økonomi og politik

Kvartalsskrift udgivet af
Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi

49. årgang · nummer 4 . 1975

Munksgaards Forlag · København 1976

ØKONOMI OG POLITIK

49. årgang nr. 4 1975

Indhold

Bjarne Hastrup: Sveriges økonomiske udvikling efter 1945 ... 285

Drude Dahlerup, Carsten Jarlov, Lars Nørby Johansen og *Ole P. Kristensen:* Korporatisme-begrebet og studiet af samspillet mellem politiske institutioner 317

Jens Lunde: Bygge- og boligøkonomisk udvikling 1974–75 – byggekrise og boligløsning 345

Birgit Kjølby, Jens Larsen og *Anders Serup Rasmussen:* Provinsbyens muligheder for selv at forbedre sin beskæftigelsessituation 377

Udviklingen i den internationale og danske økonomi 394

Kvartalsskrift
udgivet af Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi
Munksgaards Forlag . København 1976

FORFATTERNE

Bjarne Hastrup, kontorchef i Håndværksrådet, cand. polit.
Drude Dahlerup, adjunktvikar ved Institut for Statskundskab, Århus Universitet, cand. scient pol.
Carsten Jarlov, adjunkt ved Institut for Statskundskab, Århus Universitet, cand. scient. pol.
Ole P. Kristensen, adjunkt ved Institut for Statskundskab, Århus Universitet, cand. mag.
Lars Nørby Johansen, adjunkt ved Institut for Historie og Samfundsvidenskab, Odense Universitet, cand. phil.
Jens Lunde, Forskningsmedarbejder ved Statens Byggeforskningsinstitut, cand. polit.
Birgit Kjølby, Trafikforskningsgruppen-ATV, stud. polit.
Jens Larsen, Trafikforskningsgruppen-ATV, cand. polit.
Anders Serup Rasmussen, Trafikforskningsgruppen-ATV, Ekstern lektor ved Københavns Universitet, cand. polit.

Den økonomiske oversigt udarbejdes af fuldmægtig, cand. polit. *Torben Nielsen,* Privatbanken.

Eftertryk uden kildeangivelse ikke tilladt.

ØKONOMI OG POLITIK udkommer med et hæfte i hvert kvartal. Årsabonnement 75 kr. incl. moms. Enkelte hæfter 23 kr. incl. moms. Ansvarshavende redaktør: Cheføkonom, cand. polit. H. THUSTRUP HANSEN, tlf. (01) 11 11 11. Selskabets formand: Professor, dr. phil. SVEN HENNINGSEN. Redaktionsudvalg: Afdelingsleder, cand. polit. BODIL NYBOE ANDERSEN, 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, telf. (01) 12 70 30. Abonnement kan endvidere tegnes i alle boglader.

Tryk: Anton Nielsens Bogtrykkeri, København.

Udsendt i boghandelen marts 1976.

Sveriges økonomiske udvikling efter 1945

Bjarne Hastrup

Indledning

Sverige har længe påkaldt sig international opmærksomhed omkring den økonomiske udvikling og niveau. Udlandets interesse for forholdene i Sverige kan føres tilbage til mellemkrigstiden, hvor landet udadtil stod som eksponent for de nordiske landes nyorientering på de økonomiske, politiske og sociale områder. Siden da har leveniveauet i Sverige ligget i toppen blandt de vesteuropæiske industrilande. Disse iøjnefaldende karakteristika har måske medvirket til en række mytedannelser om Sverige som idealet for den vestlige verdens industrinationer. Da landet henimod midten af 1960'erne og begyndelsen af 70'erne stod over for en række konjunkturtilbageslag, der ikke samtidig vedrørte den internationale økonomi, var der en tilbøjelighed til i overdreven grad at fremhæve betydningen heraf i relation til det svenske samfundssystem og i forhold til Vesteuropas økonomi.

Det må først og fremmest slås fast, at Sverige naturligvis ikke kan give anledning til den store opmærksomhed alene på grund af landets økonomiske potentiel.

