et markedsdirigeret system à la det jugoslaviske eller ungarske, omend flere indlæg indirekte klart er inspireret af de ungarske og jugoslaviske erfaringer.

Tiden efter proklamationen af den udviklede socialisme har været kendetegnet af reformer, der – omend halvt – har ændret det traditionelle plansystem; den omtalte »store« reform fra 1965 gav startskuddet med fremhævelsen af rentabilitets- og kvalitetskravet samt ændringer i prioritetssektorbegrebet. Af senere reformer kan nævnes *industrireformen* af 1975, der tilsigter en langt stærkere koncentration af industriproduktionen og maj-juni 1977 dekretene til forbedring af varehandelen og til stimulering af tekniske fremskridt på virksomhedsplanet.

Efter sovjetisk opfattelse har – trods problemerne – de sidste tiår været præget af en voldsom stigning i produktivkræfterne og i produktionens omfang og kvalitet. Samfundsøkonomiens »kompleksitet« er stærkt forøget gennem større varesortiment og langt større teknisk-videnskabeligt grundlag. Dette har

5. Problemerne i letindustrien er behandlet grundigt og særdeles afslørende i det økonomiske tidsskrift »Voprosy Economi«, nr. 3, 1977.

6. Se note 5.

ført til en stadig stigende gensidig afhængighed mellem samfundsøkonomiens sektorer. Men den stadig større kompleksitet gør stadige justeringer i den økonomiske planlægning nødvendig. Den økonomiske planlægning bør – fremhæves det – hvile på stadig fastere videnskabeligt grundlag – f.eks. matematiske beregningsmetoder og kybernetikken – og af samme grund være mere fleksibel og langsigtet (»rullende« planlægning og øget vægt på perspektivplaner).

Landbruget

Et smertensbarn i Sovjetunionens økonomi har stedse været landbruget. Som omtalt medførte omvurderingen af prioritetssektorbegrebet, at landbruget tildeles relativt flere ressourcer. Ifølge oplysninger i »Kommunist«⁷⁾ er af de 352 mia. rubler, der siden oktober-revolutionen er investeret i landbruget de 244 (ca. 70 pct.) investeret inden for de sidste 11 år. Hensigten er fortsat at delagtiggøre landbruget i den teknisk-videnskabelige revolution, i første række gennem en øget mekaniseringsgrad.

Og øget mekanisering nødvendiggør større koncentration og specialisering. Koncentrationen skal sikres gennem skabelsen af, hvad man betegner som »agroindustrielle komplekser«, bedrifter, der drives efter samme principper som højt effektive industribedrifter, samt gennem øget produktionsmæssigt samarbejde mellem kollektivbrugene. Her tænkes på fælles bygninger samt specialisering inden for kvægavl, korndyrkning og dyrkning af grønsager. I dag deltager ca. 11 pct. af kollektivbrugene i et sådant samarbejde og procenten er stigende.

Det overordnede mål er at tilnærme bøndernes arbejdsforhold industriarbejderen. Kollektivbruget betragtes ikke som en »ægte« socialistisk ejendomsform, snarere som et overgangsfænomen, der rummer elementer (de private lodder, det frie kolkhozmarked, konkurrence), som er socialismen fremmed. Der er gjort fremskridt i retning af at udjævne forskellen mellem by og land: der er sikret kollektivbønderne mindsteløn, sociale ordninger og lønninger, der efter de seneste justeringer ligger meget tæt på industriarbejderens. Under forfatningsdiskussionen drøftedes berettigelsen af at bevare de private lodder, men forslag om at afskaffe de private lodder straks afvistes entydigt af Bresznev i forelæggelsestalen⁸⁾. Men den langsigtede målsætning: at afskaffe kolkhoz-systemet og skabe en ensartet folkeejendom står fast.

Masseorganisationerne

Masseorganisationernes rolle – i særlig grad fagforeningernes – under den udviklede socialisme er stadig stigende. I princippet støtter sovjetmarxismen teo-

7. »Kommunist« nr. 9, 1977, side 52.

8. Se note 4.

rien om statens bortdøen – hvorefter den administrative og centralistiske styring svinder bort og erstattes af et frit samarbejde mellem mennesker og produktionsenheder. Som tidligere nævnt vil tesen om statens bortdøen under den udviklede socialisme ikke bryde den centrale styring og partiets altdominerende rolle; fagforeningerne er indtil videre underlagt partiets kontrol.

Men i dagens Sovjetunionen forvalter fagforeningerne meget store beløb. Efter oplysninger i *Iszvestia*⁹⁾ bestyrer fagforeningerne gennem de sociale sikringsordninger beløb på ikke mindre end 30 mia. rubler, hvortil kommer tusindvis af sanatorier, hvilehjem, biblioteker, sportspaladser etc. I store træk tildeles fagforeningerne tre meget vigtige opgaver: a) administrationen af de omtalte sociale ordninger, b) kontrol med at virksomhederne overholder planmålene og c) forsvar for de ansattes interesser på virksomheden, f.eks. i forbindelse med lønindplacering, arbejdssikkerhed m.v. Det siger sig selv, at med anerkendelsen af partiets ledende rolle og med strejkerettens bortfald vil fagforeningerne og masseorganisationerne i øvrigt under den udviklede fase være at betragte som, hvad der i vestlig terminologi kaldes »transmissionsbælter« for partiet. I teorien eksisterer ingen modsætningsforhold mellem virksomhedernes parti – og fagforeningsrepræsentanter.

Nationalitetsspørgsmålet

Som multinational stat har nationalitetsspørgsmålet altid været et ømtåleligt spørgsmål for sovjet-ledelsen. Den nye forfatning fremhæver uforandret enkeltrepublikernes ret til at udtræde af unionen, en ret der i praksis næppe kommer på tale. Også nationalitetsspørgsmålet indtog en væsentlig plads under forfatningsdiskussionen. Bresznev¹⁰⁾ nævnte i forelæggelsestalen at »mange« havde stillet forslag om at stryge artiklen om republikkernes udtrædelsesret.

Denne opfattelse har dog ikke fundet støtte i forfatningskommissionen. Men at spørgsmålet bestemt ikke er problemfrit understreges af Pordgornys afgang, der efter stort set alle iagttageres mening var forbundet med særstandpunkter netop i nationalitetsspørgsmålet. På Centralkomiteens maj-møde – umiddelbart efter Pordgornys afgang advarede Bresznev i stærke vendinger mod national egoisme og »provinsialisme« – og under ét må den nye grundlov betragtes som en styrkelse af unionsniveauet. Det betones, at et grundtræk ved den udviklede socialisme er en stadig økonomisk udligning mellem republikkerne – og på områder som indkomstniveau, uddannelse, forsyning med kulturelle goder og sundhedsstandard har en kraftig udligning allerede fundet sted. Men fjernelsen af økonomiske forskelle mellem landets 15 republikker er ikke realistisk uden en central styring – f.eks. kræver de kolossale investeringer i de fjernsibiriske pro-

9. *Izhvestia* 16. 7. 1977.

10. Se note 4.

vinser store kapitaloverførsler. Hertil kommer, at økonomiens stadig stigende »kompleksitet« med kraftigere specialisering og øgede investeringer i forskning og produktudvikling kræver øget samarbejde på tværs af nations-grænser.

Det internationale samarbejde

Frem for alt er marxismen i sit væsensindhold international. Og efter sovjet-marxismen vil det internationale samarbejde få stadig større betydning. Der er grund til at fremdrage tre aspekter: for det første samarbejdet inden for den verdenskommunistiske bevægelse, for det andet det regionale økonomiske samarbejde mellem socialistiske stater inden for COMECON og endelig samarbejdet med kapitalistiske samfundssystemer.

Set fra Moskva er kodeordet for samarbejdet inden for den verdenskommunistiske bevægelse *proletarisk internationalisme*. Efter denne linie bør samarbejdet baseres på såvel fælles lovmæssigheder på tværs af landegrænser som på erkendelsen af nationale særtræk. Fælles for alle er marx-leninismen samt anerkendelsen af oktober-revolutionen og de sovjetiske erfaringer som samarbejdets naturlige udgangspunkt. Hertil hører anerkendelsen af princippet om »fredelig sameksistens« med den kapitalistiske verden.

Imidlertid har det knebet med sammenholdet i den verdenskommunistiske bevægelse. Efter 2. verdenskrig har først Jugoslavien, senere Kina og »eurokommunistiske partier« anlagt en marxisme-tolkning, der i praksis ikke stemmer overens med synspunkterne i Kreml. Den udviklede fase har været kendetegnet ved ihærdige sovjetiske forsøg på at sammenkalde til verdenskonferencer, der skulle bekræfte hovedlinierne i den sovjetiske marxismeopfattelse. Det lykkedes at sammenkalde til en verdenskonference i 1969 og i europæisk regi i Berlin 1976, men uden at de sovjetiske krav om enhed i verdensbevægelsen opfyldtes. Kina bandlyses stadig med jævne mellemrum i sovjetisk presse, mens kritikken af Carrillo – bortset fra Novoje Vremja-artiklen i juni – sker mere indirekte, ofte gennem referater af andre kommunistpartiers holdninger. Set fra Moskva er de grundlæggende principper for proletarisk internationalisme under den udviklede socialisme dog uforanderligt nødvendige.

Bedre resultater er opnået gennem samarbejdet mellem *socialistiske stater* – i regionalt regi gennem militært og navnlig økonomisk samarbejde. I særlig grad bør fremhæves samarbejdet inden for COMECON (eller i sovjetisk forkortelse »SEV«). Det fremhæves, at økonomiske fremskridt i stadig højere grad er betinget af en rationel økonomisk arbejdsdeling mellem socialistiske stater. Principperne for dette samarbejde er koncentreret i »det komplekse program« fra 1971. Her fremhæves, at fortsatte fremskridt bør ske gennem intensivering af samarbejdet på følgende områder: a) bedre koordinering af landenes femårsplaner, b) øget anvendelse af produktspecialiseringsaftaler, c) flere fælles projekter inden for såvel industri og landbrug og d) gennem skabelse af forbedrede

betalingsforhold mellem landene, bl. a. gennem lanceringen af den »transferable rubel« som en slags reservevaluta i COMECON-området.

Det kan ikke nægtes, at samarbejdet indtil nu – og navnlig i perioden efter 1961 – året for lanceringen af den udviklede socialistiske fase – har vist store resultater. Samtlige medlemslandene har – som det vil fremgå af vedlagte tabel-uddrag – oplevet en betydelig økonomisk vækst og væksten har været særlig stor for de mindre udviklede medlemslande, Rumænien og Bulgarien.

*Tabel 1. Væksttempo i produceret nationalindkomst, år 1950 lig 100
1975 i pct. af 1950-tallene*

	Rumæ- nien	Ungarn	DDR	Polen	Sovjet	Bulga- rien	Czek.
Produceret nationalindkomst	787	358	568	430	491	720	350
Landbrugsproduktion	290	184	213	189	228	290	162

Kilde: Voprosyi Economici, nr. 6, 1977.

Tabel 2. Procentvis årlig vækst i nationalindkomst og udenrigshandel

	1961–65	1966–70	1971–75
COMECON-landenes indbyrdes handel	9,1	8,2	14,4
Nationalindkomst	6,0	7,4	6,3

Kilde: Voprosyi Economici, nr. 7, 1977.

Det bemærkes også, at stigningen i medlemslandenes samhandel langt overgår stigningen i nationalindkomst. Fremskridtene til trods står COMECON over for store problemer: at sikre bedre betalingsforhold mellem medlemslandene, på dette område er opnået mindst; at sikre fortsat vækst i samhandelen, der fortsat ligger langt under handelen mellem kapitalistiske stater; og endelig at sikre at det forstærkede økonomiske samarbejde med den kapitalistiske verden ikke svækker handelen mellem medlemsstaterne.

Hermed har vi allerede berørt samarbejdet med den *kapitalistiske verden*. Det understreges, at forholdet mellem socialismen og kapitalismen uændret er antagonistisk, hvormed udtrykkeligt er taget afstand fra enhver tale om konvergens (tilnærmelse) mellem de vestlige og østeuropæiske samfundssystemer. Men den våbenteknologiske udvikling har udelukket en verdensomspændende atomkrig som egnet middel til sikring af socialismens sejr. I stedet bør kampen antage ideologiske, politiske og økonomiske former.

Et samarbejde med den kapitalistiske verden, der ikke underminerer, men tværtimod styrker socialismen, betragtes derfor som hensigtsmæssigt. Det kan dreje sig om rustningsbegrænsningsaftaler (SALT, ikke-spredning af a-våben m.m.) der uden at skade Sovjetunionens sikkerhedspolitiske stilling frigør ressourcer til velfærdsfremmende formål. På samme måde kan økonomiske og teknologiske aftaler med kapitalistiske stater øge de socialistiske staters materielle basis. Fra sovjetisk side har man lagt stor vægt på, at investeringer i Sovjetunionen tilbagebetales gennem langfristede kreditter og gennem kompensationsaftaler, hvorefter lånet tilbagebetales fra den løbende produktion (i naturalier). At dømme efter sovjetisk presse¹¹⁾ vil Sovjetunionen blankt afvise forsøg på at ændre betalingsvilkårene i retning af kortfristede lån, hvilket er forlangt fra amerikansk side. Heller ikke accepteres ifølge *officielle* udtalelser politiske betingelser i forbindelse med øst-vest handelen (jfr. kravene om ændrede vilkår for jøders udvandring fra Sovjetunionen i forbindelse med de amerikansk-sovjetiske kornaftaler). Betingelser af den art, som begrænser Sovjetunionens politiske handlefrihed og undergraver det socialistiske samfundssystem, anses for et tilbageslag til den kolde krigs inddæmnings- og tilbagerulningstaktik over for de socialistiske stater.

Fremtiden

Hermed ender vi, hvor vi begyndte. Ved skabelsen af det »socialistiske menneske«, der arbejder målbevidst frem mod virkeliggørelsen af det kommunistiske ideal eller som det udtrykkes i tidsskriftet »Kommunist«¹²⁾: »Sovjetunionens og andre socialistiske landes eksempel viser, at likvideringen af de antagonistiske klasse modsætninger fjerner ethvert undertrykkelsesmiddel og enhver fremmedgørelse af mennesket. Mennesket, der udfolder sig som en skabende, tænkende personlighed, bliver aksen, centrum for hele det socialistiske samfundssystem. Den ideologisk-politiske enhed i vort samfund, det ubrydelige interessefællesskab mellem individ og samfund, alle klasser og sociale grupper, der karakteriserer vor levemåde, finder sit klare og omfattende udtryk i det socialistiske demokrati – et demokrati af ny og højere type. Dette demokratis særlige fordel består i, at for første gang i historien tilhører magten over og styringen af alle samfundsanliggender arbejderklassen selv. Udgået af rødderne af befolkningens daglige tilværelse skaber det socialistiske demokrati betingelser for en alsidig udvikling af arbejderklassen og for skabelsen af særlig progressive former for menneskeligt fællesskab«. Og til skabelsen af det fuldt udviklede socialistiske samfund og dermed forudsætningen for overgangen til kommunismen peger Suslov på fuldbyrdelsen af følgende målsætninger for sovjetsamfundet:

11. *Economitjeskaja Gasjerta*, nr. 31, 1977.

12. »Kommunist« nr. 14, 1977, side 13 ff.

en fortsat hastig stigning i landets produktivkræfter gennem nye videnskabelig-teknologiske landvindinger,

fortsat tilnærmelse mellem de forskellige ejendomsformer i industri og landbrug og skabelsen af en ensartet folkeejendom,

fortsat velstandsstigning for hele befolkningen,

styrkelse af arbejderklassens ledende rolle og skabelsen af social ensartethed for alle befolkningsgrupper,

styrkelse af befolkningens ideologiske og kulturelle bevidsthedsniveau,

styrkelse af det socialistiske demokrati på alle samfundsniveauer,

gennem uddannelse og opdragelse at skabe i befolkningen en videnskabeligt begrundet marxistisk-leninistisk verdensopfattelse,

styrkelse af samarbejdet mellem de socialistiske lande,

styrkelse af SUKPs rolle på alle samfundsniveauer,

realiseringen af disse mål vil skabe de økonomiske, politiske og åndelige forudsætninger for realiseringen af det kommunistiske fremtidsmål.

På vej mod forbrugerpolitisk forbrugsforskning?

Hans Rask Jensen

Indledning

I efteråret 1977 udkom Forbrugerkommissionens fjerde og sidste betænkning (1977:816). Den behandler forbrugeroplysningens og forbrugerpolitikens rolle i Danmark, og den indeholder et udkast til lov om forbrugerspørgsmål.

Hovedindholdet i dette lovforslag er følgende:

1. Statens Husholdningsråd skal omdannes til et direktorat under Handelsministeriet med navnet »Statens Husholdningsinstitut«. Det styrende organ – rådsforsamlingen – skal opløses.
2. Forbrugerrådet skal være en landsdækkende, fritstående forbrugerpolitisk organisation, som det påhviler det offentlige at financiere.
3. Det lokale forbrugerarbejde skal styrkes ved oprettelsen af en såkaldt forbrugervejledningscentral i hver amtskommune.

»Statens Husholdningsinstitut skal overtage, videreføre samt udbygge den af Statens Husholdningsråd hidtil udøvede forsøgs- og undersøgelsesvirksomhed. . . . I og med, at den rådsforsamling, der i henhold til den nugældende lovs § 3 var sammensat af 12 interesseorganisationer og 6 repræsentanter for offentlige myndigheder, bortfalder, må det – om muligt – tillægges endnu større betydning, at der finder et samarbejde sted mellem et bredt spektrum af interesseorganisationer og institutioner, hvilket er understreget i forslaget passus om, at instituttet arbejder »i samarbejde med andre institutioner og organisationer« . . . For at sikre, at instituttet følger de aktuelle forbrugerpolitiske spørgsmål, bestemmes det, at instituttet i valget af arbejdsopgaver og disses prioritering bl.a. samarbejder med det i kapitel 2 nævnte Forbrugerråd. Det må forudses, at Forbrugerrådet indsender forslag til egnede arbejdsopgaver, således at instituttet på grundlag heraf og på grundlag af ønsker fra anden side samt egne erfaringer kan tilrettelægge sit arbejde. Planlægningen må imidlertid også gennemføres med hensyntagen til det arbejde, som andre udfører på tilgrænsede områder med det formål at opnå en koordinering og rimelig fordeling af arbejdet«, jf. betænkning 1977:816 p. 145–146.

Det fremgår af ovenstående citat, at Forbrugerkommissionen har ønsket et større samarbejde mellem de organer, som virker til fordel for forbrugerne med konsekvens også for forbrugsforskningen. Ved specielt at understrege Forbru-

gerrådets fremtidige funktion som forslagsstiller må man formode, at Forbrugerkommissionen ønsker at udvikle en struktur i det organiserede og koordinerede forbrugerarbejde, som kan fremme forbrugerpolitisk forskning i et større omfang, end det tidligere har været kendt.

Jeg vil derfor i denne artikel forsøge at vise, hvorfor det – set såvel ud fra et forbruger – som ud fra et samfundssynspunkt – må anses for væsentligt med en udvikling i retning af en forbrugerpolitisk forbrugsforskning, der har til formål at bidrage til en forbedring af individets levevilkår. Jeg vil specielt argumentere mod en forskningsstrategi på området, som primært sigter mod at undersøge de varer, som producenterne lancerer på markedet. På denne baggrund vil jeg fremkomme med ideer til, hvad instituttet i fremtiden bør beskæftige sig med.

Producent- og forbrugerrollens relative dominans i samfundet

Det er indledningsvis vigtigt at skelne mellem individets to roller: producentrollen og forbrugerrollen. Når individet er producent, identificerer det sig med en privat eller en offentlig virksomhed. Når det er forbruger, identificerer det sig med en husholdning. At identificere sig med en virksomhed vil bl. a. sige, at betragte produktion og forbrug som et middel til at realisere en eller anden form for økonomisk gevinst – pengeløn eller overskud. At identificere sig med en husholdning vil bl. a. sige, at betragte produktion og forbrug som et middel til at tilfredsstille behov¹).

Betragter man samfundsudviklingen i et historisk perspektiv, vil man konstatere, at det er individet i producentrollen, som har haft størst indflydelse herpå. Produktion, beskæftigelse, indkomsterhvervelse og forbrug er først og fremmest blevet betragtet som et middel til realisering af økonomiske mål. Produktionens værdi – vurderet ud fra et forbrugersynspunkt – er blevet tillagt mindre betydning.

At være forbruger er derfor også primært blevet opfattet og afgrænset ud fra et producentsynspunkt²). Som konsekvens heraf har man også i forskningen prioriteret belysning af netop det aspekt ved forbrugeren, som er væsentligst set ud fra et producentsynspunkt, det vil sige aftager- eller køberaspektet har været i fokus. Det er specielt dette aspekt ved forbrugeren, der har været gen-

1. De fleste opfattelser af, hvad forbrugernes behov omfatter, stammer fra de økonomiske discipliner, fra marketinglitteraturen og fra erhvervsretten. De forudsætter en identifikation med producentrollen og er således et udtryk for individets opfattelse af som producent, hvad forbrugerne har brug for. Her er behovsbegrebet defineret ud fra et forbrugersynspunkt. Behovsbegrebet i ovennævnte forstand kan udtrykkes ved hjælp af subjektive tilkendegivelser fra forbrugerne sat i relation til objektive indikatorer for forbrugernes behov, se Hans Rask Jensen og Folke Ölander: *Forbrugerproblemer og Forbrugerpolitik*, Det danske Forlag 1977, p. 286-295, hvor Folke Ölander diskuterer anvendelsen af objektive indikatorer på forbrugeradfærd.
2. Inden for de økonomiske discipliner og erhvervsretten opfattes forbrugerne som køber af de varer, som producenterne udbyder på markedet. I marketinglitteraturen opfattes forbrugeren som et individ, som virksomhederne i forbrugernes egen interesse kan påvirke til at aftage varer.

stand for Forbrugerkommissionens overvejelser, og som har været målet for den lovgivning, der er resultat af Forbrugerkommissionens tre første betænkninger³).

I Lov af 8. juni 1977 om mærkning og skiltning med pris m.v. findes bestemmelser, som sigter mod at fremme priskonkurrence og den effektive vareefterspørgsel. Den bemyndigelsesregel, som Forbrugerkommissionens flertal foreslog i Betænkning 1971:597 om mærkning og skiltning m.m. inden for forbrugsområdet, og som ville give Monopoltilsynet mulighed for at påbyde deklaration af varers indhold, sammensætning, holdbarhed, behandlingsmåde m.m., findes ikke i ovennævnte lov, fordi tvungen varedeklaration – set ud fra et producentsynspunkt – antages for at virke hæmmende på forbrugernes købelyst⁴).

I Betænkning 1973:681 om markedsføring, forbrugerombudsmand og forbrugerklagenævn peges der bl.a. på nødvendigheden af, at der vedtages en lov til afløsning af den dagældende konkurrencelov, og at der oprettes en forbrugerombudsmandsinstitution og et forbrugerklagenævn. Markedsføringsloven, som blev et resultat af denne betænkning, er primært en lov til regulering af konkurrencen på markedet – dvs. en producentlov⁵). I det omfang loven giver eller vil kunne anvendes til at give individet bedre levevilkår som forbruger, er det sket inden for rammerne af producenterens definition af, hvad fællesinteressen mellem forbrugere og producenter omfatter. Man må ikke overse, at Forbrugerkommissionens udkast til lov om markedsføring bygger på en klar forudsætning af, »at forbrugere og erhvervsliv i langt det overvejende antal tilfælde har en sammenfaldende interesse i, at der i erhvervsvirksomhed handles i overensstemmelse med god markedsføringsskik og lovens øvrige bestemmelser«, jf. Betænkning 1973:681 p. 13–14. »God markedsføringsskik« er hyppigst blevet fortolket som »hæderlig konkurrence«, som ikke altid er sammenfaldende med »forbrugerrigtig konkurrence«. Denne tankegang har heller ikke været fremmed for Forbrugerkommissionen, som i Betænkning 1973:681 p. 17 fastslår, at »handlinger foretaget i erhvervsvirksomhed vil kunne fore-

3. Se i denne forbindelse Forbrugerkommissionens betænkning I (1971:597) om mærkning, skiltning m.v. inden for forbrugsområdet. Forbrugerkommissionens betænkning II (1973:681) om markedsføring, forbrugerombudsmand og forbrugerklagenævn og Forbrugerkommissionens betænkning III (1975:738) om forbrugernes retsstilling og retsbeskyttelse.
4. Der kan her henvises til betænkning 1971:597, p. 30–39, hvor repræsentanter for Butikshandelens Fællesråd, Industrirådet, Grosserer-Societetet, Håndværksrådet og Dansk Varedeklarations-Nævn argumenterer imod § 6 i udkast til lov om mærkning, skiltning m.v. inden for forbrugsområdet – bestemmelsen om tvungen varedeklaration.
5. Se her Paul Krüger Andersen: Konkurrence-, markedsførings- og forbrugerret. Studier over »generalklausulen« i loven af 1974 om markedsføring, Handelshøjskolen i Århus 1976 (licentiatafhandling), p. 33, hvor forfatteren fastslår, »at det retsområde, som markedsføringsloven udgør (tilhører), i kort form næppe kan karakteriseres nærmere, end at det vedrører produktionen og omsætningen af varer og tjenesteydelser, og at reglernes sigte er, at denne produktion og omsætning skal foregå i en indbyrdes fri og fair konkurrence og med det sigte at tilfredsstille forbrugernes behov«. Opfattelsen af, hvad forbrugernes behov omfatter, afspejler også her en identifikation med producentrollen jf. fodnote 1 og 2 ovenfor.

komme urimelige set ud fra et forbrugersynspunkt, selv om de efter en forretningsmæssig bedømmelse synes acceptable og hensigtsmæssige».

Man kan derfor ikke påstå, at der ikke findes forbrugerbeskyttende bestemmelser i lovgivningen. Oprettelsen af Forbrugerklagenævnet og Forbrugerombudsmandsinstitutionen, muligheden for ugyldighedsvirkning af kontrakter oprettet i strid med »god markedsføringsskik«, forbudet mod garantiindskrænkning, forbudet imod vildledende markedsføring, påbudet om vejledende markedsføring og forbudet mod anvendelse af tilgift og præmiekonkurrencer er eksempler herpå. Disse bestemmelser tager imidlertid sigte specielt mod at beskytte producenterne opfattelse af, hvad der er forbrugerinteresser samtidig med, at de tager sigte mod at forbedre producenterne vilkår på markedet bl. a. ved at fjerne barrierer for effektiv konkurrence og markedsføring med henblik på at fremme varesalget.

Producenternes muligheder for at varetage forbrugernes interesser

Det er derfor væsentligt at undersøge, dels hvad forbrugernes interesse omfatter, og dels om producenterne kan varetage sådanne interesser i et større omfang.

Da alle er forbrugere, skulle det teoretisk set være let for individet i producentrollen at tage større hensyn til dets egen eller andre individers situation i forbrugerrollen.

Her skal det imidlertid påpeges, at samfundsudviklingen har vanskeliggjort en sådan identifikation. Produktion og forbrug var i landbrugssamfundet og i det gryende industrisamfund med håndværk og småhandel funktioner, som var nært sammenknyttede. I dag finder produktion og forbrug sted inden for rammerne af to vidt forskellige sociale systemer. Når individet er producent, befinder det sig i et socialt system med normer, regler, værdier og sanktionsmuligheder, som er forskellige fra dem, som gælder for individet i en husholdning. Produktionssystemet bestemmer imidlertid ikke blot individets levevilkår som producent; også som forbruger er individet – i hvert tilfælde på kort sigt – nødsaget til at underordne sig produktionssystemets spilleregler.