Tabel 1. Sveriges potentiel i international belysning

	Areal 1.000 km²	Befolkning mill. pers.	Nettonationalindkomst 1971 mia. $	pr. indb.	Beskæftigelse mill. pers. 1970
Sverige	450	8	29	3.634	3,4
hele Norden	1.258	22	62	2.864	9,4
Vesttyskland	248	60	178	2.995	26,8
Vesteuropa	3.623	339	709	2.095	132,5
USA	9.363	205	848	4.126	86,9
Sverige i pct. af:	.....	.....	pct.	.....	.....
Norden	36	37	47	127	36,5
Vesttyskland	181	14	16	121	13
Vesteuropa	12	2	4	173	3
USA	5	4	3,5	88	4

Kilde: Statistisk Årbog, div. årgange.

Den svenske befolkning udgør således kun 2 % af den vesteuropæiske og svarer kun til 4 % af USA's befolkning. Den samlede nettonationalindkomst udgør ligeledes hhv. 4 og 3,5 %. Sveriges betydning for den samlede efterspørgsel i den vestlige verden er derfor ganske ringe, og Sveriges produktionsressourcers formåen tæller kun marginalt i sammenligning ved Vesteuropas (Vesttyskland, England, Frankrig og Italien) og USA's. Derimod træder Sverige stærkere frem i arealstørrelse, ligesom landet på specielle områder som træ- og trævarer, papir- og papirmasse samt malm bidrager med en væsentlig andel af verdensproduktionen. Endelig er Sverige i forhold til hele Norden så afgjort den toneangivende både i henseende til befolkning og areal, men i særlig grad i henseende til indkomstniveauet.

Det er således indlysende, at Sverige kun kan have en ubetydelig indflydelse på verdensøkonomien set ud fra dets ressourcer og produktion. De forhold, der derimod må trække interessen mod Sverige, er de *relative* sammenligninger med andre lande i verden på de økonomiske, socialpolitiske og politisk-økonomiske områder. Den svenske indkomst pr. indbygger har således siden 2. verdenskrig ligget blandt de højeste i Europa og var i 1970 $^1/_4$ højere end både Vesttysklands og de øvrige nordiske landes. Desuden var Sverige det eneste europæiske land, der kunne sammenligne sig med det gennemsnitlige velstandsniveau i USA. Men også på andre måder synes Sverige at stå nærmere udviklingen i USA end i Europa.

Tabel 2. Bruttofaktorindkomstens og befolkningens fordeling i Sverige, Norden, Vesttyskland, Vesteuropa og USA

	Bruttonationalproduktet 1971 forbrug			Den aktive befolkning på erhverv 1970		
	privat	offentl.	investering	primære	sekundære	tertiære
Sverige	54	23	22	8,1	40,2	51,4
hele Norden	54	21	25	12,1	37,7	48,7
Vesttyskland	54	17	27	8,2	48,9	42,6
Vesteuropa	59	16	25	14,3	42,9	41,8
USA	64	19	17	4,4	32,5	63,1

Kilde: Statistisk Årbog, div. årgange.

Den tertiære sektor, d.v.s. handelen og den offentlige og private service er særlig kraftigt udviklet i Sverige, og landet synes hastigt at nærme sig strukturen i USA med en gennemrationaliseret sekundær sektor, der efterlader samfundet en stor arbejdsstyrke til serviceopgaver. Denne struktur betegnes ofte som »det efterindustrialiserede samfund«. For Sverige gælder det desuden, at investeringernes andel af bruttonationalproduktet har været lavere end i Vesteuropa, men ikke på det lave niveau, der har været betegnende for f.eks. England og USA.

I mellemkrigsårene var den svenske industri særlig ekspansiv, og omkring midten af 1930'erne betød ekspansionen, at Sverige forandredes fra et agrarsamfund til et samfund, hvor industrien beskæftigede den største befolkningsgruppe. Samtidig lagdes grunden til den moderne økonomiske og sociale politik. Der er grund til at trække disse forhold frem i det følgende afsnit. Herefter belyses de enkelte udviklingsfaser i den økonomiske vækst efter 1945, hvor vægten vil blive lagt på ændringerne i industri- og erhvervsstrukturen. På det økonomisk-politiske område blev Sverige i mange henseender et foregangsland efter krigen. Landet satte således store kræfter ind på at løse regionalpolitiske problemer, bl. a. gennem en erhvervsrettet politik. Desuden blev Sverige Europas eksperimentale mark for arbejdsmarkedspolitikken, mens socialpolitikkens udvikling i højere grad fulgte det øvrige Nordeuropa. Disse spørgsmål vil der blive lagt vægt på i denne fremstilling. Herudover er de specielle konjunkturtilbageslag i 1966–68 og 1971–72 taget op til en vurdering. Som afslutning er der foretaget en samlet vurdering af Sveriges placering mellem det traditionelle kapitalistiske samfund i et blandingsøkonomisamfund på vej mod – måske – en socialistisk model.

Mellemkrigstiden

Som helhed betragtet var den svenske økonomi præget af en betydelig vækst i mellemkrigstiden. I hele perioden 1914 til 1939 var den gennemsnitlige tilvækst i bruttonationalproduktet 3,3 % pr. år. Til sammenligning var den tilsvarende procent 2,7 for Danmark og 3,0 for Norge. Finland kunne i samme periode opvise en gennemsnitlig vækstrate på 5,3, men denne ekspansive udvikling skal ses i nøje sammenhæng med landets meget lave udgangsniveau i 1920'erne. Det svenske vækstforløb dækker imidlertid – som de øvrige vestlige lande i samme periode – over en stærkt svingende vækstrytme. Særlig hastig var væksten i 1923–30 og 1934–39, mens 1921–22 og 1931–32 var præget af krise og depression, som begrænsede mulighederne for den samlede økonomiske vækst. Selv i mellemkrigstidens mest ekspansive faser var der tale om arbejdsløshedsprocenter på 10 %, og det er givet, at ikke blot selve depressionsårene, men også resten af mellemkrigsårene var præget af en række omstillings- og tilpasningsvanskeligheder, der dog kun delvist var forårsaget af det internationale konjunkturforløb.

De produktive aldersklasser voksede hurtigere end befolkningen. Samtidig skete en kraftig strukturændring fra primære til sekundære erhverv. Selv den stærke vækst i industrien var ikke tilstrækkelig til at opsuge den øgede tilgang til byerhvervenes arbejdsmarked.

Så tidligt som i 1921 gennemførtes en revalueringspolitik med det formål at bringe kronen tilbage til værdien fra før 1. verdenskrig. Pariføringen lykkedes hurtigt, men skabte betydelige vanskeligheder for den svenske industrieksport

i en periode, hvor den tyske valutadumpning var særlig fremtrædende. Dette forklarer den betydelige depression i 1921 og 1922, hvor Sverige måtte notere arbejdsløshedsprocenter på 27 og 23 %. Virkningerne af denne økonomiske hestekur fortog sig imidlertid ganske hurtigt i de følgende år, fordi en række europæiske lande i de følgende år gennemførte tilsvarende valutapariføringsforanstaltninger, der betød, at den svenske konkurrenceevne snart genvandt sin oprindelige styrke. De økonomiske ofre, som hestekuren bragte i 1921–22, blev således på grund af internationale forhold indvundet i perioden frem til 1929, hvor især industriproduktionen var meget ekspansiv. Det er karakteristisk, at arbejdsløshedsprocenterne i denne periode lå omkring 10–12 % mod svingende procenter i Norge og Danmark på mellem 10 og 20–25 %.

I 1931 kom den internationale depression til Sverige på et tidspunkt, hvor landet var midt i en hastig industriel udvikling, og hvor eksporten havde vist store stigninger. Depressionen kom sent og ramte Sverige ret »lempeligt«. Imidlertid var netop den svenske eksportsammensætning særlig følsom over for konjunkturændringer udefra. Eksporten var domineret af få varegrupper som jern, jern- og metalvarer, træ- og papirvarer. Ydermere var træeksporten blevet udsat for en stigende konkurrence fra Sovjetunionen siden 1925. Den ensidige sammensætning betød, at Sverige i høj grad blev afhængig af relative ændringer i afsætningsmulighederne og priserne på verdensmarkedet. Depressionen ramte eksporten over en bred front, stærkest på forarbejdede industrivarer, hvorfor landets afhængighed af det konkurrenceprægede område som træ- og papirvarer steg fra 31 % i 1929 til 42 % i 1933. Et andet karakteristisk træk til belysning af den svenske økonomis sårbarhed under depressionen er de betydelige tilpasningsproblemer, økonomien stod overfor.