Man må heller ikke overse, at det i dagens samfund er begrænset, hvor langt en virksomhed kan gå i retning af at imødekomme forbrugernes interesser i de tilfælde, den måtte ønske det. Hensyntagen til forbrugerkrav vil på et eller andet tidspunkt komme til at stride mod væsentlige producentinteresser. Ud over dette punkt tør kun de færreste virksomheder bevæge sig; producenterne vil næppe bidrage til forbedring af forbrugernes levevilkår, hvis det ikke er ensbetydende med et større overskud. Forbrugerpolitik skal betale sig – helst på kort sigt. Det samme gælder for anvendelsen af den viden om forbrugernes behov, motiver og adfærd, som blotlægges ved markedsundersøgelser.

Det er vigtigt at forstå, at producentinteresser og forbrugerinteresser ikke altid er sammenfaldende. De er ofte i konflikt, selv om det modsatte synspunkt

normalt fremføres i den offentlige debat, i betænkninger og i samfundsøkonomiske lærebøger.

Varens pris er for en virksomhed et middel til realisering af økonomisk gevinst (pengeløn eller overskud). For forbrugerne er varens pris noget, man må give afkald på for at få materiel behovstilfredsstillelse. Individet er i rollen som producent interesseret i, at varen betales med den størst mulige pris. I rollen som forbruger ønsker individet alt andet lige at få varen så billigt som muligt.

Oprettelse og drift af butikker er også – set ud fra et producentsynspunkt – et middel til realisering af økonomisk gevinst. For forbrugerne er vareforsyning det væsentligste. Individet vil i rollen som producent nedlægge en butik, hvis forbrugerne i området ikke besidder tilstrækkelig købekraft; så kan vareforsyning ikke længere betale sig! I rollen som forbruger ønsker alle – uanset besiddelsen af købekraft – at få en rimelig vareforsyning.

Reklame og personligt salg er påvirkningsmidler set ud fra et producentsynspunkt. For forbrugerne er reklame og personligt salg informationskilder, som kan anvendes i forbindelse med varekøb. I rollen som producent vil individet gøre reklame så sælgende og overtalende som muligt. I rollen som forbruger ønsker individet saglige oplysninger om varernes egenskaber, holdbarhed, behandlingsmåde osv.

Produktudvikling og produktpolitik er salgsfremmende foranstaltninger for individet i producentrollen. For forbrugerne er udvikling af nye produkter og ophør med salg af gamle produkter ensbetydende med udvidelse/indskrænkning af mulighederne for materiel behovstilfredsstillelse. I rollen som producent vil individet udvikle produkter, som kan sælges, og det vil ophøre med salg af produkter, som ikke længere har et tilstrækkelig stort marked. Salgstal er imidlertid et særdeles dårligt mål for varernes værdi set ud fra et forbrugersynspunkt.

I rollen som producent vil individet overveje fordelagtigheden af kvalitetsforringelser. Er en kvalitetsforringelse ensbetydende med omkostningsbesparelser og/eller et større salg, kan den betale sig. Dette er især realisabel politik på markeder, som forbrugerne ikke kan gennemskue. De fleste markeder er imidlertid uigennemsigtige i dagens samfund.

I rollen som producent vil individet også overveje fordelagtigheden af en forkortelse af produkternes tekniske eller økonomiske levetid. Hvis forkortet levetid er ensbetydende med større udskiftningstilbøjelighed på markedet for et givet produkt, vil en sådan politik medføre bedre udnyttelse af det faste produktionsanlæg, og følgelig forbedres den erhvervsøkonomiske rentabilitet. For forbrugerne er produkternes forkortede levetid derimod ensbetydende med større træk på knappe økonomiske ressourcer, som ville kunne anvendes alternativt også uden for varemarkedet.

Der findes imidlertid ikke blot modstridende interesser mellem forbrugere og producenter. Producenternes større beholdning af økonomiske, kundskabsmæssige, politiske og ideologiske magtmidler – og dermed større forudsætninger

for magtudøvelse – giver dem (i rollen som producent) de største muligheder for at bestemme udfaldet af en eventuel interessekonflikt. Over for producenterne, som anvender betydelige summer til konsumentpåvirkning, står en række enkeltindivider, som kun råder over få ressourcer til brug for producentpåvirkning.

Det påstås ofte, at forbrugerne råder over det magtmiddel, som hedder anvendelse af den disponible indkomst.

Set i relation en enkelt virksomhed kan dette næppe siges at være et magtmiddel. I rollen som forbruger kan individet ganske vist i princippet frit bestemme, hvilke varer det ønsker at købe. Købsalternativerne er imidlertid ikke udformet af forbrugerne. Dertil må føjes, at producenterne i dagens samfund ikke giver forbrugerne store chancer for selv at bestemme og dermed for at udøve frie valg. Den disponible indkomst skal helst anvendes fornuftigt – set ud fra et producentsynspunkt. Derfor eksisterer reklame, salgsfremmende vareopstillinger, rabatter, »dagens tilbud« og andre påvirkningsmidler.

Forbrugernes samlede disponible indkomster er – set i relation til det totale udbud af varer og tjenester – heller ikke et magtmiddel, idet der i dagens samfund ikke findes nogen kollektiv forbrugerbevidsthed bag anvendelsen af udgiftskronerne.

I rollen som producent har individet således langt flere økonomiske ressourcer bag sig end i rollen som forbruger. Dette siger noget om producentens økonomiske muligheder for at opnå den relativt højeste målopfyldelsesgrad. I rollen som producent har individet et langt større lager af viden og know-how om forbrugerne, end forbrugerne har om producenterne. Dette siger noget om producenternes kundskabsmæssige muligheder for at opnå den relativt højeste målopfyldelsesgrad. I rollen som producent er individet langt mere bevidst om sin samfundsmæssige situation, end det er i rollen for forbruger. Det er producenterne, der er organiserede i brancher, forbund og politiske partier. Dette siger noget om producenternes politiske muligheder for at opnå den relativt højeste målopfyldelsesgrad. Endelig har individet i rollen som producent ideologien på sin side. Det anses i dagens samfund for at være »godt« at producere, sælge varer og tjene penge. Det er ikke nær så anset at forbruge, selv om forbrug er en nødvendig forudsætning for produktion og salg. Dette siger noget om individets ideologiske muligheder for som producent at opnå den relativt højeste målopfyldelsesgrad.

Ovennævnte forfold ville næppe være problematiske, hvis forbrugerne kunne forvente støtte fra producenternes interesseorganisationer eller fra de politiske partier. Dette sker imidlertid kun sjældent.

Arbejdsmarkedets parter er ganske vist uenige om det relative forhold mellem lønindkomst og restindkomst, men de optræder på den anden side, som om de i realiteten er enige om at maksimere de økonomiske aspekter ved produktionen, hvilket er i strid med forbrugernes ønsker om lave priser og høj

kvalitet. Årsagen til denne fælles optræden mellem arbejdsgivere og arbejdstagere er ikke blot bestemt af konjunktur- og beskæftigelsessituationen. Det produktionsideologiske fællesskab og ikke mindst den organisatoriske og politiske uligevægt i samfundet mellem producent- og forbrugerinteresserne er væsentlige forklaringer herpå.

I de politiske partier kan man i dagens samfund – til dels på grund af ovennævnte forhold – iagttage en tilbøjelighed til at lægge større vægt på producentsynspunkter end på forbrugersynspunkter, selv om der er betydelige gradsforskelle fra parti til parti.

Ideer til den fremtidige forbrugsforskning

Forbrugsforskningen bør derfor i fremtiden tage udgangspunkt i den kendsgerning, at der findes interessekonflikter mellem producenter og forbrugere, og at forbrugerne i tilfælde af en interessekonflikt har de ringeste forudsætninger for at få deres ønsker og krav opfyldt.

Den enkelte forbruger er ikke lige så suveræn som den enkelte virksomhed og kan næppe nogensinde blive det. Forbrugerrollen i samfundet kan imidlertid styrkes, således at forbrugerinteresserne får større indflydelse på udformningen af menneskets levevilkår. Dette bør forbrugsforskningen bidrage til.

Det betyder ikke, at forbrugsforskning fuldstændig bør forlade sit traditionelle og individuelle sigte. Også i fremtiden er det væsentligt, at forskningen på dette felt bidrager til at skabe oplyste forbrugere med større evner til at gennemskue markedet og samfundet. Forskningen bør dog, i et større omfang end det er tilfælde i dag, bidrage til, at der tilvejebringes flere økonomiske, kundskabsmæssige, politiske og ideologiske ressourcer bag en organiseret og stærk forbrugerbevægelse, som kan spille rollen som »countervailing power«, dvs. være i stand til at afbalancere en producentdomineret samfundsudvikling til gavn for alle borgere.

Set på en sådan baggrund er det vigtigt, at forbrugsforskningen bliver andet og mere end vareforskning.

Hvis forbrugsforskning udelukkende omfatter varestudier og sammenlignende vareundersøgelser, accepteres a priori tingenes tilstand og dermed magtfordelingen i samfundet mellem forbrugere og producenter og mellem forbrugerne indbyrdes.

Man accepterer, at det er producenternes ubetingede ret at fremstille og markedsføre de varer, som forbrugerne kan påvirkes til at efterspørge. Man accepterer, at det såkaldte frie forbrugsvalg i realiteten kun skal være en frihed til at tilpasse sig nogle forhold, som er skabt af individet i rollen som producent. Man accepterer producenternes ideologi, at det ubetinget er et gode at forbruge varer. Man accepterer eksistensen af uløste forbrugerproblemer, som ikke har noget med produkt- og mærkevalg at gøre. Man tilslutter sig den op-

fattelse, at interessesammenfald på markedet mellem producenter og forbrugere er hyppigere end interessekonflikt. I modsat fald ville vareundersøgelser være uden mening. Man accepterer, at forbrugsforskningen primært skal belyse de problemer, som forbrugerne med de største muligheder for at forbruge, den største træning i at forbruge og de bedste forudsætninger for hensigtsmæssig forbrugstilrettelæggelse har. Det er de forbrugere, som køber mest, der specielt er interesserede i at anvende resultaterne af en sådan forskning, der belyser og sammenligner varer⁶).

Man forsømmer således at belyse mange af de problematiske aspekter ved både forbrugere, virksomheder, marked og samfund, der har afgørende betydning for de fleste forbrugeres levestandard. At sætte lighedstegn mellem vareforskning og forbrugsforskning er følgelig en ekstrem snæver og måske fejlagtig fortolkning af formålsparagraffen for Statens Husholdningsinstitut, som fremhæver, »at instituttet har til formål at foretage undersøgelser og forsøg og bl. a. der- ved virke til fremme af husholdningernes og forbrugernes ernæringsmæssige, hygiejniske, økonomiske og tekniske forhold med henblik på såvel husholdningernes som samfundets interesser«, jf. § 2 i udkast til lov om forbrugerspørgsmål.

I Norge har man under Forbruker- og Administrasjonsdepartementet oprettet et Institutt for Forbruksforskning. Dette organ svarer til det foreslåede Statens Husholdningsinstitut. En væsentlig del af den forbrugsforskning, som tilrettelægges og udføres der, er både af samfundsvidenskabelig og forbrugerpolitisk karakter. Man opfatter forbrugerproblemer for ikke blot at være valgproblemer i en købsituation. Forbrugsforskningen i Norge sigter specielt mod at belyse problematiske aspekter ved forbrugernes levestandard⁷).

I Sverige er Konsumentverket en svensk parallel til det foreslåede Statens Husholdningsinstitut. Forbrugsforskningen opfattes i Sverige som forbrugerpolitiske studier af samfundsvidenskabelig karakter⁸). I budgetåret 1976/77 disponerede Konsumentverket over ca. 1,2 mill. svenske kroner til projekter. Følgende kriterier blev lagt til grund ved fordelingen af forskningsmidler:

1. Er projektet – set ud fra et forbrugersynspunkt – problemopfangende, problemanalyserende, problemløsende eller effektmålende, og kan det tjene som grundlag for tilrettelæggelse af forbrugerpolitiske foranstaltninger i samfundet?

6. Se i denne forbindelse Hans Rask Jensen og Folke Ölander (red): Forbrugerproblemer og Forbrugerpolitik, Det danske Forlag 1977, p. 139–147, hvor forbrugeroplysningens form, indhold og samfundsmæssige betydning diskuteres.

7. Se Stortingsmelding nr. 35 (1976–77), som giver en fyldestgørende redegørelse for virksomheden ved forbrugerorganisationerne i Norge, samt Stortingsmelding nr. 44 (1977–78), som giver en fyldestgørende redegørelse for forbrugerpolitikken i Norge.

8. Se KOV 1977: 8–01 Konsumentpolitisk Forskning 1976, udgivet af Konsumentverket primo 1977, som giver en fyldestgørende redegørelse for forbrugsforskningen ved Konsumentverket i Sverige 1976.

2. Kan projektet øge kundskaberne om de ressourcetsvage grupper i samfundet?
3. Kan projektet indgå i et institutionsbundet, forbrugerpolitisk forskningsprogram uden dermed at spærre for en indsats på nye områder?

Ved årsskiftet 1976/77 var Konsumentverket i gang med 26 forskningsprojekter til et samlet beløb på 2.140.000 svenske kroner. Figur 1 karakteriserer disse projekter med hensyn til emne og bevillingsstørrelse.

Figur 1. En oversigt over forbrugsforskningen ved Konsumentverket 1976/77

Emne	Antal projekter	Bevillingens størrelse
HUSHOLDNINGSØKONOMISKE STUDIER		
problemorienterede studier af ressourcetilvejebringelse og resourceanvendelse i husholdningerne	3	245.000
FORBRUGERSTUDIER		
problemorienterede studier af forbrugernes adfærd	4	350.000
STUDIER AF FORBRUGERNES RETSSTILLING OG RETSBEVIDSTHED		
	6	530.000
PRODUCENT- OG DISTRIBUTIONSSTUDIER		
forbrugerdatas anvendelse som input i virksomhedernes beslutningsprocesser, fremtidige distributionsformer, forbrugerproblemer i forbindelse med dagligvareforsyningen, produktvalg og sortiments sammensætning i grossist- og detailledet, gørdet-selv-markedet og de ressourcetsvage forbrugeres problemer	5	580.000
STUDIER AF MARKEDSFØRINGENS OG FORBRUGEROPLYSNINGENS ROLLE		
forbrugernes holdninger over for direkte reklame, forbrugernes anvendelse af kommerciel vareinformation, effekter af reklame og forbrugeroplysning, kritiske analyser af markedsføring og markedsføringslitteratur, mulighederne for styring af brugertilpasset markedsføring	3	290.000
FORBRUGERPOLITISKE FORSKNINGSPROGRAMMER	5	145.000
I ALT	26	2.140.000

Vurderet på denne baggrund må det være af afgørende betydning at have en forskning, som belyser mulighederne for at fremme både større individuel og kollektiv forbrugerbevidsthed. Det må være væsentligt med en belysning af muligheder for at fremme en større organisationsgrad blandt forbrugerne og for dannelsen af en forbrugerpolitisk interesseorganisation, som kan øve reel samfundsindflydelse. Det må være af interesse med undersøgelser, som dels

belyser forbrugernes muligheder for at øve indflydelse på erhvervslivet og den offentlige sektor, og som dels belyser mulighederne for en større forbrugerdeltagelse på disse områder. Undersøgelser af forbrugeruddannelsens form, indhold, udbredelse og samfundsmæssige betydning bør have forskningens bevågenhed, således at man sikrer sig et bedre erfaringsgrundlag for tilrettelæggelsen af fremtidige tiltag – bl. a. i folkeskolen. Endvidere må det være af betydning med undersøgelser, som dels belyser, hvilke forbrugerpolitiske handlingsparametre der findes, dels hvilken effekt de har, og dels hvilken rolle forbrugeroplysningen spiller i den sammenhæng.

En væsentlig del af forbrugsforskningen bør sigte mod at belyse de talrige aspekter ved produktion og markedsføring, som endnu er ukendte fænomener set ud fra et forbrugersynspunkt. Vi har i dag kun lidt viden dels om den måde, hvorpå virksomhederne tilrettelægger produktudvikling og varedistribution, og dels om samfundets muligheder for at styre dette for forbrugerne så væsentlige område. Reklamens rolle i samfundet er således endnu et delvis ukendt fænomen. Vi kender kun lidt til dens betydning for individets socialisation til forbrugerrollen, til dens effekter på levevilkårene, til dens ideologiske funktion og til dens ressourceforbrug og totale samfundsøkonomiske værdi. Vi har også i dag for ringe viden om produkternes levetid teknisk såvel som økonomisk, og vi kender endnu kun lidt til producenterne adfærd på dette område. Vi har endvidere utilstrækkelig viden om den uddannelse, som producenterne modtager i forbrugerspørgsmål, og om producenterne forbrugeropfattelse i det hele taget kan anses for at være tidssvarende. Endelig er den offentlige sektors produktion, markedsføring og informationsformidling et næsten ukendt område set ud fra et forbrugersynspunkt.

Hvad angår de ressourcevage forbrugeres levevilkår⁹⁾, burde undersøgelser tage sigte mod at belyse, om forbrugeroplysningen kan anses for at være et hensigtsmæssigt middel til forbedring netop heraf, eller om andre forbrugspolitiske handlingsparametre burde tages i anvendelse. Det må også være af væsentlig betydning, at forbrugsforskning beskæftiger sig med konsekvensanalyser af ressourcevage forbrugeres levevilkår, ikke blot ernæringsmæssigt, men også økonomisk, politisk, socialt og samfundsmæssigt. Forbrugsforskningen bør forsøge at belyse forbrugerorganisationernes og forbrugerforvaltningsorganernes¹⁰⁾ muligheder for at varetage specielt de ressourcevage forbrugeres interesser.

9. Der kan her henvises til en norsk forskningsrapport (»Ressourceforvaltning i norske hushold. En beskrivelse og analyse av ulikheter i forbruke«, af Tora Houg, Institutt for samfunnsforskning, Oslo, december 1977) som specielt belyser forskellen imellem ressourcestærke og ressourcevage forbrugeres levevilkår.

10. Se opdelingen af forbrugerorganisationer i Hans Rask Jensen og Folke Ølander: Forbrugerproblemer og Forbrugerpolitik, Det danske Forlag 1977, p. 134-38.

Litteraturoversigt

- Krüger Andersen, Paul (1976). *Konkurrenceret – markedsføringsret – forbrugerret. Studier over »generalklausulen« i loven af 1974 om markedsføring*. Århus: Handelshøjskolen i Århus.
- Billgren, Jan (1977). *Konsumentekonomi med konsumentpolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Forbrugerkommissionens betænkning I (betænkning 1971: 597) om mærkning og skiltning m.v. inden for forbrugsområdet. København: Statens Trykningskontor.
- Forbrugerkommissionens betænkning II (betænkning 1973: 681) om markedsføring, forbrugerombudsmand og forbrugerklagenævn. København: Statens Trykningskontor.
- Forbrugerkommissionens betænkning III (betænkning 1975: 738) om forbrugerens retsstilling og retsbeskyttelse. København: Statens Trykningskontor.
- Forbrugerkommissionens betænkning IV (betænkning 1977: 816) om forbrugeroplysning, forbrugerpolitik og lov om forbrugerspørgsmål. København: Statens Trykningskontor.
- Helenius, Ralf (1974). *Konsumera allt och alla*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Houg, Tora (1977). *Ressourceforvaltning i norske hushold. En beskrivelse og analyse av uligheter i forbruk*. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Israel, Joachim (1974). *Sociologisk Grundbog I og II*. København: Gyldendal.
- Rask Jensen, Hans (1977). *En analyse af forbrugerorganisationernes mål, midler og medlemmer*. Århus: Handelshøjskolen i Århus.
- Rask Jensen, Hans, & Ölander, Folke (red.) (1977). *Forbrugerproblemer og Forbrugerpolitik*. København: Det danske Forlag.
- Rask Jensen, Hans (1975). Vareinformationens rolle i det markedsøkonomiske samfund. *Marknadsvetande*, 3.
- Rask Jensen, Hans (1975). Forbrugeroplysning og forbrugerindflydelse. *Samvirke*, 8.
- KOV 1977: 8-01. *Konsumentpolitisk Forskning 1976* (1977). Stockholm: Konsumentverket.
- Lundquist, David (1975). Konsumenternas landsorganisation. *Ekonomisk Debatt*, 6.
- Persson, Lars (1975). *Konsumentekonomi och marknadsstruktur*. Stockholm: Företagsekonomiska Institutionen ved Stockholms Universitet.
- Scherhorn, Gerhard (1974). *Notes on the consumer interest. Proceedings of The First Workshop on Consumer Action Research*. Berlin: Wissenschaftszentrum.
- Scherhorn, Gerhard (1974). *Der mündige Verbraucher*, Düsseldorf.
- Scherhorn, Gerhard (1975). *Verbraucherinteresse und Verbraucherpolitik*. Göttingen.
- Stortingsmelding nr. 25 (1976-77) (1977). Oslo.
- Stortingsmelding nr. 44 (1977-78) (1978). Oslo.
- SOU 1975 : 69. *Samhället och distributionen. Betänkande av distributionsutredningen* (1975). Stockholm.
- Sørensen, Olav Jull (1973). Forbrugernes protestaktioner. *Markedskommunikasjon*, 2.
- Ölander, Folke, & Lindhoff, Håkan (1975). Consumer action research. A review on the consumerism literature and suggestions for new directions in theoretical and empirical research. *Social Science Information*, 14(6). Også tilgængelig som skrift fra Institut for Markedsøkonomi i Århus (1976).

Klassekamp og sociallovgivning

En begrebsramme for en empirisk undersøgelse af sammenhængen mellem klassernes styrke og den sociale lovgivning

Iver Hornemann Møller

Nærværende artikel er den første i en række af artikler, hvis formål det er at give en historisk redegørelse for mulige årsagsforbindelser mellem befolkningsklassernes styrke og centrale dele af sociallovgivningen, især på sygdomsområdet. Her i den første artikel præsenteres undersøgelsens hovedhypotese om forbindelse mellem klassestyrke og sociallovgivning, og der gøres rede for, hvad der har inspireret til undersøgelsen.

1. *Undersøgelsens hovedhypotese*

Det er meningen, at denne artikel skal udgøre den begrebsmæssige ramme om en historisk undersøgelse af mulige årsagsforbindelser mellem på den ene side omfanget og indholdet af udvalgte (og centrale) dele af den danske sociallovgivning, især på sygdomsområdet, og på den anden side det indbyrdes styrkeforhold mellem befolkningsklasserne. Formålet er altså at klarlægge, hvor langt man ved hjælp af begreberne klasser og klassekamp kan komme i forklaringen på iværksættelse og udformning af en af dansk socialpolitik's vigtigste dele, nemlig hjælp i tilfælde af sygdom m.v. Eller udtrykt på en anden måde: I hvilket omfang er det nødvendigt at inddrage andre forhold i forklaringen af sygdomslovgivningens udformning, historisk og aktuelt.

En sådan undersøgelse må ganske indlysende støtte sig til hypoteser om, hvilke motiver og bevæggrunde der ligger bag socialpolitisk indsats. Det betyder igen, at det ikke er tilstrækkeligt blot at konstatere, at der foreligger disse og hine officielle socialpolitiske målsætninger¹). Vi må gå skridtet videre og opstille antagelser om, hvilke klasser, fraktioner, lag og sociale kategorier, der bestemmer de dominerende og reelle socialpolitiske målsætninger, og om hvilke motiver der ligger bag disse og om motivernes varierende betydning over tiden.

En historisk orienteret undersøgelse af sammenhængen mellem klassernes indbyrdes styrke og centrale dele af sociallovgivningen forudsætter et temmelig godt kendskab til et lands økonomiske, politiske og sociale struktur – historisk og aktuelt.

Dette forklarer, hvorfor undersøgelsen begrænser sig til Danmark. Hvor ikke andet er anført, vedrører fremstillingen altså kun danske forhold. Ganske vist mener Westergaard og Resler (1975), at dette, at lande er kapitalistiske, bevir-

1. Jf. blandt andre Lewins (1944) og Etzionis (1960) sondring mellem de officielle (= stated goals) og de faktiske motiver for handlinger (= real goals).

ker, at de har mere til fælles i henseende til både klassedeling og sociallovgivningens struktur/effekter end, hvad der skiller dem. I konsekvens heraf må det altså antages, at danske resultater i vid udstrækning har gyldighed for de øvrige vesteuropæiske lande. Dette perspektiv er vigtigt at holde sig for øje. Og det selvom vi som følge af den store vægt, der lægges på undersøgelsens empiriske forankring og vor begrænsede viden om andre lande, alligevel vælger alene at beskæftige os med Danmark.

2. *Tre inspirationskilder*

Inspirationen til undersøgelsen kommer tre steder fra. I Jørgen S. Dichs meget debatterede bog »Den herskende klasse« (1973) redegøres der i et historisk afsnit for teorien om de herskende klassers interesser som altafgørende for den socialpolitiske udvikling. Vi skal nedenfor resummere og diskutere Dich historiske fremstilling.

Statsapparaterne er i en noget slagordsagtig formulering ofte blevet betegnet som »kapitalens forlængede arm«. Hovedansvaret for denne unuancerede og derfor også delvis fejlagtige etikettering må nok placeres hos grene af den kapitallogiske skole samt hos stamokap-folkene. Tilbage er imidlertid stadig spørgsmålet, i hvilken grad statsapparaternes handlinger er et politisk produkt af kapitalistklassens og andre klassers fundamentale og egentlige interesser. Dette spørgsmål leder os direkte frem til Poulantzas-Miliband debatten og den efterfølgende diskussion om statsapparaternes relative autonomi og om sammenhængen mellem det politiske og det økonomiske niveau. Denne diskussion, som er undersøgelsens anden inspirationskilde, vil blive nærmere omtalt nedenfor.

Betydningen af at undersøge sammenhængen mellem klassernes indbyrdes styrkeforhold og dele af den sociale lovgivning (samtlige love og bestemmelser, der yder sikring i forbindelse med sygdom og de med sygesikringsloven beslægtede love) understreges endelig af den udbredte antagelse, at de socialpolitiske love (og de fleste andre love indeholdende formelle fordelingspolitiske målsætninger) ikke har skabt væsentlige ændringer i den ulighed, som kendetegner kapitalismen. Også denne baggrund for undersøgelsen vil blive uddybet nedenfor.

3. *Dich's herskende klasser*

Lad os i et forsøg på at resummere Jørgen S. Dichs overvejelser om de herskende klassers bevæggrunde for iværksættelse og udformning af socialpolitikken nøje holde os til hans egne formuleringer og ordvalg for så i et efterfølgende afsnit (4) at knytte vore egne bemærkninger hertil.

Allerede i sin indledning fastslår Dich, at en analyse af politik er at søge

efter de klasseinteresser, der står bag. Han siger videre, at under demokratiske forhold kan socialpolitikken være et middel til at opnå andre og for den herskende klasse mere afgørende mål. Dich gennemgår herefter hovedtræk af socialpolitikken historie og forklarer, hvorledes den skal forstås som et udslag af de herskende klassers altdominerende interesser.