Tabel 3. Befolkningens fordeling på erhverv og regioner

Pct.	1920	1930	1940
Byer	30	32	36
Landdistrikter	70	68	64
Primære erhverv	40	37	25
Industri og håndværk	31	31	37
Handel	8	11	14
Transport	6	7	7
Offentlig administration og privat service	15	14	17

Udviklingen medførte, at den svenske eksport i 1932, hvor depressionens virkninger var på sit højeste, faldt til 54 % af 1929-niveauet, den samlede produktion reduceredes til 90 %, og arbejdsløsheden nåede 22 % i 1932 og 23 % i 1933. Dette var et resultat, der i sig selv var afskrækkende, men sammenlignet med f. eks. de øvrige nordiske lande må det siges at være ret heldigt sluppet.

I den resterende periode gik udviklingen imidlertid hastigt fremad. Bruttonationalproduktet voksede i perioden 1933–39 med 6,2 % p.a., en vækst der var båret frem af en kraftigere fremgang i industriproduktionen. Bytteforholdet forbedredes gradvist i perioden, men industriens hastige vækst stod i modsætning til den svage udvikling i eksporten. Industrien var nu blevet mere hjemmemarkedsrettet. Tyskland blev en mere fremtrædende handelspartner, og papir- og trævarernes eksporthandel reduceredes, mens jern, metal og metalvarer blev de vigtigste handelsvarer for Sverige.

De ret gunstige eksportforhold for Sverige blev fremmet af beslutningen om at forlade guldfoden i 1931, og kronen var flydende til 1933. Den svenske krone var i denne periode undervurderet, hvorfor Sverige også af denne grund kom hurtigere op af den dybe depression. Den svenske industri måtte ydermere presse priserne gennem rationaliseringer.

Betydningen af disse markante strukturændringer kom til at række langt ind i efterkrigsperioden. Lige så vigtigt var det imidlertid, at depressionen affødte en intervention fra statens side i samfundsøkonomien, og der sporedes en omprioritering i den finanspolitiske diskussion. På det socialpolitiske område blev der desuden skabt en række nydannelser. Disse forhold fik i lige så høj grad en varig betydning for målsætning og udvikling i det økonomiske liv efter 2. verdenskrig.

I 1932 etableredes – som i andre lande – et net af handelsrestriktioner og hindringer gennem bilaterale handels- og betalingsaftaler og importbegrænsende foranstaltninger over for lande, der diskriminerede svensk eksport. Der blev kun gjort få forsøg på at bryde gennem disse internationale restriktioner, som da de mindre europæiske lande (de nordiske lande og Benelux) på Oslokonventionen i 1930 forsøgte at dæmme op for de omsiggribende beskyttelsesforanstaltninger. Englands og senere også Tysklands dominerende rolle i disse landes udenrigshandel begrænsede imidlertid mulighederne for en selvstændig toldpolitik. Handelspolitikken fra 1930'erne kom da også til at lægge grundlaget for den politiske orientering til slutningen af 1940'erne.

Resultatet af krisen blev imidlertid også en teoretisk nyorientering og en omlægning af finanspolitikken. Den teoretiske nyorientering i de nordiske lande havde Sverige som hovedcenter. En række økonomer, der deltog aktivt i det politiske og administrative liv, havde i 30'erne rettet interessen mod en keynesiansk økonomisk politik. Man kan rejse det spørgsmål, om krisepolitik behøver en egentlig teoretisk baggrund. For den socialdemokratiske regering har social- og velfærdspolitikken vel været selvindlysende som et led i partiprogrammet. Økonomernes bidrag synes at være, at de oven på denne praktiske politik placerede en teoretisk overbygning, d.v.s. at teoretikerne ikke var medvirkende til at introducere den nye politik, men bekræftede og udviklede den.

Med hensyn til finanspolitikken skete en omprioritering af diskussionerne, men det er vanskeligt at aflæse virkningerne på den førte politik. De ekspansive

virkninger af finansbudgetterne 1930–35 må siges at have været ganske begrænsede, stigningen i de offentlige udgifter udgjorde næppe mere end 1 % af bruttonationalproduktet.

En sammenligning med Danmark viser, at de kriseforanstaltninger, der gennemførtes i Sverige, blev gennemført i større omfang og med større effektivitet i Danmark. Forskellen mellem de to lande er, at indsatsen i Sverige når maksimum allerede i 1931–32, hvorefter den falder, mens den i Danmark stiger kraftigt frem til 1933–34 og falder derefter i takt med de bedre konjunkturer. Det er vigtigt at understrege, at en væsentlig forudsætning for at kunne føre en effektiv finanspolitik er, at man er i stand til at aflæse konsekvensen af politikken. Denne forudsætning var simpelthen ikke til stede teknisk, idet man var langt fra moderne finanspolitisk budgettering.

1930'erne viste ingen bemærkelsesværdig ekspansion i socialpolitikken. Derimod blev der skabt en række nydannelser, der senere blev udgangspunktet for udvidelser i sociallovgivningen. Arbejdsløshedsunderstøttelse indførtes i begyndelsen af 1930'erne, hvilket var et sent tidspunkt i forhold til de øvrige nordiske lande. I 1930'erne kom desuden betydelige udvidelser af folkepensionen, og der indførtes andre typer sociale ydelser som moderskabshjælp og boliglån til forbedring af boliger i landsbyerne. Med baggrund i disse love udvikledes den velfærds- og socialpolitik, der karakteriserede Sverige i efterkrigstiden. Resultatet af 1930'ernes politik er således, at hverken den økonomiske politik eller velfærdspolitikken i denne periode er særlig interessant praktisk, men derimod af stor betydning principielt for efterkrigstiden.

Vækstperioder 1945–75

Fra 1950 til 1973 var den gennemsnitlige årlige tilvækst i bruttonationalproduktet på 3,6 %. Det er bemærkelsesværdigt, at dette kun er 0,3 % mere p.a. end i den foregående 25-års periode fra 1914 til 1939 (d.v.s. ialt kun 7 % mere for alle 25 år), og resultatet er da også ringe sammenlignet med de øvrige vestlige lande.

Tabel 4. Gennemsnitlige årlige vækstrater i bruttonationalproduktet 1950–73

Pct.	1950–60	1960–65	1965–70	1970–73
Sverige	3,2	5,0	3,8	2,2
Danmark	3,3	5,2	4,5	4,9
Norge	3,5	5,4	4,6	4,8
Vesttyskland	7,6	5,0	4,8	3,7
England	2,6	3,3	2,4	3,5
Vesteuropa ialt	4,4	5,0	4,8	4,1
USA	3,2	4,8	3,3	5,5

Kilde: Statistiska Meddelanden, nr. N 1974:89, Nationalräkenskaper 1963–1973, Angus Maddison: »Economic Growth in the West«, New York 1964, OECD: Historical Statistics 1955–70 og OECD: Economic Survey.

Bortset fra perioden 1960–65, hvor den økonomiske vækst i Sverige så åbenbart blev båret op af de kraftige internationale højkonjunkturer, er væksten i Sverige lavere end i Vesteuropa. I årene 1970–73 var væksten helt nede på det halve af den øvrige vestlige verdens.

Tager man derimod udgangspunkt i tiden fra 1920'erne til 1960'erne, markerer Sverige sig med høje vækstrater. Særlig fremtrædende bliver vækstraterne pr. indbygger. *Dette understreger, at Sveriges forspring etableredes fra 20'erne til 1950,* jfr. i øvrigt tabel 5.

Tabel 5. Vækst i bruttonationalproduktet 1925/29–1963/67

Procent pr. 10-år	Total	Befolkning	Vækst pr. indbygger
Danmark	32,5	8,6	22,0
Finland	37,0	8,1	28,4
Norge	42,6	8,0	32,1
Sverige	47,0	6,5	38,0
Frankrig[1])	26,9	4,9	21,0
Italien	37,0	7,2	27,8
Japan	56,7	13,2	38,4
Tyskland/Vesttyskland	43,8	12,4	27,8
England	22,3	4,9	16,6
USA	36,2	13,7	19,8

[1]) 1929–63/67

Kilde: Lennart Jörberg and Olle Krantz, The Fontane Economic History of Europe, Scandinavia 1914–1970, 1975.

Efterkrigstiden falder imidlertid ikke blot vækstmæssigt, men også strukturelt og i henseende til den økonomisk-politiske orientering i flere delperioder. Perioden frem til 1950 var således præget af *reguleringsøkonomi. Liberaliseringsperioden* 1950–60 var en tid med stadig vekslende konjunkturer og domineret af to konjunkturtilbageslag. *Fuld beskæftigelses-fasen* 1960–73 var en periode, hvor den svenske økonomi hurtigt fik del i den internationale opgang, heraf var perioden 1965–73 dog domineret af *recessioner,* der ikke havde sin baggrund i internationale forhold.