Allerede ved fattigdomsforordningen af 1792 blev det første gang klart udtalt, at det var byernes og fattigvæsenets pligt at understøtte samtlige byens fattige. I forordningerne af 1802 og 1803 for købstæderne og landdistrikterne blev denne ret til underhold udformet endnu kraftigere. Men, når Danmark på så tidligt tidspunkt har lovsikret denne ret til eksistens, er det ikke ud fra en særlig menneskekærlig ideologi, siger Dich, men fordi den herskende klasse af godsejere i virkeligheden heri har givet udtryk for en tilstand, der rent faktisk har eksisteret blandt landets indbyggere. Bestemmelsen om, at understøttelsen til de fattige skulle fastsættes som »det som til føde, husly og varme er uundværlig for at vedligeholde liv og helse«, blev senere optaget i Grundloven af 1849. De herskende klasser var på dette tidspunkt godsejerne og det velhavende borgerskab i byerne, siger Dich. Ingen af disse klasser var direkte interesseret i den hjælp, der kunne være tale om, og ingen var politisk afhængig af dem, som kunne komme i nød. »Men traditionens magt har været afgørende, og mange har været betænkelige, hvis det nye demokrati skulle vise sig mere reaktionært i den aristokratiske enevælde.«

1860'erne bragte imidlertid økonomisk dårlige tider, og snart rejste stærke røster sig, især blandt småborgerskabet, herunder særlig bønderne, for at blive frigjort fra de økonomiske konsekvenser af grundlovens bestemmelse om hjælp til trængende. I virkeligheden, siger Dich, må sociallovgivningen i forrige århundrede og op til 1929 hovedsagelig ses som et resultat af bøndernes bestræbelser for at lette sig for fattigudgifterne og derigennem få nedsat først hartkornsskatterne og senere andre skatter.

Bønderne argumenterede med, at der skulle vises barmhjertighed over for de fattige. Og det var så heldigt, at netop ved at understrege pligten til barmhjertighed kunne man begrunde, at staten skulle overtage udgifterne og således aflaste sognekommunerne og dermed hartkornsejerne for skatter.

Baggrunden for den nye opfattelse af statens opgave som barmhjertighedens vogter lå ikke blot på skattesiden, men også på indtægtssiden. Kornpriserne faldt i 70'erne og den dermed følgende overgang til intensivt kvæghold krævede mere arbejdskraft. Dette skete samtidig med, at bortvandringen fra landbruget til Amerika og til industrien blev stærkere. For at holde på arbejdskraften måtte de sociale forhold på landet forbedres. Heri var særlig storbønderne og godsejerne interesseret.

Der var nu basis for et forlig mellem bønderne, hvis interesser i høj grad blev kanaliseret gennem partiet Venstre og storgodsejerne, hvis interesser i nogen grad kom til udtryk via partiet Højre. Statens hjælp til de fattige bliver

et middel til at nedsætte hartkornsskatter og til at sikre arbejdskraftens forbliven i landdistrikterne.

I begyndelsen af dette århundrede fik socialdemokraterne og de radikale større indflydelse, og for deres vedkommende, siger Dich, har motiverne til sociallovgivningen blandt andet været af vælgerhensyn at begrænse fattighjælpvirkningerne (tab af borgerlige rettigheder). Sammenfattende karakteriserer Dich dog perioden fram til omkring 1929 som en periode, hvori de gennemførte socialpolitiske foranstaltninger alle er udtryk for biprodukter ved gennemførelsen af andre og for de herskende klasser mere væsentlige foranstaltninger. Blandt disse har kommunernes og navnlig sognekommunernes fortsatte bestræbelser for at aflaste sig for fattigudgifterne været den drivende kraft.

I 1933 blev socialreformen vedtaget. Den internationale økonomiske krise var den egentlige baggrund for reformens gennemførelse. Borgerskabet og bønderne havde brug for skattelettelser, rentenedsættelser og devalueringen, så socialdemokratiet, hvis officielle ideologi var (og er) lighed, kunne stille socialreformens vedtagelse som en betingelse for sin medvirken hertil. Socialpolitikken, siger Dich, blev således atter gennemført som et biprodukt af hjælpeforanstaltninger, som den herskende klasse af borgere og bønder så stærkt havde brug for, fordi krisen havde svækket deres økonomi.

I slutningen af 30'erne fik de radikale og socialdemokratiet også flertal i Landstinget. Men modstanden mod socialpolitisk lovgivning lå også både under og umiddelbart efter krigen i socialdemokratiet, siger Dich, fordi ledende socialdemokrater i hele deres livsindstilling var puritanske og konservative.

Dich afslutter sin historiske gennemgang af forklaringerne på socialpolitiske foranstaltninger med en omtale af grænsevælgernes store indflydelse efter 2. verdenskrig. Grænsevælgerne udviser den hidtidige klare klassestruktur, siger han, og de politiske partier bruger blandt andet socialpolitikken til at konkurrere om grænsevælgernes gunst.

Sammenfattende kan det siges, at for Dich er de socialpolitiske foranstaltninger et resultat af de herskende klassers interesser, således som disse kommer til udtryk gennem de af parlamentet vedtagne love. Parlamentets handlinger afspejler således de herskende klassers ønsker og motiver. Dette gælder frem til omkring slutningen af 40'erne og begyndelsen af 50'erne. Fra dette tidspunkt er socialpolitikken i højere grad et resultat af de politiske partiers kamp om de store mængder af nye grænsevælgere, som har udvisket det gamle samfunds klare klassekonturer.

4. *Kommentarer til Dich*

Jørgen S. Dich's betragtninger, der kun er summarisk gengivet, har både været inspirerende for denne undersøgelse og er af stor almen betydning. Først og fremmest fordi han er den første danske socialpolitiske professor, der rejser

spørgsmålet om de egentlige motiver bag de folkevalgte repræsentanternes officielle udtalelser²). Dich's hovedtese er »teorien om den herskende klasses interesser som bestemmende for den politiske udvikling«, og han forsøger herved et opgør med den gængse socialpolitik, hvor man »ved forklaringen af udviklingen på det socialpolitiske område helst ville holde interesser og politik uden for billedet og give indtryk af, at fremskridtet har været bestemt af humanismens udvikling, og det udslag den har givet sig i en stigende følelse og forståelse for de dårligst stillede kår«.

En anden årsag til at Dich's redegørelse tiltrækker sig betydelig opmærksomhed er, at hans analyser støtter sig til historiske undersøgelser.

Ingen er dog ufejlbarlig, og der kan selvfølgelig også rejses indvendinger mod Dich's analyse. Det virker således umiddelbart utilfredsstillende, at Dich mangler en egentlig klasseanalyse. Der gøres intet sted i hans fremstilling noget forsøg på at kortlægge de mest betydende klasser og lag m.v. – hverken historisk eller aktuelt. Dich omtaler alene den (de) herskende klasser.

Af andre begrebsmæssige indsigelser springer en manglende afgrænsning og diskussion af magtbegrebet umiddelbart i øjnene.

Herudover virker antagelsen om grænsevælgernes afgørende betydning for udformningen af den nyere sociale lovgivning ikke overbevisende. Eller udtrykt på en lidt anden måde: Forrige århundredes klassesdelinger er med de mange mellemlags kraftige vækst og småborgerskabets tilbagegang ganske rigtigt blevet væsentligt forskellige fra nutidens (vi skal senere kort omtale de forskellige klasser, lag m.v., men henviser for en mere detaljeret gennemgang til en efterfølgende artikel herom). Men hermed er jo ikke sagt, at der ikke længere er klasser, som er herskende eller mere herskende end andre – et synspunkt, der iøvrigt støttes af Dich's egen historiske redegørelse, ifølge hvilken magten – uden at det dog udtrykkes eksplicit – ikke er afledt af antallet af folketingsvælgere, men snarere af ejendomsbesiddelse, anden økonomisk formåen, uddannelse og position.

Den væsentligste svaghed i Dich's begrebsapparat er dog nok antagelsen om de herskende klasser som eneafgørende for parlamentets beslutninger om om-

2. Også professor Jørn Henrik Petersen berører i sin bog om socialpolitisk teori (1972) årsagerne til socialpolitisk indsats. Men desværre begrænses hans fremstilling af, at han alene benytter nationaløkonomiske metoder. Han tager ganske vist udgangspunkt i en model, der illustrerer »grundlæggende interesse modsætninger samt muliggør en analyse af indkomstfordelingsproblematikken« og anfører »... at bestemmelsen af de offentlige goders omfang og skatternes fordeling foregår i et samspil mellem forskellige grupper, der hver har sine interesser at varetage«, men meget længere kommer han heller ikke. For når han skal bestemme fordelingsløsninger inden for det såkaldte »paretoforetrukne område«, afhænger disse af »parternes forhandlingspositioner, magtpositioner etc.« Og så er vi jo lige langt.

Danmarks tredje socialpolitiske professor Bent Rold Andersen beskæftiger sig desværre ikke med spørgsmålet om de mere basale årsager til det offentlige socialpolitiske indsats. Rold Andersen (1971) giver en dybtgående og omfattende fremstilling af de officielle socialpolitiske målsætninger, men han stiller ikke spørgsmålet om, hvem der træffer beslutning om, hvilke målsætninger der skal være dominerende. Han spørger heller ikke efter motiverne til målsætningerne. ■

fang og indhold af sociallovgivningen. Han synes nemlig, måske med socialreformen i 1933 som eneste undtagelse (se side 369), at have overset påvirkninger og hermed indflydelse fra de øvrige samfundsklasser og lag, herunder de beherskede og undertrykte. Naturligvis er disse klassers indflydelse mindre end de dominerende klassers og lags. Men uligheden i magt de forskellige klasser og lag imellem har ikke været den samme i alle historiens mange epoker. Og selve kampen mellem de forskellige samfundsklassers synspunkter har heller ikke været lige ulig. *I stedet for at lægge vægt alene på de herskende klassers indflydelse tillægges i denne artikel, og i de efterfølgende artikler, som tilsammen vil udgøre undersøgelsen, kampen mellem de forskellige klasser og lag den afgørende betydning for forståelse af årsagerne til parlamentets socialpolitiske foranstaltninger.* Hermed tilføjes en dialektisk dimension, og socialpolitiske love som ikke i alle enkeltheder er sammenfaldende med de herskende klassers interesser, og som Dich også har lidt svært ved at forklare (se fx citatet side 368), bliver herved også lettere forståelige.

Vi antager således, at ikke alle socialpolitiske foranstaltninger udelukkende kan forklares ud fra de mest indflydelsesrige klassers motiver (fx arbejdskraftens reproduktion og ønsket om at sikre sig den størst mulige andel af samfundets goder), således som Dich og grupper blandt kapitallogikere (se fx Marklund 1975) forsøger at gøre. Det antages, at vi i de historiske undersøgelser også vil støde på indkomstudlignende og magtudlignende socialpolitiske love (og administrative bestemmelser), der i overvejende grad må forklares ved de undertrykte klassers forholdsvis større magt i klassekampen på det tidspunkt, hvor ordningerne blev gennemført. Og som vi i de historiske undersøgelser skal vise, er der en tendens til, at vedtagne foranstaltninger ikke afskaffes, men til gengæld ofte i vid udstrækning forringes, når styrkeforholdet igen ændres.

På den anden side må det dog understreges, at samfundets indretning med ganske bestemte økonomiske og magtmæssige strukturer sætter endog ret snævre grænser for, i hvilket omfang de undertrykte kan tilkæmpe sig socialpolitiske fremskridt i strid med de herskende klassers fundamentale interesser.

5. Statens rolle

Der er også andre forhold end klassernes indbyrdes styrkeforhold, som antages at øve indflydelse på lovgivningen om sikring i forbindelse med sygdom og beslægtede sociale love. Her tænkes først og fremmest på de statslige (og kommunale) apparater. Disse har formentlig i de forskellige historiske epoker øvet en større eller mindre selvstændig indflydelse på, hvornår og hvordan lovgivningen skulle udformes (samt fortolkes og administreres).

Denne antagelse stemmer overens med Poulantzas teori om de statslige (og kommunale) apparaters relative autonomi (Poulantzas 1973 og 1975³). Det betyder dog ikke, at vi ukritisk antager hverken Poulantzas statsbegreber eller

statsanalyser. Blandt andet er vi uenige med ham i, at staten kun kan defineres ved sine funktioner (om disse funktioner, se nedenfor). I stedet opfatter vi staten som identisk med statsapparaterne. Og det er gennem disse apparater, at statens magt udøves. Statsapparaterne deles op i administrative apparater (ministerier, direktorater, kommunale forvaltninger m.v.), repressive apparater (politi, militær, retsvæsen, efterretningsvæsen m.v.) og ideologiske apparater (uddannelses- og kommunikationsapparaterne).

Folketinget er en politisk institution og et statsapparat. I overensstemmelse med både liberalistiske politologer (fx Fivelsdal 1971) og marxister (fx Martinussen 1974 og 1975) antages det, at der i de seneste årtier er sket en forskydning i indflydelse mellem de forskellige statsapparater. Den væsentligste politiske magt ligger således ikke længere i parlamentet, men i de udøvende statsapparater (en del af de administrative statsapparater), fordi det kun er gennem administrationens organisering af de materielle og sociale forholds reproduktion, at staten kan fungere som sammenholdsfaktor, jf. nedenfor om statens opgaver. Den lovgivende magt (regering, parlament og politiske partier) spiller altså en mindre væsentlig rolle i forhold til de udøvende statsapparater. Parlamentet og de politiske partier har i stedet og i stigende grad fået til opgave at legitimere de statslige interventioner over for de undertrykte klasser.

Den nævnte magtforskydning må dog ikke forlede til den antagelse, at parlamentet er uden indflydelse. Dets legitimeringsfunktion er ikke nogen uvæsentlig funktion. Det drejer sig nemlig om produktion af ideologi, der fremstiller de statslige interventioner som værende i overensstemmelse med folkets/nationens interesser på en sådan måde, at de accepteres af de undertrykte klasser.

Baggrunden for magtforskydningen inden for statsapparaterne skyldes, at de herskende klasser ikke har kunnet få organiseret reproduktionen og deres øvrige motiver for socialpolitiske foranstaltninger (se herom senere) gennem parlamentet og de politiske partier. Samtidig betyder den større magt til de udøvende statsapparater, at det i stigende grad bliver betydningsfuldt, hvilke personer der indtager de centrale poster her indenfor. Den kamp, som foregår om besættelse af disse poster, er altså væsentlig. Ingen tvivl herom. Men den har også sine begrænsninger. Eksempelvis vil såvel et arbejdsflertal i parlamentet som et ministerium eller direktorat, hvis ledende poster er besat med arbejdere eller arbejdersympatisører (socialdemokrater) være begrænset i sit dispositionsområde af de rammer, som den kapitalistiske økonomi afstikker. Der kan ikke træffes beslutninger, som er i strid med almenkapitalens interesser, eller med de hegemoniske kapitalfraktioners. Men altså godt med mindre indflydelsesrige enkeltkapitalers.

Vi placerer os altså et eller andet – desværre ikke særlig præcist – sted mel-

3. Ved relativ autonomi forstås en forholdsmæssig uafhængighed af specifikke kapitalistklasse-medlemmer og ditto interesser. Relativ autonomi betyder derimod ikke at statsapparaterne på nogen måde er selvstændige i forhold til den kapitalistiske økonomis strukturelle krav.

lem Poulantzas og Miliband⁴). Når vi ikke har kunnet gøre positionen klarere, skyldes det primært det forholdsvis abstrakte niveau, hvorpå diskussionen hidtil har foregået. Samtidig er det dog vort håb, at vi med den kommende historiske redegørelse vil kunne medvirke lidt til afklaringen af, i hvilken grad strukturerne begrænser handlingsmulighederne for de personer, som besidder de statsapparatlige (top)positioner.

For den mere ortodoxe marxisme er der en enkelt sammenhæng mellem institutionerne på det politiske niveau og det økonomiske niveau, hvoraf klasserne er en del. De politiske strukturer og begivenheder er nemlig direkte bestemt af den økonomiske struktur og begivenhederne her indenfor. Det politiske opfattes som et udtryk for klassekampen og den øvrige økonomiske udvikling. De politiske kampes natur og resultater er bestemt på forhånd af produktivkræfternes udvikling.

Denne ortodox opfattelse af marxismen synes imidlertid at passe mindre godt på de historiske erfaringer (se fx Herst' redegørelse herfor 1977). I stedet støtter vi os til Poulantzas' og Althusser's foranførte teori om statsapparaternes relative autonomi. Althusser opfatter den marxistiske totalitet som et komplekst hierarki af relativt autonome niveauer, nemlig det økonomiske, det politiske og det ideologiske niveau. Dette hierarki bliver dog »i sidste instans« bestemt ved økonomien, kort sagt den kapitalistiske produktionsmåde.

Det politiske niveau, som således er en del af dette hierarki, er relativt autonomt og begrænses kun af, at det eksisterer inden for rammerne af den kapitalistiske produktionsmåde. Det politiske niveau repræsenterer de sociale klasser, som eksisterer på det økonomiske niveau, men det er for Althusser vigtigt at understrege, at denne repræsentation opfattes som mere end bare en simpel refleksion eller udtryksform. Der eksisterer således muligheder for en diskrepans mellem klasserne på det økonomiske niveau og kræfterne, der virker på det politiske. Det kniber dog for både Althusser og Poulantzas at bestemme denne diskrepans og dens betingelser præcist.

Poulantzas kommer dog et pænt skridt på vejen, når han siger, at den klasse eller fraktion, som behersker de statslige apparater, kan være en anden end den eller de klasser eller fraktioner heraf, som udgør de herskende klasser. Eksempelvis er det i udpræget grad sociale kategorier inden for de såkaldte »mellemlag« samt lag knyttet til kapitalistklassen, som i Danmark beklæder de øverste poster inden for de statslige apparater, uanset at storkapitalen besidder den politiske hegemoni. Men det betyder, at mange mennesker forledes til at tro, at de fraktioner, som sidder i statsapparatets top, også er de herskende. Det var den fejl, som blandt andre Dich begik, da han udnævnte de statslige administratorer og planlæggere til at være nutidens herskende klasse. Andre fx

4. Jf. diskussionen således som den blandt andet er opsummeret hos Laclau i »Economy and Society«, vol. 4, 1975.

Busch m.fl. er i deres historiske redegørelse for klassestrukturer i Danmark (1974) fuldt opmærksom herpå, jf. følgende citat: »I denne nationalliberale æra (1849–1864, I.H.M.) spillede agrarbourgeoisiet ikke direkte politisk nogen fremtrædende rolle, men måtte primært lade sig repræsentere af intelligensen; et eksempel på, at der også altid vil være en tilbøjelighed til modsætning mellem bourgeoisiet og dets politiske repræsentanter. Under indtryk af den nationale krise i 1864, hvor de nationalliberale spillede fallit, tog agrarbourgeoisiet selv direkte magten, repræsenteret af ledende godsejere som grev Frijs og Estrup. 1866-grundloven betegnede godsejernes triumf, som sikrede dem kontrollen med statsmagten de næste 35 år, dvs. et egentligt bourgeoisistyre«.

De vigtigste politiske, herunder statslige funktioner i samfundet optages ifølge Poulantzas dog ikke af den hegemoniske klasse (fx storkapitalen) alene. Der er snarere tale om en gruppe af de mest indflydelsesrige klasser eller fraktioner, som i et indbyrdes samspil udøver de væsentligste dele af den politiske magt, og det er vigtigt at være opmærksom på, at der er en række indbyrdes modsætninger mellem disse klasser eller fraktioner. (Et nutidigt eksempel på (økonomiske) modsætninger mellem forskellige kapitalfraktioners interesser er Dansk Arbejdsgiverforenings repræsentantskabs forkastelse af det af samme organisations forhandlingsudvalgs godkendte og anbefalede mæglingsforslag af 1977. De delkapitaler – hjemmemarkeds- og storindustri – som havde forhandlet sig frem til mæglingsforslaget, fik ikke støtte hos eksportindustrierne, småindustrierne og handelskapitalen).

De politiske og økonomiske modsætninger kommer imidlertid sjældent frem på overfladen, fordi staten næsten altid udtrykker en indre enhed, nemlig den hegemoniske klasses eller fraktions magtenhed. Dette udtrykker Althusser på følgende måde: »... to my knowledge, no classe can hold state power over a long period without at the same time exercising its hegemony over and in the state ideological apparatuses«. Og så er vi nået frem til kernen i statens rolle, dvs. dens samfundsmæssige placering og funktioner. Først noget om statens placering.

De forhold, som danner de enkelte klasser, (bl.a. den kapitalistiske produktionsform og varedistributions gennemtrængen i de enkelte erhvervsgrene, ejendomsforholdene og den teknologiske udvikling. For en mere udførlig omtale henvises til den efterfølgende artikel om klasserne i Danmark.) er samtidig medbestemmende for statens rolle. Staten bliver hermed et instrument, der i et vist omfang afspejler magt- og undertrykkelsesforholdene i samfundet, og kampen mellem klassernes interesser kommer bl.a. til udtryk i den *politiske kamp* om statsapparaterne og statsmagten, jf. nedenfor. Der foregår med andre ord en klassekamp inden for statsapparaterne om besættelse af posterne, udformning af statslige foreskrifter og igangsættelse af foransættninger. Det er dog ikke statsapparaterne og statsmagten, der styrer klassekampen. Det er derimod klassekampen inden for klassekampfeltet, som har en væsentlig indflydelse på

statsmagten og statsapparaterne (der dog også besidder en vis mængde autonomi, jf. ovenfor).

Klassekampfeltet omfatter klassernes praksis – altså klassernes indbyrdes kamp og samarbejde på det ideologiske, politiske og økonomiske niveau. (Klassekampfeltet udgør selvfølgelig kun en del af hele samfundets struktur, der som nævnt også betragtes som delt op i et økonomisk, politisk og ideologisk niveau). En del af klassekampen finder sted inden for organisationsmæssige og/eller institutionaliserede rammer i det såkaldte organisationsfelt. Organisationsfeltet udgør altså en del af klassekampfeltet og klassekampen udspilles her på en økonomisk, politisk og ideologisk scene. (Distinktionen mellem klassekampfelt og organisationsfelt bygger på distinktionen mellem klassen og dens repræsentant, en sondring som vi finder både hos Marx og Lenin. For en nærmere diskussion af afgrænsningen mellem organisationsfelt og klassefelt, se Tetzschner 1976).

På organisationsfeltets økonomiske scene indgår bl.a. arbejdernes økonomiske organisering i fagforeninger samt kapitalens og småborgerskabets organisering i arbejdsgiverforeninger. En anden del af klassekampens økonomiske praksis udgøres af arbejdskampe uden om de faglige organisationers kontrol og hermed uden for organisationsfeltet. Blandt andet de frie (vilde) strejker, slow downs, fysiske blokader og nogle af de politiske massestrejker.

Inden for organisationsfeltets økonomiske scene falder de aktiviteter, som udfoldes af fx Lejernes Landsorganisation og de enkelte lejerforeninger, det vil sige henvendelser og protester til regering, folketing og offentligheden, respektive henvendelser og sagsanlæg mod den enkelte husejer, mens boligbevægelserne (fx slumstormerne, Røde Rose, Nørrebro- og Vesterbros Beboeraktion, bevægelser for huslejeboycot i højrentebyggeriet) med deres løse eller slet ingen organisering befinder sig uden for organisationsfeltet eller på grænsen hertil.

På organisationsfeltets politiske scene mødes klasserne i deres organiserede udtryk først og fremmest i form af de politiske partier, men også den klassekamp, der finder sted inden for statsapparaterne, bl.a. om besættelse af posterne i apparaterne, udgør en del af organisationsfeltets politiske scene. Blandt de mest kendte aktiviteter på klassekampfeltets politiske niveau, men uden for organisationsfeltets politiske scene, eller på grænsen hertil, er marcherne mod atomvåben, vietnam-bevægelserne og -komiteerne samt Organisationen til oplysning om Atomkraft (OOA).

På organisationsfeltets ideologiske scene finder klassekampen blandt andet sted inden for radio og fjernsyn omkring programmernes indhold, sendetiden og ansættelsespolitikken og på uddannelsesinstitutionerne omkring studiernes indhold og form, læseplaner, ansættelse af lærerkræfter, undervisningsformen m.v. Det er karakteristisk for de ideologiske statsapparater, at de i almindelighed har en større grad af autonomi end de administrative og repressive. At autonomien er begrænset, ses dog tydeligt af de stramninger, der i 70'ernes

Danmark er foretaget over for universiteter og højere læreanstalter. En del af den ideologiske kamp finder sted i organisationsfeltet, en del foregår i det øvrige klassekampfelt.

Som en institution på det politiske niveau fungerer staten »i sidste instans« på de betingelser, som produktivkræfterne og produktionsforholdene sætter. Det er således statens vigtigste opgave at sikre opretholdelsen af kapital- og lønarbejderforholdet og i det hele taget at være garant for det kapitalistiske system.

Denne mere generelle statsfunktion kan herefter groft klassificeres i to. Dels som en institution, der skaber gunstige forhold for den kapitalistiske produktion, og dels som det organ, der skaber sammenhæng – en art ligevægtssituation – mellem de forskellige dominerende klasser og fraktioner.

Opgaven med gennem aktivitet som mægler at skabe sammenhæng danner samtidig basis for statsapparaternes relative autonomi i forhold til de herskende klasser og fraktioner. Denne autonomi støttes yderligere af statens dobbelte funktion i styringen af klassekampen: Dels er det statens opgave at skabe politisk enhed – at være mægler – blandt de dominerende klasser og fraktioner (og med efterfølgende accept fra de undertrykte klasser) og dels har den til opgave at sikre, at arbejderklassen ikke organiserer sig i et af staten og de herskende klasser uafhængigt parti.

Klassekampen er med andre ord en scene, hvor staten har til opgave at skabe sammenhæng og enhed (dog ikke indenfor arbejderklassen, hvor den tværtimod skal forhindre enhed) og det er denne funktion, som giver staten en relativ autonomi i forhold til de dominerende klasser og fraktioner⁵).

Statens relative autonomi styrkes yderligere, siger Poulantzas, ved at de statslige apparater ofte selv videreudvikler deres egen selvstændighed og derfor ikke direkte afspejler nogen speciel classes eller fraktions interesser.

Ifølge teorien om de statslige apparaters relative selvstændighed vil der således ikke kunne findes en perfekt sammenhæng mellem klassernes indbyrdes styrke (på det økonomiske og politiske niveau) og indholdet af loven om sygesikring (og beslægtede love). De statslige, udøvende apparater øver en for stor selvstændig indflydelse på lovgivningen. Poulantzas' teori om de statslige apparaters relative autonomi trænger imidlertid både til udbygning og klarificering, se fx også Curt Sørensens understregning heraf (1976) samt til yderligere empirisk efterprøvning, og det er naturligt i denne forbindelse at pege på behovet for et grundigt historisk studium af de statslige apparaters selvstændige indflydelse på udformningen af sygesikringsloven og beslægtede love.

6. *Ulighedens stabilitet*

Betydningen af en historisk orienteret, empirisk analyse af sammenhængen mel-

5. Denne statsfunktion får Poulantzas til ensidigt at koncentrere sig om statens politiske rolle, mens dens økonomiske funktioner negligeres (se fodnote side 373).

lem klassernes indbyrdes styrkeforhold og den sociale lovgivning og praksis skal som nævnt findes i Dich's arbejde, i mine kommentarer hertil og i problemstillingen om de statslige opapraters relative autonomi. Herudover har det været væsentligt for undersøgelsens igangsættelse at yde et bidrag til at få efterprøvet den ret udbredte antagelse, *at i hvert fald de seneste årtiers socialpolitiske love og andre love med formel fordelingspolitisk målsætning ikke på afgørende måde har skabt ændringer i den ulighed, som kendetegner kapitalismen*. Dette antages at gælde for Danmarks vedkommende, og det formodes at gælde for de fleste vesteuropæiske lande, som fremhævet af Westergaard (1965), at det såkaldte velfærdssamfund ikke har medført væsentlige ændringer i det kapitalistiske samfunds fordelinger. Westergaard og Resler (1975) udtrykker det på følgende måde: »As we try to show, the framework of inequality has remained remarkably constant for many years«.

Det kommer for Danmarks vedkommende til udtryk ved, at der ikke i 50'erne og 60'erne har været tendenser til *indkomstudligning* (Hillestrøm (1974) og Geckler (1974)). Ja, selv Det økonomiske Råd nævner (1967), at det er »tvivlsomt, om man kunne iagttage en tendens til fortsat indkomstudjævning, såfremt det var muligt at analysere udviklingen i indkomstfordelingen ved anvendelse af et indkomstbegreb, hvori kapitalgevinster og kapitaltab indgår«.

Også på *boligområdet* er der lignende resultater. Fx finder Kjerkegaard (1975) på grundlag af de to officielle boligtællinger i 1960 og i 1970, at intet tyder på, at der er sket ændringer i boligfordelingen klasserne imellem. Og den boligpolitiske hvidbog, udarbejdet af LO, flere boligforeninger, Det kooperative Fællesforbund og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (1976) når frem til, at »selv om alle befolkningsgrupper har opnået en forbedret boligsituation (siden 1960, I.H.M.), så har udviklingen *ikke* medført en mere ligelig fordeling end tidligere«.

På *uddannelsesområdet* finder vi tilsvarende konklusioner (Hansen 1973). Rekrutteringen til de gymnasiale uddannelser og til HF viser, at samtidig med 60'ernes generelle ekspansion i søgningen hertil er der sket en øget ulighed, derved at de hovedsageligt er småborgerskabet og de bedre stillede dele af mellemlagene, der har haft den største rekrutteringsmæssige gevinst af ekspansionen i disse uddannelser.

Det viser sig også, at med hensyn til *indflydelsesfordelingen* på virksomhederne giver to undersøgelser af større virksomheder til resultat, at hverken samarbejdsudvalgene (Martini 1970) eller medarbejderrepræsentationen i aktieselskabsbestyrelserne (Westenholz 1976) har medført mærkbare ændringer heri.

Formodningen om, at det socialpolitiske system særlig i de sidste årtier ikke har skabt væsentlige fordelingsmæssige ændringer, og tilmed ofte har betydet en større gevinst for de herskende klasser, de hertil knyttede lag og grupper blandt mellemlagene og mindre udbytte for arbejderklassen, er dog ikke noget nyt. Denne antagelse er flere gange blevet påpeget fx af Titmuss (1963 og 1974),

som i denne sammenhæng henviser ikke alene til engelske forhold, men også til, at sociale systemer i en række latinamerikanske lande, Sovjetunionen og Vesttyskland er således opbygget, at de virker som »multipliers of inequality – they transfer resources from the poor to the rich« (1974). Også undersøgelsen af det svenske folks levevilkår, den såkaldte »låginkomstutredningen« viste, at socialpolitikens indkomstudlignende effekter er ubetydelige (SOU 1970:34).

Der arbejdes i nærværende undersøgelse også med antagelsen, at socialpolitiske love og en del af de øvrige love med formelle fordelingsmæssig målsætninger ikke i væsentlig grad har påvirket uligheden. Der formuleres i tilknytning hertil den antagelse, at de herskende klasser har evnet at indrette de socialpolitiske love (og andre »fordelingspolitiske love«) således, at de ikke har medført fundamentale og dybtgående ændringer i fordelingen af samfundets økonomiske, sociale og andre goder de forskellige befolkningsklasser imellem. Denne antagelse er ikke uforenelig med undersøgelsens hotedtese om en sammenhæng mellem sygesikringsloven og beslægtede loves indretning og klassernes indbyrdes styrke, men er en præcisering heraf. Det skal forstås sådan, at selv om vi ikke som nogle kapitallogikere (se fx Marklund op. cit.) antager, at de socialpolitiske bestemmelser indtil mindste detalje er fastsat af de herskende klasser, og selv om vi i den historiske undersøgelse også forventer at finde indkomst- og velfærdsudlignende love, er vor formodning dog, at de skiftende magtgrupperinger (magtblokke) inden for den herskende klasse i næsten alle historiens epoker stort set har evnet at fastholde deres økonomiske og andre velfærds-mæssige positioner.

Der arbejdes således med den hypotese, at de herskende klassers interesser har været, og stadig er, mest afgørende for afgrænsningen af, hvem der er sociale klienter, og hermed for, hvem der modtager ydelser i det socialpolitiske system. Hypotesen skal understøttes af et enkelt eksempel. Der tænkes på de områder af lovgivningen, hvor der opstilles fattigdomsgrænser – de såkaldte »poverty lines« – dvs. en afgrænsning målt i kroner og ører af, hvem der er fattige, og hvem der ikke er det. De personer, som ligger under grænsen, kan herefter modtage sociale tilskud eller blive genstand for andre socialpolitiske foranstaltninger. Ofte vil fastlæggelsen af fattigdomsgrænser tage udgangspunkt i målinger af en ernæringsmæssig minimumstandard omsat til et monetært mål. I USA fastlægges et såkaldt »Social Security Administration Poverty Index« på grundlag af en gennemgang af madudgifter for forskellige familietyper, under forudsætning af, at de følger en af eksperter fastsat, billig, men ernæringsrigtig mad. I Danmark er det bedste eksempel på den politiske fastsættelse af fattigdomsgrænser de normbeløb for behovstilpasset social bistand – bistandslovens forbigående hjælp – som fastsættes med folkepensionens grundbeløb som udgangspunkt og med adgang til tillæg bestemt af trang (fx antal børn, huslejens højde, de faste afdrags størrelse osv.). Bistandslovens varige hjælp åbner derimod ikke mulighed for individuelt behovstilpassede ydelser, men består alene

af folkepensionens grundbeløb og pensionstillæg. Disse normbeløb synes i høj grad at være et udtryk for de herskende klassers opfattelse af, hvad der er den minimalt accepterede indtægtsmæssige behovstilfredsstillelse, (jf. nedenfor, hvor det nærmere omtales, hvordan den forbigående hjælp fastsættes til at være lidt lavere end arbejdsindtægten, mens den varige hjælp lægges på et niveau, som er væsentligt under den forbigående hjælp).

Det socialpolitiske system har ofte stor betydning for det enkelte menneske og den enkelte husholdning i nød. Dette forhold bør ikke overses eller forklejnes. Men det antages, at dets totale virkninger ikke indebærer nogen omstrukturering af velfærden i samfundet. Dette har dog heller aldrig være de herskende klassers mål. Tværtimod, deres socialpolitiske målsætninger synes at bestå i at sikre arbejdskraftens reproduktion og herved at opretholde (evt. forøge) deres andel af samfundets goder (jf. nedenfor om klassernes motiver for socialpolitisk indsats). Der opstilles den hypotese, at de herskende klasser til at opfylde disse formål har fået gennemført, at de sociale ydelsers størrelse ofte er knyttet til arbejde og indkomster, dvs. kræver deltagelse i produktionen eller en vis indkomst (socialforsikringsordningerne, ATP, boligsikringen, parcelhustilskuddet, bistandslovens midlertidige hjælp etc.). Hertil kommer, at sandsynligheden for at blive syg, arbejdsløs eller erhvervsskadet varierer systematisk med arbejdsforholdene og dermed med klassetilhørsforholdet. (De herskende klasser og mellemlagene har generelt væsentlig lavere sandsynligheder end arbejderklassen). På disse forhold bygger den udbredte antagelse, at det socialpolitiske system og andre love med fordelingspolitiske målsætninger ikke medfører nogen væsentlig fordelingspolitiske ændringer.

Ved alene at fokusere på socialpolitikken og samtidig afgrænse denne forholdsvis snævert (fx ved at holde parcelhustilskuddet, landbrugstilskuddene og uddannelsesstøtten udenfor), når nogle forfattere frem til en lidt anden, men dog beslægtet konklusion (se fx Bent Hansen (1969) og Sjöström (1974)). De hævder således, at via sociallovgivningen er en del af samfundets velstand blevet overført til de dårligst stillede grupper, men samtidig er der gået en strøm af rigdom fra mange andre kanaler til de privilegerede, således at der som slutresultat ikke er sket nogen ændring i den samlede fordeling.

7. *Undersøgelsens nærmere afgrænsning*

Når lovgivningen omkring sikring i forbindelse med sygdom (samtlige love og bestemmelser der yder bistand i forbindelse med sygdom) er udvalgt blandt de mange sociale love, skyldes det, at (privat) sygesikring kendes så langt tilbage i historien som til den tidligere middelalder. Det spiller også en rolle, at sygekasseloven af 1892 var blandt de første danske socialforsikringslove, og at dens principper blev fastlagt på grundlag af en række forudgående historiske begi-

venheder, der i betydeligt omfang havde sine rødder helt tilbage i den seneste del af middelalderen.

Endelig har det været af betydning, at disse principper samtidig havde megen indflydelse på de væsentligste og fleste af de senere sociale love. I undersøgelsens empiriske dele vil der blive foretaget en gennemgang og analyse af den historiske udvikling i sygekasselovgivningens og beslægtede loves indhold.

Samtidig med at samfundets produktionsform øver væsentlig indflydelse på klassestrukturen, bestemmer den i høj grad rammerne inden for hvilke klassekampen finder sted. Rammerne, der blandt andet består af ejendomsforholdene, produktionsmåden herunder den teknologiske udvikling i de forskellige erhvervsgrene, kapitalkoncentrationen og virksomhedernes størrelse, fyldes ud af forhold som klassernes organisationsformer, de sociale relationer mellem de forskellige persongrupper, sammenholdet i de enkelte klasser og disses samfundsmæssige, især klassemæssige bevidsthed.

Hvilke befolkningsklasser har så været de mest betydningsfulde, og hvad har været deres motiver for at iværksætte en socialpolitisk lovgivning? Som det vil fremgå af undersøgelsens empiriske dele, er der ikke tale om, at en enkelt befolkningsklasse gennem hele den omhandlede periode fra omkring 1850 til 1970'erne har domineret den økonomiske, politiske og ideologiske arena. Den internationale og danske økonomiske udvikling har tilsammen medført ganske betydelige ændringer i befolkningsklassernes sammensætning, størrelse og styrke i løbet af disse mere end hundrede år.

Endnu ved indgangen til det 19. århundrede var Danmark i høj grad et feudalsamfund, dvs. at den dominerende agrare produktion ikke fuldt ud var underkastet markedsøkonomien, og at der kun i ringe omfang eksisterede et kapital-lønarbejderforhold. De store jordbesiddere måtte dog dele deres dominerende indflydelse med byernes store handelshuse. Landarbejdere, tyende og medhjælpere udgjorde den helt overvejende del blandt de udbyttede befolkningsgrupper.

I løbet af det 19. århundrede voksede småborgerskabet sig stærkt. Først og fremmest bondebruget, men også småhåndværket og de mindre handlende. Samtidig var landbruget ude i en affeudaliseringstid, og fra slutningen af århundredet gjorde industrialiseringen sig for alvor gældende. Landproletariatet udgjorde i hele det 19. århundrede hovedparten af den danske arbejderklasse. Gennem det 19. århundrede måtte storgodsejerne se deres indflydelse blive grundigt reduceret, først og fremmest gennem væksten i gårdmandsbrugene (og i mindre grad husmandsstederne). Den egentlige industrikapitalisme var endnu ikke en dominerende faktor. Det var derimod handelskapitalen og finanskapitalen – begge opstået på grundlag af de gamle handelshuse.

Industrialiseringen fortsætter sin kraftige vækst i det 20. århundredes første del, og gradvist overtager industri-, handels- og finanskapitalen sin nuværende position som den herskende klasse. Nogle årtier ind i århundredet kommer der

for alvor gang i afvandringen fra landbruget, og samtidig vokser nye mellem-lagsgrupper frem skabt af ekspansionen i handel, administration og service-erhvervene. Industriarbejderklassen er jævnt voksende til henimod århundredets midte, hvorefter stagnationstendenser viser sig. (En mere detaljeret historisk og nutidig gennemgang af klasserne i Danmark vil ske i den efterfølgende artikel).

Når der således både under feudalismen, i affeudaliserings- og den begyndende industrialiseringsperiode samt efter den kapitalistiske produktionsmådes gennemslag i det 20. århundrede kan tales om to hovedklasser: en arbejderklasse og en kapital- (jord-) besiddende klasse, må man selvfølgelig ikke forledes til at tro, at der er tale om to lige stærke klasser. Der er, som tidligere anført, en række økonomiske og andre magtmæssige strukturer, der sætter forholdsvist snævre grænser for, hvad de udbyttede klasser og lag kan tilkæmpe sig af socialpolitiske fordele i strid med de herskende klassers interesser. Det er således ikke muligt, at arbejderklassen over længere tidsrum kan være stærkere end de kapitalbesiddende klasser uden at dette medfører en kvalitativ ændring af det bestående samfund.

I den tredje artikel vil der i detaljer blive redegjort for, hvordan klassernes styrke vil blive målt. Kapitalistklassens, arbejderklassens og småborgerskabets styrke vil blive målt ved hjælp af sekundærkilder, hvilket vil sige andre forfatters vurderinger.

Herudover vil der blive benyttet en række primære mål for arbejderklassens styrke, nemlig omfanget af strejker og antallet af fagorganiserede arbejdere, mens arbejderklassens og kapitalistklassens (småborgerskabets) indbyrdes styrkeforhold vil blive udtrykt ved hjælp af ændringer i pengelønnen og reallønnen.

Den egentlige hypoteseafprøvning vil finde sted ved epoke for epoke at sammenholde lovgivningen med klassernes relative styrke i perioden fra omkring 1850 til 1970'erne.

Kampen mellem de forskellige klasser kommer på det *politiske niveau* blandt andet til udtryk i kampen om statsapparaterne og hermed om hvordan apparaternes *relative autonomi* skal udøves, mens den på det *økonomiske niveau* blandt andet og især kommer til udtryk i modsætningerne mellem fagbevægelsen og kapitalistklassens organisationer samt på de enkelte arbejdspladser som en kamp mellem virksomhedsledelsen (og kapitalbesiddelser) og arbejderne. Fagforbundene (og LO) opfattes i denne undersøgelse således ikke som hos både Althusser og Poulantzas alene som en del af statsapparaterne, men dels som klasseorganisationer og dels som organer, der siden det 20. århundrede begyndelse i stadig stigende grad har ført en classesamarbejdspolitik i forholdet til kapitalistklassen.

Samtidig, men uden væsentlig forbindelse med, at fagbevægelsen fra omkring århundredeskiftet stadig mere benytter sig af samarbejde med arbejdsgiverorganisationerne som et »løsningsmiddel« i konflikterne mellem kapital og ar-

bejde, vokser korporatismetendenserne for, for alvor at slå igennem i perioden efter den anden verdenskrig. Det vil sige, at de forskellige klassers og fraktioners økonomiske organisationer: arbejdsgiverforeninger (herunder Dansk Arbejdsgiverforening), arbejdernes faglige organisationer (særlig fagforbundene og LO-toppen), håndværkerforeninger (herunder Håndværkerrådet), handelsforeninger (herunder Provinshandelskammeret og Grossererersocietetet), landbrugsorganisationer (herunder Landbrugsrådet) osv. udvikler sig til at blive organisationer af en offentlig eller halvoffentlig karakter.

Korporatismen kan noget summarisk kendetegnes ved en relativ integration mellem de økonomiske klasseorganisationer og de statslige apparater. Dens væsentligste funktion er at virke konfliktdæmpende.

For fagforbundene og LO-toppen betyder det, at de via et samspil med de statslige apparater i stigende grad kommer til at deltage i statsapparaternes udøvende og lovgivende funktioner gennem medlemskab af råd, komiteer, forskellige høringsformer, større uformelle rådslagninger og andre ikke formaliserede kontakter. Samtidig søger de at holde styr på arbejderne ved at indpasse dem i det kapitalistiske samfund, hvor deres økonomiske stilling »beskyttes« af fagbevægelsen. Det korporative system har således en konfliktdæmpende funktion, og denne er en del af det, som Fivelsdal (1969) så betegnende har kaldt fagbevægelsens udvikling fra folkebevægelse til tariffmaskine.

Baggrunden for korporatismen skal bl. a. søges i den stigende betydning, som de herskende klasser i 50'erne og 60'erne tillagde en statslig konjunkturpolitik. Den keynesianske nationaløkonomis voksende betydning forøgede behovet for kontakt mellem de herskende klasser, de undertrykte klassers formelle ledere og statsapparaterne, fordi de forskellige typer af økonomiske indgreb havde (og har) væsentlige konsekvenser for alle klasser.

Den korporative udvikling har dog sin rod i de kapitalistiske produktionsforhold og ikke i hverken de faglige leders »klasseforræderi« eller i organisationernes selvstændiggørelse i forhold til medlemmerne (se en diskussion heraf hos Tetzschner 1976). De kapitalistiske produktionsforhold betyder nemlig, at en af statens vigtigste funktioner er at sikre, at arbejderklassen ikke organiserer sig i et af staten og de herskende klasser autonomt politisk parti. Samtidig understreger den korporative udvikling med dens fremhævelse af sine »løsende« og konfliktdæmpende funktioner, Poulantzas' opfattelse af statsapparaternes funktioner som udøvelsen af en sammenholds- og samordningsfunktion.

Fagforbundenes og LO-toppens udvikling mod korporative organer indebærer dels en udbygning af det samarbejde med kapitalejernes organisationer, som blev indledt og videreført de første årtier efter århundredskiftet – dengang næsten helt uden om statsapparaterne, og dels en indførelse af nye stats- og samfundsunderstøttende funktioner. Samtidig betyder korporatismens udvikling, at klassekampfeltet, hvori modsætningerne mellem fagbevægelsen og kapitalistklassen traditionelt kommer til udtryk, bliver ændret mærkbart. Den

økonomiske kamp mellem kapitalisterne og arbejderklassen kommer således i mindre grad end tidligere frem ved en kamp mellem organisationerne (den del af klassekampfeltet, som består af organisationsfeltet bliver i langt højere grad præget af samarbejde). Omvendt synes modsætningerne og kampen på de enkelte arbejdspladser at tage til i betydning, bl.a. ved arbejdspladsernes protester mod fagbevægelsens snævre samarbejde med arbejdsgiverorganisationerne, fx ved tillidsmandsaktionerne i 1972, ved formandsinitiativet og ikke mindst ved en stigende apati i forholdet til de faglige ledere og deres aktiviteter (fx arbejdernes lave deltagelse i fagforeningsmøder, ligegyldigheden overfor samarbejdsudvalgene og medlemskabet af aktieselskabsbestyrelserne). Samtidig hermed synes det som om, at ny fraktioner af arbejderklassen, fx butiksfunktionærer m.v. tillægger kampen uden om organisationsfeltet stigende betydning (Mortensen 1977).

8. *Motiverne bag sociallovgivningen*

Til en fastlæggelse af undersøgelsens begrebsramme hører også et afsnit om klassernes motiver for at iværksætte og udforme socialpolitiske foranstaltninger. Afsnittet vil blive kort, fordi denne artikels formål »kun« er at »præsentere« de centrale begreber. Og fordi spørgsmålet om klassernes forskellige bevæggrunde og sammenhængen herimellem vil blive behandlet mere udførligt, når analysen af forbindelser mellem klassestyrke og sociallovgivning er gennemført. Der vil nemlig som et led i den empiriske analyse blive foretaget en kortlægning af de enkelte klasser og lags socialpolitiske motiver. De efterfølgende afsnit er derfor overvejende af deduktiv karakter.

De herskende klassers hovedmotiv bag indførelse af socialpolitiske foranstaltninger er ønsket om at sikre sig den størst mulige andel af samfundets økonomiske, sociale og andre goder. Det er midlertid sjældent, at disse socialpolitiske gevinstmaksimeringssynspunkter træder tydeligt frem på overfladen. Langt oftere udtrykkes ønsket om dels at sikre en rolig og stabil udvikling af samfundet og dels at sikre lønarbejdernes motivation for en fast tilknytning til arbejdsmarkedet. Disse to motiver skal begge ses som delmotiver (eller delmålsætninger) afledt af de herskende klassers overordnede mål om at ændre den eksisterende fordeling af goderne til egen fordel.

En forudsætning for at de herskende klasser kan forskyde den eksisterende fordeling af økonomiske, sociale og andre goder til egen fordel er, at selve det økonomiske og politiske system ikke anfægtes. At der ikke stilles spørgsmål om rimeligheden af de fundamentale, økonomiske, politiske og ideologiske samfundsstrukturer. Det leder frem til den antagelse, at de herskende klasser benytter sociallovgivningen til at dæmme op for social uro. Dette delmotiv benævnes ofte »revolutionsforsikring« – opkaldt efter motiverne bag Bismarcks socialpolitiske foranstaltninger i slutningen af forrige århundrede.

Den anden delmålsætning om at sikre lønarbejdernes motivation for en fast tilknytning til arbejdsmarkedet søges opfyldt ved i økonomiske kriseperioder at gennemføre hjælpeprogrammer, som formindsker arbejdsløsheden, og ved at de sociale ydelser altid holdes på et niveau, som ligger under arbejdslønnen. Tilknytningen til arbejdsmarkedet sikres yderligere ved, at de sociale ydelser til erhvervsaktive lønarbejdere (arbejdsløshedsunderstøttelse, sygedagpenge, dagpenge i forbindelse med arbejdsulykker m.v.) er væsentligt højere end ydelser til de personer, som definitivt har sluppet tilknytningen til arbejdsmarkedet eller aldrig har haft den (folkepensionister, invalidepensionister, førtidspensionister, enkepensionister, hjemmegående husmødre, børn, fængselsklienter, ungdomsarbejdsløse osv.).

Der formuledes yderligere den antagelse, at arbejdskraftens fysiske reproduktion er et middel for de herskende klasser til at sikre den eksisterende sociale orden – altså modvirke »revolutionen«. At sørge for arbejdskraftens fysiske reproduktion er altså det samme som at fremme forsikringen mod »revolutionen«. Arbejdskraftens reproduktion sikres først og fremmest gennem lønnen, som må være tilstrækkelig til at vedligeholde lønarbejderens arbejdskraft, dvs. til at sikre ham og hans familie mad, bolig og tøj⁶). Også socialpolitiske foranstaltninger medvirker til at sikre arbejdskraftens reproduktion: det er i de herskende klassers interesse at sørge for, at arbejdskraften beskyttes mod for hurtig nedslidning, at den med arbejdet forbundne ulykkesrisiko ikke er så stor, at den truer reproduktionen, at syge lønarbejdere får mulighed for hurtigt at vende tilbage til arbejdspladsen, og at midlertidigt ledige bibeholder deres arbejds-evne i arbejdsløshedsperioder.

Ud over den fysiske reproduktion af arbejdskraften er det vigtigt for de herskende klasser at sørge for, at lønarbejderne har de for arbejdets udførelse bedst mulige kvalifikationer. Den kvalifikationsmæssige reproduktion gennemføres ved at sørge for smidighed i alle forgreninger af uddannelsessystemet. Uddannelsessystemet – og herigennem arbejdskraftens kvalifikationer – skal hele tiden tilpasse sig de forskellige erhvervsgrenes behov.

6. Der er selvfølgelig ikke tale om et biologisk bestemt eksistensgrundlag (eller eksistensminimum), men om et historisk, dvs. det grundlag, som er resultatet af tidligere tiders klassekampe, ført blandt andet gennem fagforeningerne og arbejdsgiverorganisationerne. Der er heller ikke tale om, at hverken den enkelte arbejdsgiver, arbejder eller nogle af deres organisationer foretager overvejelser over, hvad der er eksistensgrundlag, og fastsætter lønnen af hensyn til reproduktionen i overensstemmelse hermed. *Der er derimod tale om historisk betingede behov, som er resultaterne af de hidtidige klassekampe.*

Det betyder, at eksistensgrundlaget kan undergå mindre forringelser, uden at reproduktionen af lønarbejderen og hans familie alvorligt trues. Der er bl.a. eksempler herpå i flere af de finanspolitiske og indkomstpolitiske forlig, som er gennemført under 70'ernes krise.

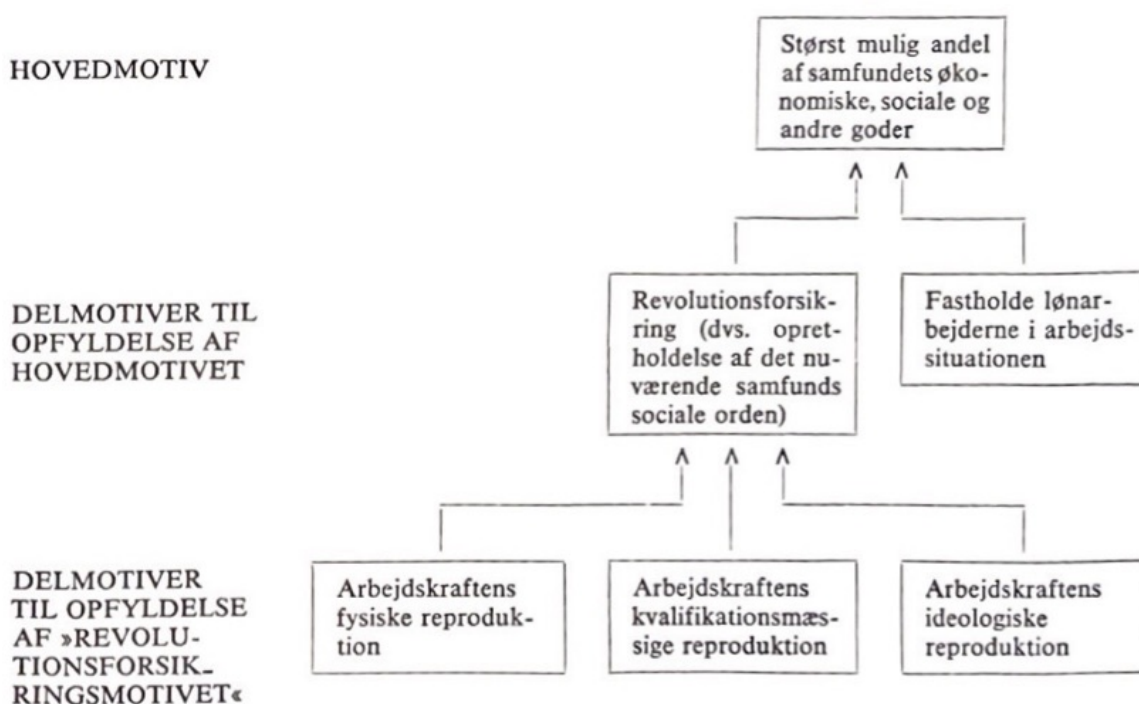
En anden konsekvens af det historisk bestemte eksistensgrundlag er, at de statslige og kommunale socialudgifter (og andre offentlige udgifter) samt stigninger heri ikke alene (kan) finansieres ved skatteopkrævning af merværdien hos kapitalejerne, småborgerskabet og de lønarbejdere, der ikke udfører produktivt arbejde, og hvis lønninger finansieres af merværdien, men også hos de merværdiproducerende arbejdere.