For hele perioden gælder det imidlertid,

- *at* investeringsraten i Sverige var noget lavere end for det meste af Vesteuropa og tættere på USA's kvote. Dette kan forklare en del af den lavere vækstrate, men giver ikke en fuldstændig dækkende forklaring, idet de teknologiske fremskridt givet har haft en positiv vækstmæssig indflydelse,
- *at* befolkningstilvæksten ligeledes var noget mindre i Sverige end i de fleste andre lande i Europa frem til 1960,
- *at* arbejdsløsheden var på et internationalt set meget lavt niveau, og
- *at* Sverige fra at være et kapitalimporterende og arbejdskraftseksporterende land ændrede sig til en arbejdskraftsimporterende og i perioder kapitaleksporterende nation.

Reguleringsøkonomi (-1950)

Den økonomiske politik, dens målsætning og konkrete udformning har i efterkrigstiden været udsat for flere dramatiske forandringer. Forholdene på internationalt som nationalt plan efter den anden verdenskrig lagde ikke op til en afvikling af reguleringsøkonomien, selv om der opstod en heftig diskussion mellem økonomer omkring reguleringsøkonomiens anvendelighed. Et sammentræf af flere omstændigheder ledte, som beskrevet nedenfor, til at man opgav restriktionerne og den direkte indgriben i den økonomiske allokering. I 1950'erne og begyndelsen af 1960'erne var scenen herefter overladt de generelle finans- og pengepolitiske indgreb. Deres grove tilsnit afslørede en utiltrækkelighed i henseende til at løse de mange specifikke sektorvise kapacitetsproblemer, der til stadighed opstod i den svenske økonomi. Erkendelsen heraf førte til en stigende interesse for at vende tilbage til visse dele af reguleringsøkonomien. Perioden med reguleringsøkonomi og den debat, der førtes herom, har derfor fået uventet aktuel interesse. Der er grund til at drage nogle væsentlige træk frem af den første efterkrigstids økonomi, ligesom man må stille sig det spørgsmål, hvorfor Sverige som et af de få lande i Europa (ved siden af Norge) tilbagelagde vejen fra en reguleringsøkonomi over en liberalistisk løsning i 1950'erne med en generel keynesiansk politik og tilbage til en stadig mere selektiv økonomisk politik.

Baggrunden for reguleringsøkonomien efter 2. verdenskrig var følgende:

Efter krigsudbruddet i 1939 måtte landet igennem en omstillingsproces som følge af den radikale reduktion af Sveriges internationale arbejdsdeling. Den efterfølgende større selvforsyningsgrad mindskede naturligvis effektiviteten, ligesom der skete en omlægning af ressourcer mod forsvarsformål. Dette resulterede i en produktionsnedgang, der dog – i modsætning til det øvrige Europa – kun blev et kortvarigt fænomen. Gennem de sidste krigsår blev kapitalapparatet nedslidt, og lagrene var utilstrækkelige, ligesom der var opstået flaskehalse flere steder i produktionen. På trods af dette fremstod Sverige efter krigens afslutning for første gang som et højindkomstland med et højt lønniveau. De gunstige forhold i 1930'erne og Sveriges neutralitet havde således sammen med opbygningen af landets effektive industri forud for krigen betydet, at Sverige havde indhentet de avancerede industrilande i Europa.

1945–50 var ensbetydende med en hurtig vækst fremkaldt af en ekspansion i industrien og handelen (på hhv. 8 og 7 % p.a., mens bruttonationalproduktet voksede med ca. 5 % p.a.). Den økonomiske politik blev anlagt ekspansivt ud fra ønsket om hurtigt at inddrage den arbejdskraftreserve, der blev frigjort ved demobiliseringen. Midlerne blev en lavrentepolitik, en forcering af boligbyggeriet, og fordi Sverige var blandt de få lande i verden, der var leveringsdygtig af såvel råvarer som forarbejdede varer, skete der en kreditgivning til udlandet. Der er grund til at hæfte sig ved den økonomiske politik, som denne særlige situation affødte. Under krigen var prisstigningerne mindre i Sverige end i ud-

landet. Dette forbedrede landets konkurrenceevne, og samtidig blev det store efterspørgselspres i Europa i kølvandet på krigens ødelæggelser en god baggrund for svensk eksport.