Samtidig med at de ideologiske statsapparater sikrer arbejdskraftens kvalifikationsmæssige reproduktion, søger de også for den ideologiske reproduktion. Hermed tænkes på, at både uddannelsessystemet og massekommunikationsmidlerne til stadighed arbejder for, at den nuværende sociale orden – den nuværende tingenes tilstand – opfattes som noget naturligt og selvfølgeligt af de undertrykte klasser og lag. Eller udtrykt lidt anderledes: der stilles ikke spørgsmål om rimeligheden af den eksisterende fordeling af økonomiske, sociale og andre goder (jf. også Althusser 1972).

Også arbejdskraftens kvalifikationsmæssige og ideologiske reproduktion antages at være et middel for de herskende klasser til at sikre den eksisterende sociale orden, til at fremme forsikringen mod »revolutionen«.

De herskende klassers bevæggrunde for socialpolitisk indsats kan herefter, omend noget skematisk, resumeres i nedenstående figur, hvor pilene viser antagelser om de enkelte motivers sammenhæng.

Figur 1. Summarisk fremstilling af de herskende klassers socialpolitiske motiver



I tilknytning til ovenstående figur formuleres den komplementære hypo-tese, at det for de herskende klasser har været og stadig er væsentligt at mini-malisere og effektivisere reproduktionsomkostningerne og omkostninger ved at fastholde arbejdskraftens tilknytning til arbejdsmarkedet, herunder at sikre en konjunkturmæssig udligning. En af metoderne hertil har været og er at stats-liggøre reproduktionen m.v., dvs. at flytte omkostningerne fra kapitalisterne, småborgerskabet og lønarbejderfamilierne over på staten og kommunerne,

Det siges ofte, at også mere humane tankegange ligger bag de herskende klassers socialpolitiske indsats. Philip (1947) nævner sådanne flere steder i sin fremstilling, mens Dich (op. cit.) mener, »at forsøg på at forklare udviklingen på socialpolitikens område med en mere positiv holdning over for de dårligst stillede klassers vilkår er en teori, som ikke giver megen støtte til forståelse af den stedfundne socialpolitiske udvikling«. Når der i nærværende undersøgelse opstilles den hypotese, at socialpolitisk lovgivning i høj grad er et resultat af de forskellige samfundsklassers indbyrdes styrkeforhold, bliver der ikke megen plads til humane motiver. Men det vil imidlertid være forkert at fornægte deres eksistens og faktiske fremtræden. Mens humane bevæggrunde og humane handlinger dog næppe spiller nogen væsentlig rolle på det samfundsmæssige niveau (social lovgivning og administration), fremtræder de nok ikke helt sjældent på individ- og gruppeniveau i de herskende klasser, fx de bedrestillede mænds og kvinders velgørende arbejde. Det vil vi vende tilbage til i den empiriske del af undersøgelsen.

Over for de herskende klassers synspunkter står særlig arbejderklassens ønsker om en større lighed i økonomisk, social og indflydelsesmæssig henseende, eller, om man vil: en større andel af samfundets økonomiske, sociale og andre goder.

Specielt vedrørende den fysiske reproduktion gælder, at lønarbejdernes interesser selvfølgelig går længere end til løn- og arbejdsforhold, som er acceptable set med de herskende klassers øjne, og deres interesse i sociallovgivningen går også længere end til en genoptræning, revalidering og sygdomshjælp, der alene tager sigte på hurtigst muligt at reetablere arbejdsevnen, og længere end til den nødtørftigste arbejderbeskyttelse. Selv om de herskende klasser og lønarbejderne begge har en fundamental interesse i arbejdskraftens reproduktion, er det undersøgelsens antagelse, at de langt fra er enige om omfanget og indholdet. For lønarbejderne udgør de socialpolitiske reproduktionsomkostninger en del af levevilkårene, som de selvfølgelig ønsker, skal være så gode som muligt. For de herskende klasser er reproduktionsomkostningerne derimod et nødvendigt onde i lighed med andre omkostninger. Og det uanset hvor stor eller lille en del af de samlede reproduktionsomkostninger, der finansieres ved beskatning af de herskende klasser. Derfor står lønarbejderne og de herskende klasser i et modsætningsforhold, i en kampsituation, både når det gælder fastlæggelse af løn- og arbejdsforhold, og når det gælder om at bestemme indhold og omfang af den sociale lovgivning om forhold, der berører arbejdssituationen.

Vi går her uden om diskussionen om, hvad der er arbejderklassens reelle interesser⁷). Vi nøjes med at fastslå, at der er en række strukturelle rammer (fx den private ejendomsret, den faglige organisering, de mange overenskomster og generelle aftaler om arbejdsforhold, hele uddannelsessystemets opbygning og

7. For en sådan, se fx. Lukes (1974).

ideologiske indhold), som er fastsat gennem forrige tiders klassekampe. Her indenfor finder den nuværende kamp mellem klasserne sted, og samtidig begrænser rammerne mulige udfald af den aktuelle klassekamp. Rammerne er svære at sprænge. Det benægtes ikke, at de undertrykte klassers reelle interesser kan strække sig længere end til målsætningerne i de aktuelle kampe på det økonomiske, politiske og ideologiske niveau, fx til et socialistisk samfund. Men spørgsmålet om reelle (– og langsigtede) interesser i ændring af de strukturelle rammer falder uden for grænserne for vor undersøgelse.

Det antages, at også de øvrige befolkningsklasser og lag har ønsket og ønsker at bruge sociallovgivningen til at sikre sig den størst mulige andel af samfundets goder. De har derfor stået og står i et politisk modsætningsforhold omkring sociallovgivningens udformning ikke alene til de herskende klasser og arbejderklassen, men også indbyrdes. Hertil kan så føjes, at også i de perioder, hvor småborgerskabet ikke har hørt til de herskende klasser (i det 19. århundredes første årtier og siden midten af det 20. århundrede), må det formodes, at de har haft fælles interesse med de herskende klasser i arbejdskraftens reproduktion, i at sikre en stabil samfundsudvikling og i at fastholde lønarbejderne i deres arbejdssituation.

Det er derimod væsentligt vanskeligere at opstille mere detaljerede antagelser om socialpolitiske motiver hos de mellemlagsgrupper, der for alvor vokser frem nogle årtier ind i det 20. århundrede. Hertil er grupperne for forskelligartede. Vi skal derfor nøjes med den mere generelle antagelse, at også disse gruppers mere overordnede motiver for socialpolitisk indsats består i at sikre sig den størst mulige andel af samfundets økonomiske, sociale og andre goder.

Det antages endeligt, at de forskellige motiver har haft varierende betydning fra den ene tidsperiode til den anden. Vægten af de enkelte synspunkter må blandt andet formodes at være afhængig af klassernes indbyrdes styrkeforhold og af de økonomiske konjunkturer, mens det som undersøgelsens hovedhypotese er klassekampens udfald, der formodes at øve den væsentligste indflydelse på det omfang, de enkelte klasser får deres motiver opfyldt.

Organisationssystemet i Danmark

Jacob A. Buksti og Lars Nørby Johansen

Indledning

Udtryk som »interesseorganisationer«, »pressionsgrupper« eller lignende bruges oftest i daglig tale og i den offentlige debat som betegnelser for de store arbejdsmarkeds- og erhvervsorganisationer som f.eks. LO, Dansk Arbejdsgiverforening, Industrirådet, Landbrugsrådet m.fl. Det vil sige de organisationer, som stort set hver dag optræder i aviser, radio og fjernsyn, som tæller hundredtusindvis af medlemmer, som har ansat flere hundrede mennesker til at varetage opgaverne og den daglige administration, og som påstås at have en afgørende indflydelse på den offentlige politik.

I det (beskedne) omfang der foreligger en egentlig forskning om danske interesseorganisationer, genfindes denne tendens til udelukkende at beskæftige sig med mastodont-organisationerne¹).

Det er endvidere karakteristisk, at de fleste undersøgelser er baseret på analyser af enkeltstående organisationer, hvad enten opmærksomheden er rettet mod organisationens interne, strukturelle forhold eller mod dens relationer til det omgivende politiske apparat. Kun i få tilfælde er der foretaget sammenligninger mellem flere forskellige organisationer²), eller foranstaltet analyser af organisationsdannelsen og -strukturen inden for en eller flere samfunds- eller erhvervssektorer³). Og i intet tilfælde er der tidligere gjort forsøg på at kortlægge *hele* organisationssystemet, dvs. hele den brogede mangfoldighed af organisationer, der må opfattes som interesseorganisationer i den nedenfor definerede forstand af ordet.

Det overordnede formål med denne artikel er at bidrage til at udbrede denne mangel på elementær grundviden om eksistensen, udbredelsen og mangfoldigheden af danske interesseorganisationer.

Nærmere betegnet præsenteres en overvejende beskrivende oversigt over or-

1. Et overblik over den forskningsmæssige situation i Danmark vedrørende studiet af interesseorganisationer kan fås ved hjælp af Erik Rasmussen, *Komparativ Politik I*, 2. udg., Gyldendal, København 1971, pp. 118-187 og opslag »Interesseorganisationer og arbejdsmarked« i *Ændringer i samspillet mellem de politiske institutioner i Danmark*, Betænkning fra en under Statens samfundsvidenskabelige Forskningsråd nedsat arbejdsgruppe vedrørende forskning af danske politiske institutioners udvikling, København 1975, pp. 47-51.
2. Se f.eks. Reinhard Lund, *Sammenslutningen og Centralorganisationen. Tilblivelse og udvikling*, Socialforskningsinstituttet, publikation nr. 54, København 1972 og samme, *Organisationsstrukturens centralisering inden for jern og metal*, Socialforskningsinstituttet, pjece nr. 4, København 1974.
3. Jacob A. Buksti, *Et Enigt Landbrug?*, Universitetsforlaget, Århus 1974.

organisationssystemets interne struktur – dets profil om man vil. Før selve denne oversigt præsenteres (afsnit 3), gives der i afsnit 1 et par begrundelser for det relevante i at koncentrere sig om netop de strukturelle forhold. I afsnit 2 introduceres og defineres de begreber, som danner rammen for analysen og beskrivelsen af organisationssystemets interne struktur, og endelig sigter afsnit 4 mod en første forklaring af nogle af de forskelle og ligheder mellem de forskellige organisationstyper, som afdækkes gennem oversigten.

1.

En beskrivende kortlægning af organisationssystemets interne struktur kan på sin vis betragtes som et mål i sig selv, fordi der herigennem præsenteres nogle nye og dog elementære oplysninger om et samfundsmæssig felt. Men nok så vigtigt er det imidlertid, at en afdækning af organisationssystemets struktur vil kunne fremme forståelsen af interesseorganisationernes placering og funktion i den politiske proces og deres relationer til statsapparatet.

Dette udsagn har gyldighed for det første, hvis organisationsstrukturen opfattes som en uafhængig – eller snarere mellemkommende variabel. Niels Elvander synes således at betragte organisationsstrukturen på arbejdsmarkedet som (med)bestemmende for udformningen af konfliktløsningssystemet og for de statslige funktioner i relation til arbejdsmarkedet. Med organisationsstruktur tænker Elvander på fænomener som antallet af hovedorganisationer, medlemsorganisationernes antal og relative størrelse og kompetenceforhold mellem medlems- og hovedorganisationer⁴).

Men udsagnet gælder dernæst også, hvis de statslige funktioner og statsapparatets struktur opfattes som bestemmende for organisationssystemets struktur – med organisationsstrukturen som afhængig variabel. På det generelle plan synes der eksempelvis at være bred enighed om en hypotese gående ud på, at desto mere decentraliseret og forgrenet den politiske magt og statsapparatet er, desto flere, mindre, autonome og forskelligartede organisationer vil der være⁵). Det er ud fra en sådan tankegang, man forsøger at forklare forskellen i organisationsstrukturen i USA, som netop er karakteriseret af mange, relativt små, autonome organisationer og de europæiske lande med relativt færre, store top- og paraplyorganisationer og med en udpræget centralisering. Der findes da også talrige eksempler på, hvorledes staten aktivt fremtvinger et samarbejde eventuelt en koncentration og centralisering blandt oprindelig selvstændige organisationer⁶).

Da organisationssystemet således på en gang påvirker og selv er under på-

4. L. Brantgärde, N. Elvander, F. Schmidt og A. Victorin, *Konfliktlösning på arbetsmarknaden*, CWK Gleerup Bokförlag, Lund 1974.

5. Johan P. Olsen, *Organizational Participation in Government*, mimeo., Bergen 1976, pp. 43–51 og de der anførte henvisninger; James Q. Wilson, *Political Organizations*, Basic Books, Inc., New York 1973, pp. 78–90.

6. Se også Sune Sunesson, *Politik och organisation*, Arkiv afhandlingsserie, Lund 1974.

virkning fra de politiske omgivelser, vil *selv* en koncentration om organisations-systemets interne struktur sige en del om arten af disse gensidige påvirkninger.

2.

Hvad menes der egentlig med en sådan ophobning af forslidte og mangetydige termer, som findes i udtrykket, »organisationssystemets struktur«? Dette afsnit har til formål at besvare dette spørgsmål samt at introducere og definere en række beslægtede begreber for derigennem at præcisere analysegenstand og analyseformål.

Den fundamentale dataindsamlingsenhed er den enkelte interesseorganisation. Ved en interesseorganisation forstås i denne sammenhæng en *formel* (klart defineret medlemskab kodificeret i et sæt vedtægter eller love), *frivillig* (medlemmerne er som hovedregel ikke fuldt ansatte eller får deres primære udkomme via deres medlemskab; organisationen ansætter ikke folk til at operere i en profit-maximerende virksomhed) *landsdækkende* sammenslutning af individer, virksomheder, foreninger, organisationer m.v. Denne definition er selvfølgelig ikke entydig og uproblematisk, men den indebærer mindst to fordele, dels sammenfalder den med hovedparten af definitioner inden for interesseorganisationsforskningen⁷), dels er den funktionel og operativ i en dataindsamlingsfase⁸). Interesseorganisationssystemet er konstitueret af de således afgrænsede interesseorganisationer.

For at kunne beskrive dette organisationssystem, hvis godt 1600 enheder⁹) udgør en usædvanlig broget skare af interesseorganisationer, er det nødvendigt at foretage nogle analytiske snit og afgrænsning samt at definere nogle begreber og variable.

Den basale afgrænsning ligger i, dels at der kun fokuseres på enhedernes relationer til hinanden, dels ved at kun en meget begrænset del af disse relationer, nemlig organisationerne gensidige medlemskaber bliver gjort til genstand for analyse. Hermed er set bort fra tre slags beslægtede problemstillinger. For det første er der set bort fra egentlige organisationsinterne forhold som f.eks. den enkelte organisations opbygning, ressourcer, lederskab. For det andet abstraheres der fra interesseorganisationernes relationer til andre politiske institutio-

7. Se f.eks. Wilson, *op. cit.*, pp. 31-32 og de der anførte henvisninger.

8. Jacob A. Buksti og Lars Nørby Johansen, *Danske Organisationers hvem - hvad - hvor*, Politikens Forlag, København 1977. Se også håndbogen, for så vidt angår afgrænsning af population, dataindsamlingsprocedure, svarprocent, bortfaldsproblemer m.v. Bag organisationshåndbogen ligger et organisationsarkiv, der indeholder:

- 1) registreringsarkiv omfattende så vidt muligt samtlige danske interesseorganisationer, p. t. godt 2300
- 2) besvarede spørgeskemaer fra godt 80 pct. af de registrerede organisationer
- 3) love, vedtægter, beretninger, regnskaber m.v. fra langt de fleste af de organisationer, der har reageret på vore henvendelser.

9. Dette repræsenterer de i *Danske Organisationers hvem - hvad - hvor*, selvstændigt optagne organisationer. Det reelle antal organisationer i den samlede undersøgelse ligger på ca. 1850.

ner som f.eks. de politiske partier, Folketing, regering og administrationen. For det tredje er det kun en enkelt form for kontakt interesseorganisationerne imellem, det tages op, nemlig deres gensidige medlemskaber. Det betyder, at andre former for kontakt som f.eks. uformelt samarbejde, samarbejde med og uden samarbejdsudvalg ikke behandles.

Der må imidlertid foretages yderligere indsnævringer og præciseringer. Idet summen af organisationernes relationer med og til hinanden opfattes som organisationssystemets netværk, deles dette netværk op i forskellige *organisationsfelter*, defineret som relationerne mellem de organisationer, der befinder sig inden for samme funktionelle eller sektorale område. Det er selvsagt forbundet med meget store vanskeligheder at afgrænse sådanne samfundssektorer på en éntydig og tilfredsstillende måde. Følgende typer af organisationer vil i resten af artiklen blive identificeret som organisationsfelter.

1. Arbejderorganisationer
2. Funktionær-, tjenestemand- og akademikerorganisationer
3. Liberale erhvervsorganisationer
4. Arbejdsgiverorganisationer
5. Landbrug, skovbrug, gartneri, fiskeri
6. Industri og håndværk
7. Handel
8. Bank og forsikring, transport og service, herunder presse
9. Boligorganisationer
10. Forbrugerorganisationer
11. Kommunale organisationer. Forsyningsselskaber og lokalsamfund
12. Skole, uddannelse og oplysning
13. Kunst, kultur m.v.
14. Fagligt-videnskabelige foreninger og selskaber m.v.
15. Teknik og rationalisering
16. Sociale og humanitære organisationer
17. Ungdom, fritid og idræt
18. Kirkelige og religiøse organisationer
19. Foreninger med nationalt/internationalt sigte. Venskabsforeninger

Da disse typer er dannet på baggrund af forskellige kriterier, kombineret på forskellig måde for de enkelte typer, og i øvrigt ret uenartede, lever typerne ikke helt op til de ideelle, konstitutive krav for konstruktion af organisationsfelter. Helt tilfældig er den dog ikke: Den fundamentale skillelinie går mellem på den ene side kategorierne 1-8 og de øvrige kategorier på den anden. Den første gruppe er primært baseret på medlemmernes erhverv, stilling og uddannelse; organisationerne søger primært at repræsentere de (materielle) interesser, der knytter sig til udførelsen af disse erhverv eller stillinger, eller at varetage interesserne for bestemte funktionelle kategorier. Den anden gruppe dækker

over organisationer, som 1) ikke primært er baseret på medlemmernes erhverv, stilling og/eller uddannelse (Fagligt-videnskabelige selskaber, foreninger m.v. falder i denne henseende udenfor), som 2) principielt henvender sig til hele befolkningen og som 3) søger at fremme bestemte ideer, værdier, ideologier o.l.¹⁰).

Udover diverse overlappingsproblemer ikke mindst mellem arbejdsgivergruppen og erhvervs- og sektortyperne, er der især to typer af organisationer, der falder lidt ved siden af de generelle afgrænsningsprincipper.

De kommunale organisationer fordi de på en og samme tid varetager arbejdsgiverfunktioner over for kommunalt ansatte samt i forbindelse med kommunalt finansierede aktiviteter og fungerer som en slags fagforening for kommuner og amter i forhold til regering og centralforvaltning. Desuden kategorien teknik og rationalisering, fordi der strengt taget ikke er tale om interesseorganisationer i den ovenfor definerede betydning af ordet. Typisk varetager disse organer som antydnet ovenfor opgaver, som udviklingen har gjort de traditionelle organisationer mindre egnede til at varetage som f.eks. forskning, produktudvikling, finansiering og lignende. De arbejder ofte på tværs af de eksisterende organisationer og kan være dannet af eller i tæt samarbejde med de offentlige myndigheder. Deres nære tilknytning til »organisationssamfundet« er anset for væsentligere end deres utraditionelle organisatoriske form; derfor er de taget med.

Det skal nævnes, at placeringen af organisationerne i de enkelte kategorier i høj grad støtter sig på organisationernes egne opfattelser.

Inden for hvert af organisationsfeltene kan der eksistere et varierende antal *organisationssæt*¹¹). Ved begrebet organisationssæt tages der udgangspunkt i en bestemt organisation og dennes relationer til andre organisationer. Hoved-, top- eller paraplyorganisationer kan være eksempler på sådanne organisationssæt. Ved en hovedorganisation forstås i denne sammenhæng en organisation, der ikke har nogen organisation eller særlige organer over sig, mens en top- eller paraplyorganisation, som udgør et organisationssæt, operationelt defineres som en organisation, der har mindst én (fortrinsvis) landsdækkende organisation tilsluttet eller som medlem. Det siger sig selv, at en sådan top- eller paraplyorganisation ofte tillige vil være en hovedorganisation, men den er det ikke nødvendigvis.

Endelig søges organisationssættet karakteriseret ved graden af centralisering inden for sættet. Centraliseringsgraden måles dels ved det formelle kompetenceforhold mellem medlemsorganisationerne og top- eller paraplyorganisationen, således som det fremgår af vedtægter og love, dels ved en vurdering af det faktiske kompetenceforhold.

10. Se Rasmussen, *op. cit.*, pp. 132-134; S. E. Finer, *Anonymous Empire*, 1966 og Samuel H. Beer, »Group Representation in Britain and the United States«, *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 1958.

11. William M. Evan, »The Organization Set: Toward a Theory of Interorganizational Relations« i J. D. Thompson (ed.), *Approaches to Organizational Design*, University of Pittsburg Press, Pittsburg 1966.

Med disse begrebsfastlæggelser som udgangspunkt kan formålet med denne artikel omformuleres til en række konkrete spørgsmål:

Hvor mange interesseorganisationer er der i dagens Danmark – hvor »stort« er organisationssystemet? Hvordan fordeler organisationerne sig efter type – hvor store er de enkelte organisationsfelter? Hvordan adskiller disse organisationsfelter eller organisationstyper sig fra hinanden i strukturel henseende? Dette grundspørgsmål vil blive besvaret gennem følgende spørgsmål: hvor mange hoved- og paraplyorganisationer er der inden for hvert organisationsfelt, og hvor centraliserede er disse organisationer? Når centraliseringsbegrebet anvendes om et helt organisationsfelt (og ikke blot om et organisationssæt) dækker det således over to aspekter, dels den relative andel af hoved- og paraplyorganisationer samt spørgsmålet om hvor mange af feltets organisationer, der er medlemmer af de eksisterende hoved- og paraplyorganisationer, dels graden af centralisering inden for de bestående hoved- og paraplyorganisationer. Man kan således forestille sig et kontinuum gående fra et organisationsfelt som er dækket af ét og kun ét organisationssæt (hoved- eller paraplyorganisation) med en høj grad af centralisering til et organisationsfelt, hvor der slet ikke eksisterer paraplyorganisationer af nogen art, men kun autonome organisationer, der ikke har noget med hinanden at gøre. Opgaven bliver at placere organisationsfelterne på dette kontinuum.

Endelig vil vi også i et vis omfang se på graden af konkurrence mellem organisationer, for herigennem at indfange en anden form for relation mellem organisationer end gensidigt medlemskab og for at kunne sige noget om den funktionelle specialisering inden for og mellem felterne¹²).

3.

a. Arbejderorganisationer

Organisationsfeltet bestående af arbejderorganisationer består af i alt 54 interesseorganisationer (medlemsorganisationer, faglige karteller og hovedorganisationer). Dertil kommer tre organisationer, som ikke på samme måde som de øvrige er baseret på en tilknytning til et bestemt fag eller stilling, men som har nær tilknytning til arbejderbevægelsen, forbundene og LO (*Arbejderbevægelsens Erhvervsråd*, *Det kooperative Fællesforbund* og *Arbejdsløshedskassernes Samvirke*). Af disse 57 organisationer er 8 paraplyorganisationer i den her definerede betydning af ordet (incl. *Det kooperative Fællesforbund*, men excl.

12. Det skal understreges, at konkurrence mellem organisationer er forskellig fra eksistensen af opposition mellem organisationer. Opposition vil typisk forefindes, hvor organisationer forfægter mål, der er gensidigt udelukkende, som f. eks. mellem lønmodtager- og arbejdsgiverorganisationer. Tilstedeværelsen af konkurrence mellem organisationer derimod skyldes delvist, at de pågældende organisationer ikke står i opposition til hinanden, men tværtimod har konvergerende, overlappende eller endog identiske målsætninger og derfor appellerer til de samme målgrupper. Se Wilson, *op. cit.*, pp. 263-264.

Centralorganisationen for Telefonstanden i Danmark, der trods navnet må betragtes som en fuldbragt fusion).

Disse 8 organisationer adskiller sig imidlertid kraftigt fra hinanden med hensyn til størrelse og grad af centralisering, efter hvilke kriterier følgende inddeling kan foretages: 1) *Byggefagenes Landssammenslutning* (7 medlemsorg.), *Centralorganisationen af Metalarbejdere i Danmark* (11 medlemsorg.), *Grafisk Kartel* (4 medlemsorg.), *Hotel- og Restaurationspersonalets Samvirke* (3 medlemsorg.) og *Nærings- og Nydelsesmiddelarbejderforbundenes Samvirke* (10 medlemsorg.). Fælles for disse sammenslutninger er, at de som såkaldte faglige karteller og sammenslutninger kan betragtes som en slags embryoniske industriforbund, at deres kompetence i forhold til medlemsorganisationerne som oftest er ret svag; de er blot koordinerende og konsultative, kun Centralorganisationen har en vis forhandlingskompetence, at de gennem medlemsorganisationernes medlemskab af LO er stærkt knyttet til LO, 2) *Det kooperative Fællesforbund* (5 medlemsorg. + 27 virksomheder), der er hovedorganisation for arbejder-kooperationen og som sådan udgår en selvstændig gren af den danske arbejderbevægelse, 3) *Landsorganisationen i Danmark, LO*, er med sine 40 medlemsorganisationer, formelle forhandlingskompetence og faktiske placering i overenskomstforhandlingerne på det private arbejdsmarked, ressourcer i form af penge og sekretariatsbistand konstituerende for det centrale organisationssæt og endelig 4) *Kristeligt dansk Fællesforbund*, der afviger stærkt fra de øvrige dels ved at omfatte bl.a. både en arbejdstager og en arbejdsgiverforening, dels ved at organisere ganske få medlemmer og virksomheder. Skønt ganske ubetydelig kan organisationen af sig selv, sine medlemmer og af andre – i hvert fald teoretisk set – betragtes som en konkurrent til LO.

Af de 9 organisationer inden for feltet, som ikke via medlemskab er knyttet til det dominerende organisationssæt med LO i spidsen, er blot 2 (*Chaufførernes Forbund* og *Sømændenes Forbund*) målt ved antal medlemmer, sekretariatsstørrelse og økonomiske ressourcer af en vis betydning. Det skal nævnes, at *Chaufførernes Forbund* efter sammenslutningen med *SID* fra 1. april 1978 igen kommer ind under LO's vinger. Ét forbund er ikke formelt medlem, men betaler bidrag til LO (*Dansk Bryggeri-, Brænderi- og Mineralvandsarbejderforbund*). Resten er små og/eller repræsenterende funktionæragtige grupper (*Centralorganisationen for Telefonstanden i Danmark*, *Dansk Artist Forbund*, *Dansk Musikerforbund*, *Dansk Sø- og Restaurationsforening*, *Skorstensfejersvendenes Fagforbund i Danmark*). Endelig er der *Mælkeri-Industriarbejdernes Forbund*, der kan betragtes som en konkurrent til *Dansk Mejeristforbund*, der er medlem af LO.

Sammenfattende kan man sige, at dette organisationsfelt tilnærmelsesvis er sammenfaldende med – eller i det mindste stærkt domineret af – ét enkelt organisationssæt med LO som den centrale organisation. Kun ganske få af de eksisterende organisationer er uden for LO, og de øvrige paraplyorganisationer er

dels gennem medlemsorganisationernes medlemskab af LO knyttet til LO, dels udstyret med en forholdsvis svag kompetence.

Da såvel medlemsorganisationer som én af paraplyorganisationerne (*Centralorganisationen af Metalarbejdere*) inden for det dominerende organisationssæt har en vis ikke ubetydelig autonomi i forhandlingsspørgsmål, må organisations-sættet – og dermed hele feltet – beskrives som moderat centraliseret. Den funktionelle specialisering og arbejdsdeling, baseret på de enkelte fag, er vidt fremskreden i den forstand, at eksistensen og omfanget af konkurrence såvel på medlems- som på hovedorganisationsplan er ubetydelig.

b. Funktionær-, tjenestemands- og akademikerorganisationer

Dette organisationsfelt er stort målt ved såvel antallet af basis som antallet af hoved-, top- og/eller paraplyorganisationer, og det fremviser spektakulære variationer i størrelse og styrke målt ved antal medlemmer, økonomiske ressourcer og sekretariatstype og -omfang.

Af de i alt 215 organisationer er 26 hoved- eller paraplyorganisationer. Den meget heteogene gruppe af paraplyorganisationer kan for oversigtens skyld inddeles i en række undergrupper:

Den centrale undergruppe består af de forhandlingsorienterede hovedorganisationer: *Fællesrådet for danske Tjenestemands- og Funktionærorganisationer*, FTF (260.000 mdl., 85 org. fordelt på 6 sektioner), *Akademikernes Centralorganisation*, AC (76.153 medl., 20 org.), *FR – Hovedorganisationen for Arbejdsleder- og Tekniske Funktionærforeninger i Danmark* (26.858 medl., 8 org.), *Lærernes Centralorganisation*, LC (10 org.), *Statstjenestemændenes Centralorganisation I*, CO I (50.000 medl., 36 org.), *Statstjenestemændenes Centralorganisation II*, CO II (28.542 medl., 50 org.) og endelig LO (ca. 275.000 medlemmer er funktionærer først og fremmest organiseret gennem HK).

De nævnte hovedorganisationer adskiller sig fra hinanden i henseende til forhandlingskompetence og i henseende til medlemssammensætning og medlemskab. FTF har ingen egentlig selvstændig forhandlingsret. Medlemsorganisationerne tilrettelægger selv deres forhandlinger, men har underretningspligt over for FTF, som på forskellig vis kan bistå medlemsorganisationerne i deres forhandlinger. En betragtelig del af FTF's medlemmer er derfor samtidig medlemmer af en eller flere af de andre forhandlingsberettigede hovedorganisationer. CO I har og udøver forhandlingsret for medlemsorganisationerne, der for flertallets vedkommende samtidig er medlem af FTF eller LO. CO I er tilsluttet *Tjenestemændenes Fællesudvalg – TFU*. CO II har og udøver forhandlings- og aftaleret for statstjenestemænd eller ansatte på tjenestemandslignende vilkår og for tjenestemandsansatte i tilskudsområderne, for så vidt de er tilsluttet organisationen. CO II indgår som helhed i FTF og er endvidere tilsluttet TFU. LC er af ret ny dato (1975). Den tilsigter at udøve og sikre forhandlingsret for 1)

tjenestemænd m.v. i statens og folkeskolen, 2) tjenestemænd m.v. ansat i tilskudsområderne og 3) andre undervisningsgrupper, for så vidt en offentlig myndighed er part ved forhandlingerne og grupperne er tilsluttet LC. De fleste af LC's medlemsorganisationer er tilsluttet FTF, herunder først og fremmest *Danmarks Lærerforening*. LC er medlem af TFU og *Kommunale Tjenestemænds Udvalg - KTU*. AC har og udøver forhandlingsret for sine medlemsorganisationer; er ligeledes tilsluttet TFU. FR har ingen formel forhandlingskompetence, men må snarere betragtes som et koordinerende og konsultativt organ. Den seneste udvikling tyder imidlertid på, at organisationen i stigende grad forsøger at manifestere sig som en forhandlingsorganisation. Den er ikke medlem eller tilsluttet andre organisationer.

Den anden gruppe består af en række fælles forhandlingsorganer: *Tjenestemændenes Fællesudvalg, TFU*, er et samarbejdsorgan for de fire centralorganisationer på statstjenestemandsområdet (AC, LC, CO I og CO II), og forhandler med staten om fælles, generelle løn- og arbejdsvilkår. *Kommunale Tjenestemænds Udvalg, KTU*, fungerer tilsvarende som et samordnende forhandlingsorgan for de lønmodtagerorganisationer, der har forhandlingsret for tjenestemænd under Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen og Foreningen af Kommuner i Københavns Amts forhandlingsområde. KTU repræsenterer godt 44 organisationer fra AC, FR, LO og FTF med tilsammen over 30.000 kommunalt ansatte tjenestemænd og funktionærer – de fleste organiseret i Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund (HK). *Kommunalforeningernes Samråd, KFS*, har ikke selvstændig forhandlingsret, men intenderer at bistå medlemsorganisationerne (kommunalforeningerne i København og forstæder) i deres forhandlinger. *Københavnske Tjenestemænds Fællesudvalg, KTF*, er et samarbejdsorgan uden selvstændig forhandlingsret for 4 organisationer i København. Det gælder for både KFS og KTF, at deres medlemsorganisationer samtidig er medlemmer af andre hovedorganisationer inden for området.

Den tredje gruppe udgøres af sammenslutninger, som er medlem af, og som optræder inden for rammerne af større vigtigere hovedorganisationer: *Danmarks Jordbrugsvidenskabelige Kandidatforbund* (AC; 4 org.), *Danmarks Jurist- og Økonomforbund* (AC; 17 foreninger), *Dansk Aften- og Ungdomsskoleforening* (LC, FTF; 4 landssammenslutninger), *Dansk Funktionærforbund* (LO; 17 branchesammenslutninger), *Den almindelige danske lægeforening* (AC; 3 delforeninger), *Foreningen af Speciallæger* (Dadl, AC; 34 org.), *Frie Skolers Lærerforening* (LC, FTF; 2 org.), *Fællesforbundet for Teater, Film og TV* (FTF; 6 org.) og *Navigatørernes Fællesforening* (FTF, 5 org.).

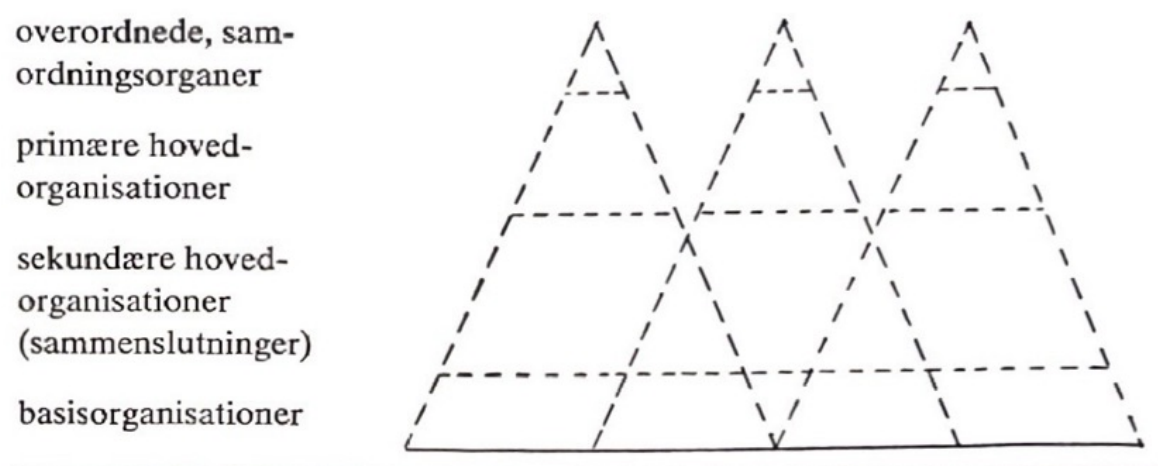
Den fjerde gruppe – residualgruppen – består af dels ret små, dels svage sammenslutninger (ingen forhandlingsret; fuld medlemsautonomi).

Sammenfattende gælder det om organisationsfeltet bestående af funktionær-, tjenestemand- og akademikerorganisationer, at det er særdeles stort såvel med hensyn til antallet af basis- som antallet af hoved- og/eller paraplyorganisatio-

ner. Feltet er *ikke* domineret af ét bestemt organisationssæt. Tværtimod eksisterer der side om side en række sæt, som for de flestes vedkommende er indbyrdes forbundet enten gennem medlemsorganisationernes overlappende medlemskaber eller gennem hovedorganisationernes medlemskab af specielle, overordnede samordningssæt. En betragtelig del af feltets organisationer – 12–13 % – er helt uden tilknytning til de bestående organisationssæt.

Billedligt – og ikke ganske præcist – kan situationen fremstilles i form af en række overlappende pyramider. Tabel 1 supplerer med de numeriske størrelser.

Fig. 1. Organisationsstrukturen på funktionær, tjenestemands- og akademikerområdet



Tabel 1. Organisationerne fordelt efter antal medlemskaber

Organisationer uden tilknytning til hovedorganisationer	39
1 medlemskab	98
2 medlemskaber	35
3 medlemskaber	13
4 og derover	4
Antal paraplyorganisationer (sammenslutninger)	26
Organisationer i alt	215

På grund af disse forhold og fordi såvel de forhandlingsberettigede hovedorganisationer som samordningssættene hver for sig må betragtes som moderat til svagt centralistiske, kan hele feltet karakteriseres som svagt centraliseret og pluralistisk i sin struktur.

Da organisationsdannelsen er baseret ikke blot på enkelte fag, men snarere

på grundlag af stillingskategorier, og da stillingsstrukturen inden for dette område er uhyre heterogen, er det vanskeligt at udtale sig om forekomsten og omfanget af konkurrence mellem organisationerne.

c. *Liberale erhvervsorganisationer*

Denne gruppe af organisationer omfatter foruden de typiske liberale erhverv også en række erhverv, hvor de enkelte udøvere ikke i almindelighed betragtes som ansatte, f.eks. en række kunstneriske fag. Af feltets 52 organisationer findes der kun 3 sammenslutninger, der i den her anvendte terminologi kan siges at være paraplyorganisationer, og kun organisationen *Liberale Erhvervs Råd (LER)* synes i denne forbindelse at kunne påkalde sig opmærksomhed.

Liberale Erhvervs Råd (8 AC-org. og 4 ikke-AC-org.) er en nydannelse (1974), skabt for at imødekomme nogle af de specielle problemer, der knytter sig til de AC-organisationer, der har både lønmodtagere og selvstændige som medlemmer. LER afspejler således den fundamentale konflikt inden for de akademiske fagorganisationer, og det har netop været en forudsætning for de berørte AC-organisationer, at selv om LER fik en vis selvstændig status, og fortrinsvis består af delforeninger eller fraktioner af ikke-lønmodtagere, at det blev tæt knyttet til AC, og således at en række centrale organisationsaktiviteter forudsætter og kræver AC's godkendelse. I modsat fald ville udviklingen føre til en egentlig splittelse af de pågældende AC-organisationer, som dermed ville blive alvorligt svækket.

38 organisationer må siges at være autonome, men flere af dem indgår dog i en række koordinerende organer for spørgsmål af fælles interesse. Det er således tilfældet for de forskellige organisationer for kunstneriske fag (i alt 10 org. i denne kategori), der f.eks. for ophavsretsspørgsmål og særlige kunstneriske anliggender indgår i *Kassetteudvalget* (under AC) og i *Dansk Kunstneråd* under organisationsfeltet kunst og kultur. Det må endelig bemærkes, at mens *Dansk Ejendomshandlerforening* og *Dansk Ejendomsmæglerforening* må siges at være helt selvstændige, indgår *Foreningen af Statsautoriserede Revisorer* og *Foreningen af Registrerede Revisorer* i LER.

Sammenfattende er gruppen af liberale erhvervsorganisationer karakteriseret ved mange relativt selvstændige organisationer og meget få sammenslutninger eller paraplyorganisationer, der igen er kendetegnet ved meget ringe kompetence. Feltet må derfor betegnes som ret decentraliseret, og da der findes en vis indbyrdes konkurrence, må den funktionelle arbejdsdeling siges ikke at være helt udvikling på alle områder.

d. *Arbejdsgiverorganisationer*

Dette organisationsfelt er forholdsvis homogent og temmelig centraliseret, idet det næsten fuldstændigt er domineret af ét organisationssæt med *Dansk Ar-*

bejdsgiverforening (DA) som paraply- og hovedorganisation. Af de 136 organisationer i dette felt indgår de 118 på den ene eller anden måde i dette organisationssæt. Ved siden af dette dominerende sæt er der kun ét selvstændigt organisationssæt – på landbrugsområdet – med *Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger (SALA)* (7 landsdækkende og 6 regionale org.) som hovedorganisation. Kun 11 organisationer står helt udenfor. De vigtigste er: *Amtsrådsforeningen i Danmark*, *Kommunernes Landsforening*, bankernes, sparekassernes og forsikringsselskabernes forhandlingsorganisationer, *Hovedorganisationen af Mesterforeninger i Byggefagene i Danmark*, samt *Fællesforeningen for Danmarks Brugsforeninger*.

Det dominerende organisationssæt omkring Dansk Arbejdsgiverforening (DA) består dels af medlemmerne af DA (93 landsdækkende eller geografisk afgrænsede faglige organisationer + 65 lokale havne- og købmandsorganisationer, altså i alt 158 medlemsorg.), og dels af en række faglige sammenslutninger (5 i alt), som fungerer inden for rammerne af DA som fællesorganer, der stiller forskellige former for ekspertise og service til rådighed for de tilsluttede DA-organisationer. Disse sammenslutninger er ikke selv direkte medlemmer af DA. De 5 faglige sammenslutninger er: *De grafiske Fags Sammenslutning* (7 DA-org.), *Sammenslutningen af Havne- og Købmandsorganisationer i Danmark* (68 DA-org., heraf 63 lokale havne- og købmandsorg.), *Industrifagene* (21 DA-org.), *Sammenslutningen af Arbejdsgivere inden for den Keramiske Industri* (1 DA-org., tilslutning til *Industrifagene*), og *De danske Vinduespolerermestres og Vinduespolerermester-Organisationers Fællesråd* (3 DA-org.).

Medlemsorganisationerne i DA varierer selvsagt meget i både betydning og størrelse – omfattende fra nogle ganske få virksomheder til flere tusinde, ligesom 59 DA-organisationer og 18 organisationer herunder også i større eller mindre udstrækning varetager funktioner som almindelige brancheforeninger inden for industri, håndværk, handel og transport & serviceerhverv. 3 DA-medlemsorganisationer omfatter flere landsdækkende organisationer eller arbejdsgiverforeninger med lignende status: *Sammenslutningen af Arbejdsgivere inden for Jern- og Metalindustrien i Danmark* (19 arbejdsgiverforeninger og 15 merkantile foreninger), *Arbejdsgiversammenslutningen Dansk Snedker- og Tømrerhåndværk, Møbel- og Bygningsindustri* (3 arbejdsgiverforeninger) samt *Butiks- og Kontorfagenes Arbejdsgiverforening* (omfatter ud over enkeltmedlemmer medlemmer tilsluttet gennem 10 brancheforeninger). *Sammenslutningen af Arbejdsgivere inden for Jern- og Metalindustrien i Danmark* er i kraft af sin størrelse og det økonomiske fundament den vigtigste enkeltorganisation under DA, og den blev yderligere styrket i 1973, idet Sammenslutningen på dette tidspunkt blev direkte medlem af DA, som direkte repræsentant for de tilsluttede foreninger, der samtidig udtrådte som direkte medlemmer af DA.

Det dominerende organisationssæt, der altså bl. a. indeholder 8 særlige organisationssæt, er særdeles centraliseret, idet ingen af de til DA tilsluttede organi-

sationer kan indgå bindende aftaler om løn- og arbejdsvilkår med den/de modstående lønmodtagerorganisation(er) uden DA's godkendelse. Hele organisationsfeltet er stærkt monolitisk, og der eksisterer allerede en form for associering mellem de to selvstændige organisationssæt – DA og SALA, og en egentlig fusion af de to sæt synes ikke fjern – i hvert fald ikke for den mere industrialiserede del af landbrugsområdet. Endelig må den funktionelle specialisering siges at være meget høj, idet der ikke er større konkurrence mellem organisationerne under DA, og forekomsten af flere organisationer inden for samme område skyldes fortrinsvis forskellige historiske og geografiske forhold. Det er således iøjnefaldende, at de københavnske håndværkerlaug i vid udstrækning er blevet opretholdt, mens laugene i provinsen er gået ind i egentlige branche-foreninger.

e. *Landbrug, skovbrug, gartneri og fiskeri*

Dette organisationsfelt – de primære erhverv – domineres helt af landbruget. Af de 77 organisationer i denne gruppe tegner landbruget sig for 65, skovbrug for 2, gartneri for 4 og endelig fiskeri for 6.

På landbrugsområdet er der tale om en udpræget specialisering, og det store antal organisationer inden for dette område dækker da også så godt som alle tænkelige forhold i relation til landbrugets indkøb, produktion, forædling og afsætning. Der er tale om et ret kompliceret netværk af organisationer, men af de 65 organisationer kan 47 placeres ind i et vidt forgrenet organisationssæt med *Landbrugsrådet* som paraply- og hovedorganisation. Der er tale om et overordnet organisationssæt bestående af Landbrugsrådets medlemsorganisationer (13 org.) og en række underordnede organisationssæt direkte under disse medlemsorganisationer eller sideordnet dermed. 9 af Landbrugsrådets medlemmer udgør således selv et organisationssæt – typisk eksport og/eller brancheorganer.

Kernen i dette organisationsnetværk er *De samvirkende danske Landboforeninger*, *Danske Husmandsforeninger* og andelsselskaberne enten selvstændigt, gennem *Andelsudvalget* eller gennem *Landbrugsrådet*. Disse forskellige basisorganisationer har dannet en lang række forskellige organer til varetagelse af særlige spørgsmål og landbo- og husmandsforeningerne indgår således så godt som i alle landbrugets forskellige brancheorganer. Endelig er det faglige arbejde herunder f.eks. avlsarbejdet blevet centraliseret i *Landsudvalg* under *Landboorganisationernes Faglige Sekretariat*, der er oprettet af landboforeningerne på de fleste områder i samarbejde med husmandsforeningerne. Samtlige kvægavls- og raceforeninger indgår således i *Landsudvalget for kvæg*. Endelig må det bemærkes, at *Centralforeningen af Tolvmandsforeninger* og *Større Landbrugere i Danmark* i 1972 indgik en aftale med *De samv. danske Landboforeninger*, hvorefter de to organisationer knyttedes tættere til hinanden bl.a. ved at tolvmandsforeningernes formand fik sæde i landboforeningernes bestyrelse.

Hvis man ved landbrugets hovedorganisationer vil forstå Landbrugsrådet, De samv. danske Landboforeninger og Danske Husmandsforeninger, må hele det netværk af organisationssæt, der er opbygget under og omkring disse karakteriseres som moderat centraliseret med en klar udvikling i retning af større kompetence til hovedorganisationerne. Imidlertid er der kun tale om en moderat centralisering, idet de enkelte organisationer, først og fremmest som følge af andelstankens dominans i landbruget, har bevaret en meget store del af deres autonomi på deres specielle interesseområder. Den funktionelle specialisering er stærk, idet der ikke kan siges at eksistere nogen nævneværdig konkurrerende organisationer i den her anvendte terminologi inden for dette netværk.

De 18 organisationer uden for det etablerede organisationsnetværk i landbruget er en meget blandet gruppe gående fra *Det kgl. danske Landhusholdningsselskab* (der i kraft af sine medlemmer har en vis tilknytning til det nævnte netværk) og til *Landbrugets Fællesorganisation af 1966* (tidl. LS), der er klart i opposition til det herskende system.

Inden for de øvrige primære erhverv er der ikke samme mangfoldighed af organisationer. For skovbruget findes der én hovedorganisation (*Dansk Skovforening*), mens der for gartneri og frugtavl og inden for fiskeriet er en vis konkurrence mellem flere hovedorganisationer (*Dansk Erhvervsfrugtavl – Dansk Erhvervsgartnerforening*; *Danmarks Havfiskeriforening – Dansk Fiskeriforening – Danmarks Fiskeindustri og -Eksportforening*).

Sammenfattende er dette organisationsfelt domineret af et stort vidtforgrenet organisationssæt omkring Landbrugsrådet med en udpræget funktionel specialisering, mens det samme ikke helt er tilfældet for de øvrige primære erhverv.

f. *Industri og håndværk*

Organisationsfeltet Industri og håndværk, hvilket vil sige fremstillings- og reparationsvirksomhed samt bygge- og anlægsvirksomhed, omfatter i alt 223 organisationer.

Et så stort antal organisationer dækker naturligt over en meget stor variation af organisationer, både hvad angår størrelse og hvilke funktioner, der varetages. Således varetager ikke mindre end 90 organisationer på forskellig måde funktioner på andre organisationsfelter, først og fremmest på arbejdsgiverområdet, idet i alt 66 organisationer enten direkte eller indirekte (gennem en sammenslutning) er tilsluttet *Dansk Arbejdsgiverforening*. Af de resterende 24 organisationer med andre funktioner falder hovedparten inden for kategorien Handel (11 org. tilsluttet *Grosserer-Societetet* og 3 *Landsudvalget for Loyal Handel*).

Organisationsfeltet domineres helt af 2 adskilte organisationssæt – *Håndværksrådet* (57 org. + 120 lokale håndværker- og industrisammenslutninger) og *Industrirådet* (57 org.). Medlemmerne af disse to organisationssæt indgår

som vigtige led i de fleste af de øvrige organisationssæt på dette felt: *Bygge- og Anlægsrådet* (17 org.), *Dansk VVS-Information* (7 org.), *Mesterorganisationernes Fællesråd* (4 org.), *Jern- og Metalindustriens Sammenslutning* (15 org.)¹³, *Textil- og Konfektionsindustriens Fællesråd* (4 org.). Kun 39 organisationer kan siges at være autonome og uden tilknytning til noget organisationssæt, og blandt disse er der kun ganske få, f.eks. *Aluminiumsrådet*, der påkalder sig en vis opmærksomhed.

De eksisterende hoved- og/eller paraplyorganisationer har imidlertid kun en ret begrænset kompetence over for de enkelte medlemsorganisationer, og selve organisationsfeltet forekommer moderat decentraliseret og forholdsvis pluralistisk i sin struktur. Den funktionelle specialisering er kun på enkelte områder helt udviklet, mens der på andre områder er en betydelig konkurrence mellem forskellige organisationer specielt i grænseområdet mellem de to dominerende organisationssæt og mellem de forskellige mesterorganisationer. Organisationsfeltet er præget af en række af de samme forhold, som gør sig gældende på arbejdsgiverområdet, og gennem de seneste år er der foregået en vis centralisering, idet bestående organisationer er fusioneret til nye og større organisationer.

g. Handel

Dette organisationsfelt, der omfatter i alt 203 organisationer, spænder over en stor variation af organisationer med meget forskellige virkeområder og funktioner, og forekommer alt i alt temmelig diffus og heterogen.

Ser man på antallet af tilsluttede organisationer, er den klart, dominerende paraply- og hovedorganisation *Grosserer-Societetet*, hvis organisationssæt indeholder i alt 164 organisationer, hvoraf den største, *Danmarks Agentforening*, derudover rummer hele 23 sektioner. 62 af *Grosserer-Societetets* medlemsorganisationer indgår i valgfraktionen: *Sammenslutningen af Brancheforeninger under Grosserer-Societetet*. Endelig udgør *Grossist-Sammenslutningen af 1930* en særlig fraktion under *Grosserer-Societetet*. *Grosserer-Societetets* kompetence i forhold til medlemsorganisationerne er imidlertid som hovedregel ret begrænset, hvorfor den klart dominerende stilling udviskes noget.

Af andre hoved- og paraplyorganisationer må nævnes: *Butikshandelens Fællesråd* (3 org.), *Fødevarehandelens Fællesråd* (9. org.), *Guldsmedefagets Fællesråd* (8 org.), *Hvidevarebranchens Fællesråd* (2 org.), *Landbrugsmaskinbranchens Fællesråd* (4 org.), *Landsudvalget for Loyal Handel* (16 org.), *Motorbranchens Fællesråd* (11 org.), *Radiobranschens Fællesråd* (2 org.), og *Provins-handelskammeret* (4 org.). I *Butikshandelens Fællesråd* indgår foruden *De samv. Købmandsforeninger i Danmark* 2 organisationer, der har karakter af

13. Sammenslutningen af arbejdsgivere inden for Jern og Metalindustrien i Danmark omfatter 19 faglige arbejdsgiverforeninger og 15 merkantile sammenslutninger.

sammenslutninger: *De danske Handelsforeningers Fælles-Organisation* (19 org.) og *Dansk Textil Union* (10 hovedbrancheforeninger). Endelig er 6 organisationer tilsluttet *Industrirådet*, hvilket understreger den tidligere nævnte overlapning mellem organisationsfelterne *Industri & Håndværk* og *Handel*.

Kun 30 organisationer er helt uden nogen tilknytning til det nævnte organisationssæt, og af disse har kun *Danmarks Automobil-Forhandler-Forening* og *Danmarks Apotekerforening* en betydning.

Selv om dette organisationsfelt således har 10 organisationssæt med karakter af hovedorganisation, samt derudover yderligere 2 vigtige organisationssæt, er centraliseringsgraden lav. Således har f.eks. *Motorbranchens Fællesråd* efterhånden helt mistet sin selvstændige betydning og dets funktioner er blevet overtaget af medlemsorganisationerne. Sammenfattende må feltet karakteriseres som meget pluralistisk og temmelig decentraliseret. Den funktionelle arbejdsdeling er kun i ringe grad udviklet.

h. *Bank & Forsikring, Transport & Service, Presse*

Da dette organisationsfelt omfatter serviceerhverv i bred forstand, er det klart, at den indeholder en ret stor variation af organisationer, men dog således at der kan foretages en underopdeling efter de i overskriften angivne 5 områder. Organisationsfeltets 65 organisationer fordeler sig således: Bank og realkredit 5, Forsikring 12, Transport 19, Service 18 og Presse 11. 7 organisationer varetager også funktioner på andre organisationsfelter (6 er medlem af *Dansk Arbejdsgiverforening* og 1 af *Grosserer-Societetet*).