Den svenske krone blev i 1946 revalueret med 17 %. Gennem kurshævningen ville Sverige hindre den udenlandske inflation i at påvirke de indenlandske pris- og lønforhold. Udlandet var i denne periode en taknemmelig aftager af de eftertragtede svenske eksportprodukter, men til gengæld havde landet problemer med at få en tilstrækkelig stor import. Der blev derfor oparbejdet et latent investeringsbehov. De begrænsede muligheder for at forøge produktionen i forhold til efterspørgselspresset skabte et inflationsgab, der blev stående længe. Det blev kraftigt debatteret, om det kunne lykkes at opretholde reguleringerne i import og produktion (landbruget) og investeringerne (boligbyggeriet blev holdt tilbage af igangsættelsestilladelser) i en økonomi, der var presset af et inflationsgab.

Da man forsøgte at liberalisere restriktionerne i 1946, resulterede dette således i en åbning af et indestængt efterspørgselspres, der resulterede i et betydeligt underskud på betalingsbalancen. Såvel penge- som finanspolitikken var næsten helt passive i denne periode. Problemerne i forbindelse med den undertrykte inflation måtte således udelukkende klares med kvantitative reguleringer. Reguleringsøkonomien afslørede imidlertid en række ubehageligheder og svagheder. Den blev kritiseret for manglende effektivitet til at stabilisere økonomien og for ufordelagtige virkninger på ressourceallokeringen. Inflationspresset blev holdt tilbage gennem prisreguleringer, mens der i hele perioden oparbejdede sig et stigende lønpres. Man frygtede med rette, at det i en overophedet økonomi ikke ville være muligt i længere tid at holde løn- og prispresset tilbage.

Det var desuden erfaringen, at reguleringsmekanismerne virker med længere timelags, og effekten af indgrebene ofte var uvis. Det blev således fremhævet, at importreguleringerne først slog igennem et år efter iværksættelsen på grund af lagrene. Hertil kom, at f.eks. byggereguleringerne kun tog sigte på igangsættelserne; først på længere sigt viste virkningerne sig på den samlede aktivitet. Også dette forhold gjorde reguleringerne mindre anvendelige til at stabilisere økonomien. Misallokeringen af ressourcerne, blev det fremhævet, hidrørte dels fra det forhold, at markedsmekanismen jo var sat ud af kraft. Dette svækkede konkurrencen mellem importører og indenlandske producenter. Desuden var tildelingskvoterne baseret på historiske data og tenderede til at konservere en traditionel struktur. Endelig var administratorerne af reguleringsordningerne tilbøjelige til at tilgodese produktion til eksportformål og til »produktive« erhverv, d.v.s. sekundære erhverv. Man overså betydningen af at effektivisere serviceerhvervene for derved at frigøre ressourcer til den ekspanderende industri. Disse svagheder i reguleringsøkonomien blev stadig mere udtalte, og svenske økonomer anbefalede anvendelse af finans- og pengepolitiske foranstaltninger i stedet, suppleret med arbejdsmarkedspolitiske indgreb – det

sidste for at øge mobiliteten og mindske et efterspørgselspres under en højkonjunktur.

Flere begivenheder i 1950–52 er medvirkende til at skabe en radikal omlægning af den økonomiske politik. Korea-krigsinflationen får den svenske regering til at beslutte *ikke* at revaluere kronen, men at åbne for en hurtig inflation for at ligestille det svenske prisniveau med det udenlandske. Denne »én-gang-for-alle-inflation« blev imidlertid kraftigere end ventet. Dels kom det indestængte lønpres frem til overfladen, og dels var prisinflationen internationalt set kraftigere for råvarer end for forarbejdede varer. En stor andel af svensk eksport består netop af råvarer. Den anden begivenhed, der tvang den økonomiske politik bort fra kvantitative reguleringer, var OEEC's bestræbelser for at liberalisere udenrigshandelen mellem europæerne.