Af de nævnte undergrupper er Bank og realkredit naturligt den mest homogene med 3 store og omfattende selvstændige hovedorganisationer – *Den danske Bankforening* (45 ansatte), *Danmarks Sparekasseforening* (42 ansatte) og *Realkreditrådet* (13 ansatte). Forsikringsområdet omfatter ikke noget egentligt organisationssæt, men den store mangfoldighed af organisationer er en følge af eksistensen af en række specielle foreninger for de forskellige forsikringsområder, hvorfor medlemmer ofte er gengangere. Disse medlemmer er samlet i hovedorganisationen: *Assurandør-Societetet*. På transportområdet udgør *Søfartsrådet* et organisationssæt (5 org.), men ellers er området præget af stor indbyrdes konkurrence, ikke mindst inden for hyrevognsbranchen: På den ene side er der *Centralforeningen af Taxiforeninger i Danmark*, som samarbejder med *Taxi-Sammenslutningen af 1926*, der ligger i bitter strid med *Taxi-Foreningen af 1972*. Disse tre organisationer står i et ganske skarpt konkurrenceforhold til *Dansk Taxi Forbund*, der er et samarbejdsorgan for *Danske Hyrevognsejeres Arbejdsgiverforening* og *Taxa's Landsforening*. Disse organisationer står desuden i et vist konkurrenceforhold til de tre indbyrdes konkurrerende vognmandsorganisationer. Serviceområdet er i sagens natur særdeles heterogent. Heller ikke her eksisterer der noget organisationssæt, men derimod

en lang række indbyrdes konkurrerende organisationer, f. eks. inden for vaskeribranchen (3 org.). Endelig er pressens område bestemt af de forskellige bladtyper – dagblade, ugeblade, fagblade og distriktsblade. På dagbladsområdet er der netop sket en samling af de eksisterende 3 hovedorganisationer – *Danske Dagblades Udgeverforening*, *Danske Dagblades Arbejdsgiverforening* og *Danske Dagblades Fællesrepræsentation* (9 org.) i *Danske Dagblades Forening*.

Sammenfattende er feltet meget pluralistisk og uden egentlige samlede organisationssæt. Det er decentraliseret og på områderne transport og service præget af stor indbyrdes konkurrence og en meget ringe funktionel arbejdsdeling.

i. Boligorganisationer

Der er her tale om et lille (6 org.) og snævert afgrænset felt. Det er præget af modstående (gensidigt opponerende) organisationer. På den ene side *Lejernes Landsorganisation* og på den anden side forskellige grundejerorganisationer, *Fritidshusejernes Landsforening*, *Fællesforeningen af Ejerlejlighedsforeninger i Danmark*, *Grundejernes Landsforbund* og *Parcelhusejernes Landsforening*. I løbet af 1977 vil grundejerorganisationerne sandsynligvis slå sig sammen i en fælles hovedorganisation, *De samvirkende Grundejere*.

Endelig er der *Boligselskabernes Landsforening*, der samler de almennyttige boligselskaber og andelsboligforeninger.

j. Forbrugerorganisationer

Karakteristisk for *Forbrugerrådet* (24 org.), som den centrale organisation på dette felt, er dels, at der er tale om et overvejende statsligt initieret og statsligt finansieret organ, der har til formål at virke som en interesseorganisation over for de statslige myndigheder (!), dels at medlemsorganisationerne kommer fra andre organisationsfelter, f. eks. de store lønmodtagerorganisationer og grupper med tilknytning til erhvervslivet. Selv om organet således ikke lever ganske op til definitionen på en interesseorganisation ovenfor, tyder *Forbrugerrådets* formålsparagraf såvel som rådets aktiviteter unægtelig på, at der er tale om en interesseorganisation.

Der er én paraply- og hovedorganisation til, *Danske Lytteres og Fjernseeres Fællesforbund* (8 org.), der imidlertid som hovedorganisation betragtet er helt uden kompetence over for medlemsorganisationerne. Dertil kommer, at to fjernseer- og lytterorganisationer ikke er medlemmer (*Socialistisk Lytter- og Fjernseerforbund* og *Aktive Lyttere og Seere*).

Blandt de mere markante basisorganisationer skal nævnes *Forenede Danske Motorejere* med 266.062 medlemmer og et sekretariat på 524 ansatte (incl. FDM's 44 kontorer og 26 prøvestationer) og *Fællesforeningen for Danmarks Brugsforeninger*, der på grund af organisationens størrelse som arbejdsplads

har fået tilkendt status som forhandlingsberettiget hovedorganisation i arbejdsmarkedsspørgsmål.

Feltet består af i alt 18 organisationer, heraf varetager 3 funktioner også på andre områder, især handel og fritid (FDM, FDB og Dansk Cyklist Forbund).

k. *Kommunale organisationer, Forsyningselskaber og lokalsamfund*

Dette organisationsfelt består af de egentlige kommunale organisationer, organisationer af offentlige eller halv-offentlige forsyningselskaber, hvori de forskellige kommuner indgår, samt af organisationer for de lokale samfunds problemer.

Organisationsfeltet omfatter i alt 17 organisationer. De kommunale hovedorganisationer, *Amtsrådsforeningen i Danmark* og *Kommunernes Landsforening*, varetager desuden en vigtig opgave som offentlige arbejdsgivere. Kommunernes Landsforening har organisatorisk nær forbindelse til 5 organisationer af kommunal karakter. På de forskellige forsyningsområder eksisterer én central organisation for hvert område (*Danske Elværkers Forening* (3 org.), *Dansk Vandteknisk Forening*, *Danske Fjernvarmeværkers Forening*, *De samv. Telefonselskaber*, *Foreningen Dansk Gas*).

Sammenfattende er feltet præget af en vis pluralisme, men med store og omfattende centrale organisationer på de forskellige områder. Den funktionelle arbejdsdeling er næsten total.

l. *Skole, uddannelse og oplysning*

Dette felt omfatter *ikke* organisationer for de folk, der har deres materielle hovedudkomme gennem ansættelse i skole-, uddannelses- og oplysningssektoren (se Funktionær-, tjenestemand- og akademikerorganisationer), men repræsenterer så at sige forbrugersiden, dvs. organisationer for elever og uddannelsessøgende, for forældre og skolenævn, for protagonister af specielle skoleformer, oplysningsorganisationer o.l.

Af feltets 43 organisationer er der 3 ret store paraply- og hovedorganisationer. *Dansk Folkeoplysnings Samråd* (20 org.) omfatter ikke blot de traditionelle oplysningsforbund, men også en række andre organisationer, der har berøring med det frivillige oplysningsarbejde. Det er bemærkelsesværdigt, at der med Samrådet er skabt et organ, der søger 1) at fremme samarbejdet mellem de tilsluttede organisationer, 2) varetage organisationernes interesser over for de offentlige myndigheder og 3) virke som kontaktorgan over for tilsvarende udenlandske organisationer, og som dermed forsøger at slå bro over den konkurrence, der oprindelig eksisterede mellem de (parti)politiske oplysningsforbund. De nye oplysningsorganisationer, *Organisationen til Oplysning om Atomkraft* (1974), *Organisationen for Vedvarende Energi* (1975) og *Reel Energi Oplysning* (1976) adskiller sig i en række henseender, bl.a. i karakter af deres

aktivitet, fra de traditionelle oplysningsorganisationer, og deltager da heller ikke i det formaliserede samarbejde med dem. De politiske spændinger mellem de uddannelsessøgendes organisationer er helt tydelige og af en sådan karakter, at de eksisterende paraply- og hovedorganisationer inden for dette område ikke omfatter alle relevante organisationer. *De Uddannelsessøgendes Samarbejdsudvalg (DUS)* må således blandt sine 9 medlemsorganisationer savne en så prominent organisation som *Danske Studerendes Fællesråd (DSF)* og de konservative/moderate elev- og studenter sammenslutninger, der er oprettet som opposition mod DSF eller enkelte af medlemsorganisationerne under DUS, f. eks. på gymnasieområdet. *Frie Grundskolers Fællesråd* omfatter 8 organisationer for andre skoleformer end folkeskolen. Endelig må nævnes folkeskolens forældreforening, *Skole og Samfund*.

Selv om der således eksisterer nogle ret store organisationssæt, der samler hovedparten af de relevante organisationer, under deres respektive områder, kan feltet som helhed ikke beskrives som monolitisk og centraliseret, dels fordi de pågældende organisationssæt ikke selv er udtalt centralistiske, dels fordi der foreligger nogen grad af konkurrence mellem forskellige organisationer.

m. Kunst og kultur

Dette organisationsfelt er domineret af to ret store organisationssæt. Det ene samler de professionelle, udøvende kunstnere, *Dansk Kunstnerråd* (14 org.), som igen er medlem af *Kassetteudvalget under AC* (23 org.). Deres virksomhed er primært baseret på en retlig og økonomisk beskyttelse af kunstneres ophavsrettigheder. Det andet sæt samler de udøvende amatørkunstnere. Det er hierarkisk opbygget. I toppen af pyramiden residerer *Samrådet for Amatørkor, -orkestre og -teatre*, der som medlemmer har bl. a. følgende paraplyorganisationer, hver repræsenterende en »retning« inden for amatørkunsten, *Dansk Amatørmusik Union* (4 org.), *Danske Amatørkor* (7 org.) (disse sammenslutninger har til varetagelse af fællesinteresser dannet *Landssekretariatet for Dansk Amatørmusik*) og *Dansk Amatør Teater Samvirke* (foruden div. amatørscener og institutioner 17 org.). Selv om sættet er hierarkisk i sin opbygning, er det ikke udtalt centraliseret; især må Samrådet siges at være noget af en kransekagefigur, hvorimod de tre sammenslutninger på niveauet under Samrådet tilstræber at være centrale forhandlingsorganisationer udadtil. Sættet repræsenterer i alt ca. 45.000 medlemmer.

Af de resterende 3 paraplyorganisationer (der er i alt 10 inden for feltet) kan nævnes *Det danske Jazzcenter*, som samler 4 organisationer for den rytmiske musik, og *Danmarks Biblioteksforening*, der foruden folkebibliotekerne omfatter 3 specielle bibliotekarsammenslutninger.

Lidt under halvdelen af feltets i alt 86 organisationer er uden tilknytning til

de bestående paraplyorganisationer; disse »out-sidere« er små, og deres aktiviteter falder uden for de eksisterende sæts interesseområder.

Hele feltet må følgelig karakteriseres som moderat monolitisk i den forstand, at to organisationssæt samler de fleste af feltets organisationer under sig. Fraværet af konkurrence kan tolkes som et tegn på en udviklet funktionel arbejdsdeling mellem de eksisterende organisationer og hovedorganisationer.

n. *Fagligt-videnskabelige foreninger og selskaber m.v.*

Dette organisationsfelt består af foreninger af videnskabsmænd, forskere m.v. inden for de forskellige videnskabelige discipliner og interesseområder. Kategorien er derfor naturligt meget stor og spænder over en meget stor variation af selskaber og foreninger. Organisationsfeltet omfatter i alt 142 foreninger og selskaber, hvoraf 3 er sammenslutninger af andre videnskabelige foreninger og selskaber. De to af disse organisationssæt har karakter af hovedorganisation, nemlig *Dansk Historisk Fællesforening* (29 org.) og *Dansk Medicinsk Selskab* (50 org.). Især den sidste deltager aktivt i den politiske proces. Det tredje organisationssæt er *Dansk Medikoteknisk Selskab* (15 org.), og det er delvist sammenfaldende med organisationssættet omkring Dansk Medicinsk Selskab.

Feltet er i udpræget grad pluralistisk og stærkt decentraliseret, men med en næsten i sagens natur total funktionel arbejdsdeling.

o. *Teknik & Rationalisering*

Dette organisationsfelt omfatter organisationer, foreninger, institutioner m.v., der varetager specifikke opgaver som f.eks. forskning og produktudvikling for bestemte erhvervsgrupper eller brancher. Der kan være tale om særlige serviceorganer for erhvervslivet eller dele deraf oprettet enten af erhvervslivet selv eller af det offentlige. Feltet består af 33 organisationer, hvoraf en lang række netop som konsekvens af feltets afgrænsning består af organisationer fra andre organisationsfelter, først og fremmest fra industri, håndværk, handel og transport. Der er ikke noget samlende organisationssæt for feltet, men 7 organisationer udgør toppen i organisationssæt bestående af organisationer fra andre områder, f.eks. *Dansk Elektroteknisk Komité* (19 org.), *Byggecentrum* (15 org.) og *EDB-rådet* (17 org.).

p. *Sociale og humanitære organisationer*

Dette organisationsfelt er meget vidtspændende og består af i alt 126 organisationer med 10 organisationssæt og en vis overlapning mellem disse. 44 organisationer er uden til knytning til disse organisationssæt.

Feltet er karakteriseret ved at der på stort set alle hovedområderne er dan-

net centrale paraply- og hovedorganisationer. Disse er: *Afholdsselskabernes Landsforbund* (14 org.), *Børnesagens Fællesråd* (12 org.), *Daginstitutionernes Landsorganisation* (6 org.), *Dansk Flygtningehjælp* (12 org.), *Danske Kvinders Nationalråd* (42 org.), *De samvirkende Invalideorganisationer* (20 org.), *Dyreværnsforeningernes Fællesråd* (6 org. – omfatter ikke den største *Foreningen til Dyrenes Beskyttelse i Danmark*), *Folkepensionistforeningernes og Invalideorganisationernes Kontaktudvalg* (23 org.)¹⁴, *Alkoholorganisationernes Fællesråd* (4 org.) og *Omsorgsorganisationernes Samråd*. Desuden er der yderligere 3 organisationssæt, hvoraf det ene indgår i de ovenfor nævnte.

Blandt de 44 organisationer uden tilknytning til disse organisationssæt er en del konkurrerende organisationer – især på pensionistområdet – ofte i direkte opposition til et af de eksisterende organisationssæt. Desuden forskellige nyere foreninger og bevægelser som *KRIM*, *BRIS* og *NOAH*.

Sammenfattende er feltet som helhed moderat pluralistisk, men med en politisk struktur inden for de forskellige hovedområder, og centraliseringen må siges at være moderat. Den funktionelle arbejdsdeling er ikke fuldt udviklet og på en række områder ringe.

q. *Ungdom, fritid og idræt*

Dette organisationsfelt omfatter 128 organisationer med i alt 11 organisationer, der er sammenslutninger af andre organisationer. 38 organisationer er uden tilknytning til nogle af disse organisationssæt. På ungdoms- og fritidsområdet er der tre store delvis overlappende organisationssæt: *Dansk Ungdoms Fællesråd* (55 org.), *Friluftsrådet* (58 org.) og *Herbergs-Ringen* (34 org.). Disse tre organisationssæt indeholder et betydeligt element af organisationer fra andre organisationsfelter. Desuden eksisterer der for en række specifikke områder samlende organisationer: *Børne- og Ungdomsorganisationernes Samråd* (de 6 spejder- og ungdomskorps), *Dansk Kennel Klub* (39 specialhundeforeninger + 4 samarbejdende org.), og *Jagtorganisationernes Fællesudvalg* (3 org.). Idrætsområdet indeholder 3 organisationssæt: *Idrættens Fællesråd* (5 org.), *Dansk Idræts-Forbund* (46 org.), og *Danmarks Olympiske Komité* (25 org. afhængig af olympiske discipliner). Endelig *Danmarks Turistråd* (36 org.), hvis aktivitet i væsentlig grad finansieres af staten.

Feltet er karakteriseret ved en lang række forskellige organisationssæt, der i flere tilfælde er nært sammenknyttede, eller som består af stort set de samme organisationer, men som varetager forskellige opgaver. Centraliseringsgraden må siges at være størst på idrættens område, men bortset herfra er der tale om en udbredt decentralisering, men uden nogen virkelig konkurrence mellem forskellige organisationer, måske undtaget spejderkorpsene og jagtorganisationerne,

14. Incl. de 20 organisationer tilsluttet De samvirkende Invalideorganisationer.

der må siges at være i et vist konkurrenceforhold til hinanden på trods af at de indgår i fælles samarbejdsorganer.

r. *Kirkelige og religiøse organisationer*

Dette organisationsfelt omfatter ikke egentlige religiøse sekter, men fortrinsvis folkekirkelige organisationer eller andre kirkelige organisationer eller foreninger. Feltet omfatter 31 organisationer med 5 til en vis grad overlappende organisationssæt. 14 organisationer er ikke tilsluttet nogle af disse.

Det samlende organ på dette felt er *Folkekirkelige Organisationers Fællesudvalg* (40 org.), der omfatter alle væsentlige organisationer med tilknytning til den danske folkekirke, og altså også de forskellige kirkeretningers organisationer. Det økumeniske arbejde varetages gennem *Det økumeniske Fællesråd* (30 org.), mens de forskellige missionsselskaber indgår i *Dansk Missionsråd* (22 org.).

De nævnte paraplyorganisationer er alle temmelig løse i deres struktur, og feltet må derfor som helhed karakteriseres som moderat pluralistisk med en decentraliseret struktur. Den funktionelle specialisering og arbejdsdeling er næsten i sagens natur ringe, og der må siges at være stærk konkurrence mellem de forskellige organisationer, f.eks. for de forskellige kirkeretninger (*Indre Mission*, *Kirkeligt Centrums Sammenslutning* og *Kirkeligt Forbund*).

s. *Foreninger med nationalt/internationalt sigte. Venskabsforeninger*

Gennem tiderne er der oprettet et utal af venskabsforeninger mellem Danmark og andre lande, og desuden findes der en række foreninger med særlig national karakter, specielt i relation til det sønderjyske spørgsmål. Organisationsfeltet omfatter 86 organisationer med 4 store delvist overlappende organisationssæt. 32 organisationer er uden tilknytning til disse.

De forskellige venskabsforeninger er for størstepartens vedkommende tilsluttet *Komiteen for Udlandsforeningers Kulturelle Samvirke* (KUKS), der dog blot er et indbyrdes koordinationsorgan. De øvrige tre organisationssæt indeholder i meget vid udstrækning organisationer fra andre felter: *Dansk Unicef Komité* (50 org.), *FN-Forbundet* (48 org.) og *Det danske Selskab* (56 org.).

Sammenfattende må feltet karakteriseres som pluralistisk og udpræget decentralt med en vis indbyrdes konkurrence mellem f.eks. flere venskabsforeninger for det samme land.

Tabel 2 tjener som en afrunding og sammenfatning af oversigten over det danske organisationssystems interne struktur:

Tabel 2. Oversigt over det danske organisationssystems interne struktur

Organisationsfelt	Antal organisa- tioner i alt ¹⁾ (N = 1620)	Antal paraply- organisationer (sammen- slutninger)	Heraf hoved- organisationer	Antal organisa- tioner uden til- knytning til andre organisationer	Centraliserings- grad	Funktionel arbejdsdeling
Arbejderorganisationer	57	8	3	9	moderat	betydelig
Funktionær-, tjenestemand- og akademikerorganisationer	215	26	7	27	svag-moderat	ringe
Liberales erhverv	52	2	2	38	svag	ringe
Arbejdsgiverorganisationer	136	10	2	11	stærk	betydelig
Landbrug, skovbrug, gartneri og fiskeri	77	14	1(3)	27	moderat	betydelig
Industri og håndværk	223	9	7	39	svag-moderat	ringe
Handel	203	17	10	30	svag	ringe
Bank & forsikring, Transport & service, Presse	65	3	3	46	svag-moderat	ringe
Boligorganisationer	6	1	1	3	moderat	betydelig
Forbrugerorganisationer	18	2	2	7	svag-moderat	ringe
Kommunale organisationer m.v.	17	2	2	9	moderat	betydelig
Skole, uddannelse og oplysning	43	3	3	21	svag-moderat	ringe
Kunst, kultur m.v.	86	10	7	38	svag-moderat	betydelig
Fagl.-vidensk. selskaber	142	3	2	88	svag	betydelig
Teknik & rationalisering	33	7	—	26	svag	betydelig
Sociale & humanitære	126	12	10	44	moderat	ringe
Ungdom, fritid og idræt	128	11	10	38	svag	ringe
Kirkelige & religiøse	31	5	5	14	svag	ringe
Internat./nat., venskabsforeninger	86	4	4	32	svag	ringe

¹⁾ Organisationer, der varetager funktioner på flere organisationsfelter, er talt med på alle disse felter.

4.

Når beskrivelsen ovenfor af det danske organisationssystems interne strukturer er foretaget ved hjælp af termer for den teori og det analysefelt, der går under samlebetegnelsen »Interorganizational Relations«¹⁵), er det ikke blot for at sætte nogle nye etiketter på gammelkendte varer.

En ting er forsøget på at anvende nogle forholdsvis præcise, deskriptive kategorier som middel til at systematisere et stort og uoverskueligt materiale.

En anden og vigtigere ting er en formening om, at dette teorifelt vil kunne bidrage til at forklare nogle af de strukturelle forskelle mellem forskellige typer af organisationer, som bliver afdækket ovenfor.

Interorganisationsteoriens empiriske fundament er først og fremmest analyse af netværk, hvor offentlige, eller en kombination af offentlige og private organisationer er enheder. Dette præger naturligvis teoriens indhold. For så vidt offentlige organisationer dominerer netværket, fokuserer interorganisationsteorien på autoritetsrelationer mellem aktører i netværket og produktion af vedtagelser og legale regler (love, anordninger, cirkulærer m.v.). Relationer mellem private (økonomiske) organisationer er i højere grad præget af ressourcestøtte i form af penge, styret af visse faste (markeds-) autoritetsregler¹⁶).

Perspektivet i denne foreløbige artikel er begrænset til et snævert defineret sæt af relationer mellem interesseorganisationerne indbyrdes, dvs. et netværk, som adskiller sig fra de to andre typer ved at være præget af vedtægtsbeslutninger, politisk information og koordinering, flydende, uigennemsigtig autoritetsstruktur og vanskeligt afgrænset ressourcestøtte¹⁷). Da interorganisationsforskningen indtil videre ikke har viet denne type af netværk stor opmærksomhed, bliver det blot de mere generelle hypoteser og antagelser, der kan finde middelbar anvendelse. Specielt er de ræsonnementer, der knytter sig til spørgsmålet om, hvad det er for forhold, der skaber ekstern afhængighed, og som dermed så at sige driver ellers uafhængige organisationer ind i interorganisatoriske netværk, af interesse.

Den grundlæggende antagelse går ud på, at *ressourceknaphed* skaber ekstern afhængighed¹⁸). Eksempelvis kan en organisation søge ind i et netværkssamarbejde for at få del i sådanne ressourcer, der forøger muligheden for, at organisationen kan realisere sin målsætning¹⁹). Generelt formuleret antages det, at

15. Se f. eks. de sidste 10 årgange af tidsskriftet, *Administrative Science Quarterly* og de seneste samleværker på området, A. R. Negandhi, (ed.), *Interorganizational Theory*, Kent State University Press, Kent, Ohio 1975, W. M. Evan, (ed.), *Interorganizational Relations*, Penguin Books, London 1976 og Torben Beck Jørgensen, *Samspil og konflikt mellem organisationer*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, København 1977.

16. Se Tom Christensen, *Interorganisationspolitik*, mimeo., Tromsø 1977, pp. 4-5 og de der anførte henvisninger.

17. Christensen, *ibid.*

18. A. W. Gouldner, »The Norm of Reciprocity: A Preliminary Statement«, *American Sociological Review*, vol. 25, pp. 161-178.

19. M. Aiken and J. Hage, »Organizational Interdependence and Interorganizational Structure«, *American Sociological Review*, vol. 33, pp. 912-30.

deltagelse i netværk generer nye ressourcer, som delvis kan føres tilbage til den enkelte organisation og dermed betyde en styrkelse af denne. Omkostningssiden ved deltagelse i organisationsnetværk kan udtrykkes ved tab af autonomi, målforskydning, ansvarsforpligtelse m.m. Når man som her har at gøre med en så formaliseret form for netværksrelation som medlemskab af andre organisationer, forøges betydningen af begge aspekter af dette evige organisationsdilemma. Interorganisationsteorien har gjort mindre ud af at identificere de faktorer, som gør ressourceknaphed til et vitalt problem for nogle organisationer og ikke for andre. Hvad er det for former for ressourceknaphed, som får nogle organisationer til at indgå i måske stærkt centraliserede netværk med de omkostninger, det indebærer, mens andre foretrækker en uafhængig autonom tilværelse? Hvorfor er visse typer af organisationer præget af tætte, centraliserede netværksrelationer, mens andre typer præges af indbyrdes konkurrerende organisationer og atter andre af ingen indbyrdes kontakt overhovedet. Et svar på disse spørgsmål vil samtidig være et første svar på spørgsmålet om, hvorfor de ovenfor nævnte organisationssæt adskiller sig så kraftigt fra hinanden i strukturel henseende.

En første vigtig faktor synes at være det incentivsystem, der præger organisationen, dvs. det system af belønninger, som organisationen bringer i anvendelse over for potentielle medlemmer, medlemmer og aktivister for at opretholde eller styrke dens position²⁰). Det var karakteristisk for en af de ovennævnte hovedgrupper af organisationer, at den overvejende byggede på materielle belønninger (for faglige organisationers vedkommende også i form af den type af negative sanktioner, som udgøres af eksklusivaftaler o.l.). Den anden hovedgruppe af organisationer var primært baseret på »ideologiske« eller »solidariske« sanktioner. Da denne forskel allerede har været anvendt til at differentiere mellem de to brede hovedgrupper af organisationer, skal det her undersøges, om denne forskel i arten af sanktioner kan anvendes til at forklare forskelle mellem organisationsfelter *inden for* samme hovedgruppe. Det antages, at der også inden for hver af de to hovedgrupper af organisationer eksisterer gradforskelle m.h.t. sanktionstypernes dominans. På baggrund af disse bemærkninger kan der formuleres en hypotese gående ud på, at *i desto højere grad en organisation er baseret på materielle sanktioner, desto mere følsom vil den være over for ressourceknaphed og desto mere tilbøjelig vil den være til at indgå i et netværkssamarbejde, in casu et organisationsnet, for herigennem at få tilført forøgede ressourcer og styrke*. Det forhold, at de professionelle udøvende kunstnere har fundet sammen i et netværkssamarbejde, og at grundejerns organisationer påtænker at gøre det, kan måske forklares ved hjælp af denne hypotese. Den »modsatte« hypotese lyder: *I desto højere grad en organisation er baseret på »ideologiske og solidariske« sanktioner, desto mindre tilbøjelig vil den være*

20. Wilson, *op. cit.*, pp. 30-55.

til at indgå et netværkssamarbejde. For sådanne organisationer vil omkostningerne i form af tab af autonomi og ideologisk renhed, kompromisser og ansvarsforpligtelser, veje tungt. Denne hypotese ses ikke at modsiges af materialet.

Der er imidlertid andre former for netværk i form af organisationssæt og centraliserede tendenser inden for denne hovedgruppe af organisationer, som *ikke* kan forklares ved hjælp af de ovennævnte hypoteser. Det gælder for en del af organisationssættene inden for felterne, skole, uddannelse, oplysning og ungdom, fritid og idræt. Det er karakteristisk for de organisationer, som indgår i sætsamarbejdet, at deres aktiviteter ikke alene kan finansieres gennem medlemsdret til at yde betragtelige tilskud.

På baggrund heraf kan der formuleres en hypotese gående ud på, at *i desto højere grad en organisation baserer sine aktiviteter på offentlige midler, i desto højere grad vil den være tilbøjelig til at indgå i et netværkssamarbejde* med andre beslægtede organisationer. Igen er den bagvedliggende tankegang, at resourceknaphed er specielt mærkbart for sådanne organisationer. Netværks- eller sætsamarbejdet kan initieres enten af de offentlige myndigheder eller organisationerne eller i fællesskab. Eksistensen af organisationssæt som Dansk Folkeoplysnings Samråd, Dansk Idræts-Forbund, Frie Grundskolers Fællesråd og Samrådet for Amatørkor og -orkestre og -teatre og de herunder hørende sammenslutninger af organisationer, synes at understøtte hypotesen. Denne hypotese kan i øvrigt betragtes som et specialtilfælde af en overordnet hypotese om en sammenhæng mellem direkte organisatorisk participation i den statslige beslutnings og eksistensen af centraliserede organisationssæt udøvende et repræsentationsmonopol over hele sektorer (organisationsfelter)²¹.

Betydningen af ressourcer accentueres af et tredje forhold, nemlig eksistensen af en opponent eller en modpart: *Hvis der til en organisation eksisterer en modpart, vil den være tilbøjelig til at indgå i et netværkssamarbejde med beslægtede organisationer.* Sammenslutningen af grundejerforeninger kan ses i forlængelse heraf. Ellers er det helt centrale område arbejdsmarkedsorganisationerne, hvor resourcespørgsmålet er af helt vital betydning. Det gælder ikke blot for de såkaldte private arbejdsmarkedsorganisationer, men også de organisationer, der har staten som modpart. Sammenhængen mellem kampen for at opnå forhandlingsret over for staten, netværkssamarbejde mellem de berørte organisationer i form af organisationssæt samt centraliseringstendenser er vel-dokumenteret. Eksistensen af konkurrerende organisationer og den ringe grad af netværkssamarbejde blandt organisationer f.eks. inden for transport og service, og i en vis udstrækning inden for handel, kan ligeledes ses i lyset af hypotesen, idet der her er tale om organisationer uden klart definerede modparter.

Endelig vil en organisation, der har en modpart, have en tendens til at nærme

21. Buksti, Jacob A. og Lars Nørby Johansen, »The Scope of Validity of the Corporatism Model«, paper skrevet til en ECPR-workshop om »Interest Group Strategy, Belin 1977.

sig denne modpart i sin interne struktur, således at der på så godt som alle niveauer tilstræbes en lighed i den strukturelle opbygning. Dette er helt tydeligt på såvel det private som det offentlige arbejdsmarked, hvor organisationerne næsten pr. definition må have en modpart. På det private arbejdsmarked er hele udviklingen inden for de to hovedorganisationer, LO og DA's områder tydeligt præget af dette forhold, og det formuleres således helt eksplicit i forbindelse med diskussionen i 1970'erne om en eventuel ændret struktur i såvel fagbevægelsen som på arbejdsgiverside. LO fremsætter således i 1971 et forslag til en struktur, der ville indebære dannelsen af 9 store industriforbund til afløsning af de bestående godt 40 fagforbund. Arbejdsgiverforeningen fremlægger derefter i 1973 et forslag til ændret struktur i DA, hvorefter det bærende led skal være store sammenslutninger, der netop oprettes som modpart til de påtænkte industriforbund²²). Når hele denne udvikling ikke har ført til noget, hænger det sammen med det forhold, at den virkelige tilskyndelse til ændringen først for alvor opstår, når modparten ændrer sin struktur. I stedet har man nærmet sig hinanden i strukturel henseende gennem oprettelse af faglige karteller og arbejdsgiversammenslutninger, mest iøjnefaldende S sammenslutningen af Arbejdsgivere inden for Jern- og Metalindustrien i Danmark og Centralorganisationen af Metalarbejdere i Danmark.

På det offentlige arbejdsmarked ses betydningen af selve forhandlingssystemets opbygning også klart. Afhængig af hvilken modpart man står overfor har man fra lønmodtagerside oprettet særlige forhandlingsorganer – Tjenestemændenes Fællesudvalg (TFU) for forhandling af overenskomster for tjenestemænd og funktionærer under staten, Kommunale Tjenestemænds Udvalg (KTU) for forhandling af overenskomster for personer ansat på det kommunale område, og endelig to særlige organer – Københavnske Tjenestemænds Fællesudvalg (KTF) og Kommunalforeningernes Samråd (KFS) – der virker som forhandlingsorgan og koordinationsorgan for organisationer med personer ansat under Københavns kommune, Frederiksberg kommune og Foreningen af kommuner i Københavns Amt.

5.

Så ufuldstændig analysen ovenfor måtte være, så har den alligevel frembragt et tilstrækkeligt klart billede af de danske organisationssystems profil til, at der kan konstateres udtalte forskelle mellem organisationsstrukturen i Danmark og de øvrige nordiske lande²³). Det gælder helt enkelt antallet af landsdækkende interesseorganisationer, hvor den danske flora er betydelig mere omfattende og righoldig end hvad der er tilfældet i de andre nordiske lande. Og det gælder

22. LO Betænkning om fagbevægelsens organisationsstruktur, maj 1971 og Rapport fra Dansk Arbejdsgiverforenings Strukturudvalg, juni 1973.

23. Se Brantgårde et al., *op. cit.*, pp. 67-79

generelt set, at organisationsstrukturen i Danmark er mere decentraliseret og atomiseret. Ikke blot for så vidt angår arbejdsmarkedsorganisationerne, men for hele spektret af interesseorganisationer.

Vil man forsøge at forklare sådanne nationale forskelle ses det tydeligt, hvor utilstrækkelige ovennævnte rent »interne« forklaringsfaktorer er. Især i tvær-nationale, sammenlignende analyser af organisationssystemets struktur, men også i mere tilbundsgående analyser af organisationsstrukturen i et enkelt land må historiske forhold omkring organisationernes dannelse og udvikling, er-cering.

Det vender vi tilbage til i kommende analyser.

Udviklingen i den internationale og danske økonomi

DEN INTERNATIONALE ØKONOMI

I slutningen af december 1977 offentliggjorde OECD en halvårsrapport med en yderst pessimistisk prognose for den økonomiske udvikling i 1978. Baggrunden er den økonomiske afmatning, der har fundet sted i de fleste lande i sidste halvdel af 1977.

Den reale stigning i bruttonationalproduktet

Årlig pct.-ændring i forhold til det foregående halvår

	1976 II	1977 I	1977 II
USA	3,5	5,6	4 $\frac{1}{2}$
Japan	3,0	7,6	5 $\frac{1}{2}$
Vesttyskland	2,9	3,1	1 $\frac{1}{2}$
England*	1,6	- 1,8	3
OECD i alt	3,1	4,0	3 $\frac{1}{4}$

* Bruttofaktorindkomst

Det lave væksttempo har været ensbetydende med, at arbejdsløsheden har været stigende med udsigt til for 1978 at nå op på 5 $\frac{3}{4}$ % for OECD som helhed. Inflationstempoet er stadig højt, forbrugerpriserne steg i 1977 med 8 %, og stigningstakten forventes kun at falde en smule i 1978. Udviklingen i de små OECD-lande er særlig dystre, inflationen er højere og betalingsbalanceunderskuddene større end i de store OECD-lande, hvorfor de små OECD-lande også har haft en mindre vækst i produktionen end OECD som helhed. Under forudsætning af, at der ikke sker afgørende ændringer i den økonomiske politik i de toneangivende lande, vil væksttempoet i første halvår 1978 stige en smule – til 4 % – hvorefter der vil ske en afmatning i andet halvår til omkring 3 %. På denne baggrund efterlyser OECD-rapporten en mere ekspansiv økonomisk politik i de lande, der har valutarisk styrke hertil – specielt Vesttyskland og Japan.

I USA voksede BNP i 3. kvartal målt i faste priser med 5,1 %. Den generelt

høje aktivitet i 1977 i USA har været præget af fremgang i de private investeringer i 1. kvartal, kraftigt voksende boligbyggeri i 2. kvartal, mens det for 3. kvartals vedkommende ser ud til, at stigningen i den offentlige efterspørgsel har været det mest ekspansive element blandt efterspørgselskomponenterne. Prisstigningerne blev større i 1977 end året før. Forbrugerpriserne lå i november 1977 6,7 % over niveauet for samme måned året før. Arbejdsløsheden har været faldende, og skønnes for 1977 som helhed at komme til at ligge på 7 % mod 7,7 % året før.

I oktober satte handelsbalanceunderskuddet rekord med et underskud på 3,1 mia. \$, og for årets første 11 måneder blev underskuddet på ialt 24,5 mia. \$ mod 5,0 mia. \$ for den tilsvarende periode i 1976. Dollar-kursen var stort set i hele 1977 for nedadgående, og det store handelsbalanceunderskud i oktober forværrede dollarens stilling så meget, at der sidst på året opstod en international valutakrise. Særlig markant har faldet været for dollar-yen kursen, som primo 1977 stod i 292 for ultimo året at ligge i knap 240.

I slutningen af december gav præsident Carter meddelelse om, at den hidtidige formand for Federal Reserve Board Arthur Burns ville blive afløst af William Miller. Den ny formand forventes i højere grad at ville følge præsident Carters politik og dermed føre en mindre restriktiv pengepolitik end Burns.

I Vesttyskland viser de foreløbige tal for den reale vækst i BNP i 1977 en stigning på 2,5 %, noget lavere end ventet tidligere på året. Prisstigningerne i Vesttyskland ligger fortsat på et meget lavt niveau, omkring 3,5 % p.a. ved årets slutning. Overskuddet på handelsbalancen har været stigende. I de første 11 måneder af 1977 blev det opgjort til 34,2 mia. DM mod 31,3 mia. DM i den tilsvarende periode året før. Omvendt har overskuddet på betalingsbalancens løbende poster været en smule for nedadgående, idet overskuddet for januar-november 1977 foreløbigt er opgjort til 5,5 mia. DM mod 7,4 mia. DM for samme periode i 1976. Med henblik på at stimulere det private forbrug, blev der sidst på året vedtaget en skattelettelse på 11-12 mia. DM.

I modsætning til de andre OECD-lande har væksten i UK's bruttofaktorindkomst været større i andet end i første halvår 1977. Selvom prisstigningerne stadig hører til blandt de kraftigste, har der i de sidste måneder været tegn på en aftagende stigningstakt, således lå engrospriserne i december 1977 15,25 % højere end i december 1976, hvilket var et fald i stigningstakten for femte måned i træk. Arbejdsløsheden var stigende i årets første tre kvartaler, men viste i sidste kvartal tegn på stabilisering. Arbejdsløshedsprocenten lå i december 1977 på 6 %. Detailomsætningsindekset målt i mængder viste for de første 11 måneder af 1977 et fald på 2,5 %. I 1977 vil UK for første gang siden 1973 få overskud på betalingsbalancens løbende poster.

Udviklingen i Sverige har været overraskende dårlig. BNP målt i faste priser skønnes for 1977 at være faldet med 2 %. Målt i mængder er svensk eksport faldet i 1977. Underskuddet på betalingsbalancens løbende poster er steget og

forventes at blive på lidt over 16 mia. S.kr. for hele 1977. Arbejdsløsheden har dog fortsat været lav, i oktober 1977 lå arbejdsløshedsprocenten på 2,1 % af arbejdsstyrken; men sidst på året har der været tendens til stigende ledighed.

DEN DANSKE ØKONOMI

Rapporter om den økonomiske udvikling fra Det økonomiske Råd og Det økonomiske Sekretariat

Såvel Det økonomiske Råd som Det økonomiske Sekretariat offentliggjorde i december 1977 rapporter med prognoser om den økonomiske udvikling i Danmark i 1978. Selv om rapporterne må betragtes som knapt så pessimistiske som OECD-rapporten, bærer de dog begge præg af, at der på kort sigt kun er ringe udsigt til at løse de to hovedproblemer i dansk økonomi – det store underskud på betalingsbalancens løbende poster og den høje arbejdsløshed.

I begge rapporter forventes der en mindre stigning i ledigheden i 1978, og selv om der regnes med en reduktion i underskuddet på betalingsbalancens løbende poster til henholdsvis 6,8 mia. kr. (Det økonomiske Sekretariat) og 7,8 mia. kr. (Det økonomiske Råd), understreges det, at underskuddet fortsat er stort, og at årsagen til nedgangen i forhold til 1977 tildels må tilskrives faktorer af forbigående karakter. I ingen af rapporterne regnes der med, at udviklingen i de udenlandske konjunkturer for alvor formår at afhjælpe de indenlandske økonomiske problemer, og mulighederne for på kortere sigt at løse såvel betalingsbalance- som arbejdsløshedsproblemet betragtes derfor som yderst begrænsede. Der gøres i begge rapporter opmærksom på, at det er uhyre vigtigt, at der fortsat lægges vægt på at forbedre vores internationale konkurrenceevne, og dermed understreges vigtigheden af udfaldet af indkomstforhandlingerne i foråret 1979. Herunder hører en afklaring af, hvad der skal ske med de indbetalinger staten for øjeblikket foretager til ATP af de overskydende dyrtidsportioner.

Både Det økonomiske Råd og Det økonomiske Sekretariat påpeger, at pris- og lønskønnene kan vise sig at være for lave. Det er således tvivlsomt, om det på lidt længere sigt vil være muligt at opretholde de ændringer i lønstrukturen til fordel for lavtlønsgrupperne, som ligger i overenskomstafslutningen i foråret 1977. I den forbindelse sættes der et spørgsmålstejn ved, om den forholdsvis lave lønglidning, der har været i 1977, kan holde sig. Ligesom det er tvivlsomt, om lønmodtagerne accepterer den reallønsnedgang, der er sket i slutningen af 1977, og som kun tegner til langsomt at ville blive forbedret i løbet af 1978.

Det økonomiske Råd har skønnet over udviklingen frem til 1981. Arbejdsløshedstallet forudses at ville toppe i 1978 for derefter at være faldende, hvorimod betalingsbalanceunderskuddet efter at have ligget på et lavere niveau i 1978 og 1979 atter vil blive et voksende problem.

Finanslovforslaget

I slutningen af november blev finanslovforslaget for perioden 1. april – 31. december 1978 fremlagt i folketinget. Omregnet til et helt finansår (1. april 1978 – 31. marts 1979) viste finanslovforslaget et rekord stort bruttokasseunderskud på godt 33 mia. kr. en stigning på 12,5 mia. kr. i forhold til 1977/78.

Underskuddet på statsfinanserne i følge finanslovforslaget

Mia. kr.	1977/1978 skøn nov. 77	1978/1979 finanslov- forslag
1. DAU-underskud	9,2	11,7
2. Pensionsfondens obligationskøb og overførsel til ATP	5,4	9,3
3. Andre kapitaludgifter, netto	–	0,5
4. Tilbagebetaling af statsgæld	6,1	11,7
1–4. Bruttokasseunderskud	20,7	33,2
1–3. Nettokasseunderskud	14,6	21,5

DAU-underskuddet, dvs. underskuddet på drifts-, anlægs- og udlånsbudgettet, forventes at stige med ca. 2½ mia. kr. fra 1977/78 til 1978/79. Baggrunden for stigningen er voksende renteudgifter på statslånene, ændret afregning af kildeskat med kommunerne, samt at det private forbrug som følge af den finanspolitiske stramning giver en kraftig afdæmpning i stigningen i statens indtægter. Der er budgetteret med to dyrtidsportioner i både forår og efterår 1978, hvorved statens udgifter til varekøb og sociale pensioner øges.

Hertil kommer kapitalposterne, der omfatter pensionsfondens obligationskøb, overførsel af dyrtidsportioner til ATP og afdrag på statsgælden, tilsammen en udbetaling på 21½ mia. kr. Af bruttokasseunderskuddet på 33,2 mia. kr. udgør tilbagebetalingen af statskælden godt 11½ mia. kr., som i hovedsagen forventes at blive genplaceret i nye statspapirer, således at nettokasseunderskuddet »kun« skønnes at blive på 21½ mia. kr. En stor del af den forøgede likviditet, som denne underbudgettering medfører, forventes at blive opsuget ved udstedelse af nye statsobligationer. Der er i finanslovforslaget regnet med salg af indenlandske statspapirer på nominelt 15 mia. kr. i 1978/79 udover gen-
salg af statsgældsbeviserne.

Produktion og beskæftigelse

Danmarks Statistiks opgørelse af industriens ordre- og omsætningssituation for oktober 1977 viser, at industrien excl. skibsværfter havde en omsætningsfremgang på 9 % i forhold til oktober 1976. Målt i faste priser steg omsætningen med 2 %. Ordreindgangen og ordrebeholdningen lå henholdsvis 7 og 4 % høj-

ere end året før. Eksportordrenes andel af den samlede ordrebeholdning var 52 % mod 50 % i oktober 1976.

Nedenstående tabel viser udviklingen inden for de enkelte industribrancher m.h.t. omsætning, ordreindgang og ordrebeholdning i perioden oktober 1976 til oktober 1977.

Industriens ordre- og omsætningssituation
(procentvis stigning fra oktober 1976 til oktober 1977)

	Omsæt- ning (lb. priser)	Omsæt- ning (mængde)	Ordre- indgang	Ordre- behold- ning
Nærings- og nydelsesmiddelindustri	+ 17	+ 7	+ 11	+ 43
Tekstil-, beklædnings- og læderindustri	- 6	- 13	- 5	- 18
Træ- og møbelindustri	+ 6	- 3	+ 21	+ 17
Papir- og grafisk industri	+ 7	+ 2	+ 7	- 3
Kemisk industri	- 3	- 1	- 3	+ 6
Sten-, ler- og glasindustri	+ 14	+ 6	+ 19	+ 19
Jern- og metalværker og støberier	- 7	- 9	+ 59	- 15
Jern- og metalindustri, excl. skibsværfter	+ 9	+ 2	-	+ 4
Anden industri	+ 19	+ 15	+ 40	+ 10
Industri i alt, excl. skibsværfter heraf:	+ 9	+ 2	+ 7	+ 4
Investeringsgodeindustri	+ 11	+ 5	+ 4	+ 8
Mellemproduktindustri	+ 1	-	+ 6	- 2
Forbrugsgodeindustri	+ 12	+ 3	+ 9	+ 8

I perioden fra oktober 1976 til oktober 1977 steg eksportsalget inden for *investeringsgodeindustrien* mest – nemlig med 16 %, mens omsætningen med hjemmemarkedet steg med 7 %. Hvad ordreindgangen angår, faldt den med 4 % fra eksportmarkederne, men steg med 12 % fra hjemmemarkedet.

For *mellemproduktindustriens* vedkommende dækker den 1 % omsætningsfremgang over en stigning i eksportsalget på 9 % og et fald i hjemmemarkedsalget med 2 %. Et tilsvarende billede tegner sig for ordreindgangen, som steg med 14 % fra eksportmarkederne og med kun 3 % fra hjemmemarkedet.

Også i *forbrugsgodeindustrien* var det eksportsalget, der steg mest – med 16 % –, mens hjemmemarkedsomsætningen steg med 10 %. Ligesom for mellemproduktindustriens vedkommende steg ordreindgangen fra eksportmarkederne mest – nemlig med 12 % – mens ordreindgangen fra hjemmemarkedet steg med 7 %.

For *den samlede industri* excl. skibsværfter er det gunstigt, at der i perioden oktober 1976 til oktober 1977 er sket en stigning i eksportsalget med 16 %, mens hjemmemarkedssalget kun er steget med 6 %. Dermed er eksportmarkedsandelen af den samlede omsætning kommet op på 33 % i oktober 1977 mod 31 % året før. Ordreindgangen fra eksport- og hjemmemarkedet er begge ste-

get med 7 %, mens stigningen i ordrebeholdning på 4 % dækker over 8 %'s stigning i eksportmarkedsordrerne og uændret ordrebeholdning fra hjemmemarkedet.

Hvad *arbejdsløshedssituationen* angår, tegner der sig et mere og mere dystert billede. Det gennemsnitlige antal registrerede ledige omfattende fuldt- og deltidsforsikrede samt ikke-forsikrede lå i november 1977 på 174.200, svarende til 8,3 % af samtlige lønmodtagere mod 7,8 % i oktober. Den sæsonkorrigerede ledighedsprocent (excl. deltidsforsikrede) blev for november 1977 opgjort til 7,6 % mod 6,0 % for november 1976.

Industrien beskæftigede ved udgangen af oktober 1977 269.000 arbejdere og 100.800 funktionærer. I forhold til samme måned året før er antallet af arbejdere faldet med 10.000 svarende til 3,6 %, mens antallet af funktionærer er steget med 0,5 %. I den ovenfor omtalte rapport fra Det økonomiske Råd, skønnes det, at beskæftigelsen i den private sektor som helhed er faldet med 19.000 fuldtidsansatte fra 1976 til 1977; mens det offentlige i samme periode skulle have udvidet antallet af fuldtidsansatte med ca. 10.000 personer.

Pris- og lønudviklingen

Råvareprisindekset er for november beregnet til 306, hvilket er et fald på 0,6 % i forhold til måneden før, og en stigning på 8,1 % i forhold til samme måned året før. Råvareprisindekset har dermed vist en aftagende stigningstakt i forhold til tidligere på året. Faldene i råvareprisindekset i oktober og november skyldes fald i priserne på råstoffer til andre erhverv end landbruget. Specielt har priserne på kaffe (-17 %), kakao (-16 %) og papir (-10 %) vist kraftige fald i oktober og november i forhold til september. Derimod har der været mindre prisstigninger på brændselsolier og råstoffer til landbruget.

Prisindeks

	Råvare- prisindeks		Engros- prisindeks		Forbruger- prisindeks		Måned- prisindeks	
	1976	1977	1976	1977	1976	1977	1976	1977
	1968 = 100		1968 = 100		1964 = 100		Jan. 75 = 100	
Januar	263	288	187	203	231,1	259,9	109,4	117,5
Februar	271	292	189	204	232,7	260,0	110,3	117,5
Marts	273	296	191	207	242,8	263,8	111,0	119,0
April	273	304	193	210	243,5	266,5	111,3	119,8
Maj	275	305	194	211	246,0	270,4	113,1	122,4
Juni	280	305	196	213	245,4	271,8	112,6	122,9
Juli	281	301	196	212	245,6	273,6	112,4	123,5
August	282	304	197	211	247,3	276,1	113,2	124,5
September	284	309	198	213	253,4	279,0	114,7	125,5
Oktober	284	308	200	214	256,2	288,7	115,2	126,6
November	283	306	201	215	259,1	291,2	117,5	127,9
December	285		202		259,8		117,6	128,0

Engrosprisindekset er for november 1977 opgjort til 215, en stigning på 1 point siden oktober eller 0,5 %. I forhold til november 1976 er indekset steget med 7,0 %. Prisstigningstakten har således også for engrospriserne (der opgøres uden skatter og afgifter) været aftagende i løbet af 1977. Indekset for produktionsmidler viste en stigning på 1 % i november i forhold til oktober, mens indekset for forbrugsvarer var uforandret. Priserne på importvarer faldt i november med knap 0,5 %, mens priserne på de dansk producerede varer steg med 0,5 %. Herefter ligger priserne på de danske varer 6,1 % højere end i november 1976, mens priserne på importvarerne i samme periode er steget med 8,3 %.

Forbrugerprisindekset steg med 3,5 % fra september til oktober 1977, først og fremmest som følge af momsforhøjelsen pr. 3. oktober fra 15 til 18 %. Fra oktober til november steg indekset med 0,9 %, og forbrugerpriserne lå dermed 12,4 % højere end i samme måned året før. Stigningen i indekset i november skyldtes bl.a. de i august vedtagne forhøjelser indenfor den kollektive trafik og postvæsenet, samt den halvårlige regulering af boligposten.

Månedsprisindekset der opgøres excl. skatter og afgifter steg med 0,1 point fra november til december, mens det steg med 1,3 point fra oktober til november. Den lille stigning i december skyldtes fald i indekset for kaffe og for radio- og tv-apparater. Reguleringspristallet for januar vil udløse to dyrtidsportioner ved indeks 127,0. Da månedsprisindekset allerede i november nåede op på 127,9, er der ikke tvivl om, at de to dyrtidsportioner udløses. Det er imidlertid kun den ene, der kommer til udbetaling, fordi den anden ifølge augustforliget skal indbetales af staten til ATP.

Timelønsindekset for industriens arbejdere lå i oktober 1977 10,1 % højere end i oktober 1976, mens månedslønsindekset for industriens funktionærer i samme periode kun var steget med 8,6 %. Forbrugerpriserne er således specielt sidst på året steget stærkere end lønudviklingen, således at der for flere samfundsgrupper har været tale om en reallønsnedgang i 1977. Moms- og afgiftsforhøjelserne i efteråret 1977 har betydet en reduktion af den disponible realindkomst for en LO-arbejder med ca. 4 % fra tredje til fjerde kvartal, har regeringens økonomiske sekretariat beregnet.

Betalingsbalance og udenrigshandel

Ifølge Danmarks Statistiks foreløbige opgørelse af betalingsbalancen over for udlandet for 3. kvartal 1977 har der været et underskud på den løbende balance på 2,6 mia. kr., en stigning på 5 % i forhold til 3. kvartal 1976.

For de første tre kvartaler i 1977 andrager underskuddet 7,9 mia. kr. mod et underskud på 8,5 mia. kr. i samme periode 1976. Af følgende tabel fremgår, hvorledes de enkelte poster på betalingsbalancen har bidraget til underskuddet.

Betalingsbalancens løbende poster, I-III. kvartal 1977

Mill. kr.	Indtægter	Udgifter	I alt
Eksport (fob) / Import (fob)	43.545	56.445	-12.900
Søtransport	7.555	5.545	2.010
Rejser	4.350	4.110	240
Øvrige varer og tjenester	6.385	3.210	3.175
De europæiske Fællesskaber	4.025	1.250	2.775
Renter, udbytter og lignende	1.410	3.740	- 2.330
Ensidige overførsler	275	1.115	- 840
I alt	67.545	75.415	- 7.870

Den formindskelse af betalingsbalanceunderskuddet, der har fundet sted i de første tre kvartaler i 1977 i forhold til samme periode 1976, dækker over en stigning på 0,8 mia. kr. i vores underskud på samhandelen med udlandet og en tilsvarende stigning i vores nettoudgifter til renter, udbytter og lignende; mens der har været en stigning i nettoindtægterne fra søtransporten på 0,7 mia. kr., på 0,7 mia. kr. på øvrige varer og tjenester og på 1,0 mia. kr. fra De europæiske Fællesskaber.

Hvad udenrigshandelen angår, har Danmarks Statistik opgjort handelsbalanceunderskuddet for november til 1.487 mill. kr. mod et underskud på 1.346 mill. kr. i oktober og 2.082 mill. kr. i november 1976.

Handelsbalancen

	Import		Eksport		Merimport	
	1976	1977	1976	1977	1976	1977
Januar	5.379	6.269	4.103	4.467	1.276	1.802
Februar	5.917	6.074	4.287	4.848	1.630	1.226
Marts	6.900	7.670	4.783	5.683	2.117	1.987
April	6.258	6.167	4.311	4.924	1.947	1.243
Maj	5.870	6.372	4.825	4.577	1.044	1.795
Juni	6.243	7.044	4.883	5.187	1.360	1.857
Juli	5.156	5.494	3.904	3.999	1.251	1.495
August	6.196	6.601	4.432	4.828	1.764	1.773
September	6.605	7.066	4.757	5.332	1.849	1.734
Oktober	6.441	6.731	4.824	5.385	1.617	1.346
November	7.106	7.125	5.024	5.638	2.082	1.487
December	6.892		4.888		2.004	
I alt	74.963		55.022		19.940	

Importen androg i november 1977 7.125 mill. kr. og lå dermed på praktisk taget samme niveau som året før. Eksporten var på 5.638 mill. kr., hvilket er udtryk for en stigning på 12 % i forhold til november 1976.

Anne-Katrine Pilegaard
20/1-1978