Liberalisering og højkonjunktur 1950–73

I perioden 1950–55 var den økonomiske politik præget af pengepolitikken og finanspolitikken. Fra i 1945–50 at være en passiv politik med lav rente ændredes pengepolitikken i denne periode til en direkte kontrol på kreditmarkedet, men med en fortsættelse af lavrentepolitikken. Det blev imidlertid klart, at det var vanskeligt at føre en aktiv pengepolitik uden renteændringer, og dette blev da også det karakteristiske for pengepolitikken efter 1955. Det dramatiske skift fra selektive reguleringer til penge- og finanspolitiske foranstaltninger var ensbetydende med en overgang til en mere generel metode i den økonomiske politik. Dette åbenbarede en yderst vanskelig balanceakt ved fuld kapacitetsudnyttelse mellem inflationstendenser eller arbejdsløshedstendenser. Problemet var, at der stadig opstod sektorvise (erhvervsmæssige som regionale) forskelle i kapacitetsudnyttelsen. En generel politik ville derfor påvirke både sektorer i økonomien, der havde fuld udnyttelse, og sektorer med arbejdsløshed. Denne erkendelse gav i 1960'erne stødet til endnu en afgørende omlægning i den økonomiske politik tilbage mod en større selektivitet, der især rettede sig mod arbejdsmarkedspolitikken og regionalpolitiske formål, herunder erhvervenes strukturproblemer.

Den mere komplekse økonomisk-politiske målsætning i 1960'erne i forhold til 1950'erne nødvendiggjorde omlægningen. I begyndelsen af 1950'erne synes hovedmålsætningen at være fuld beskæftigelse (ikke mere end 1–2 % arbejdsløshed i henhold til arbejdskraftundersøgelserne), prisstabilitet og ligevægt på betalingsbalancen. Frem til begyndelsen af 1970'erne optræder tilsyneladende flere målsætninger, der nuancerer hovedmålsætningen fra 50'erne, men som i kraft af den større kompleksitet i mange situationer kan være indbyrdes modstridende. Fuld beskæftigelse er i 1970'erne et mål for en række særlige grupper som kvinder, ældre, handicappede og personer i tilbageståend områder. Befolkningsfordelingen geografisk er en ny målsætning. Stabilitetsmålsætningen

fra 1950'erne er afløst af en målsætning om en inflation, der ikke udvikler sig hurtigere end andre landes, ligesom vækstmålsætningen også retter sig mod et niveau som i udlandet. En ændring af indkomstfordelingen mod større lighed, overskud på betalingsbalancen til at finansiere u-landshjælpen og et forsøg på at mindske den hastighed, hvormed de strukturelle ændringer slår igennem økonomien, er målsætninger, der er vokset frem gennem tresserne.

Den stærkt nuancerede økonomisk politiske målsætning har stillet større krav til de politiske udøvere. Grundlaget, der skal danne udgangspunkt for den konkrete politik, må naturligvis stå på højde med den politiske ambition. Som i andre vestlige lande blev samfundsforskningen og nationaløkonomien derfor inddraget som et vigtigt led i beslutningsgrundlaget, og der er i efterkrigstiden mange eksempler på, at den økonomiske teori får indflydelse på introduktion af nydannelser i eller omlægning af den økonomiske politik. Dette var som nævnt tilfældet i forbindelse med afvikling af reguleringsøkonomien, men var også baggrunden for den tidlige interesse for arbejdsmarkedspolitiske og regionalpolitiske foranstaltninger. Den tætte sammenknytning af forskning og praktisk politik giver sig bl. a. udtryk ved svenske forskeres meget direkte deltagelse i kommissionsarbejder, ofte ved at forskerne får lejlighed til ret selvstændigt at tilvejebringe det teoretiske grundlag.

Langtidsplanlægningen er et udtryk for denne linie. Den første planrapport udarbejdedes i 1948 i forbindelse med Marshall-hjælpen. Planerne sigter på »mellem-lange« perioder og dækker 5 år. Langtidsplanlægningen har dog ikke som i Frankrig, England og til en vis grad også Norge karakter af en egentlig plan. Der er snarere tale om prognoser og fremskrivninger, hvori der inddrages diskussioner om alternative økonomisk-politiske løsninger. »Planerne« har dog skabt en vis interesse fordi de er baseret på forudgående diskussioner med styrelser i den offentlige sektor og private virksomheders organisationer. Hensigten med planlægningsarbejdet har været at få testet den makroøkonomiske ligevægt, mellem den samlede efterspørgsel og udbud, mellem import og eksport og at undersøge ligevægtsproblemerne på arbejdsmarkedet.

Sammenlignet med planlægningsarbejdet i Frankrig og Norge tager langtidsplanlægningen i Sverige sig mere beskedent ud. Man kan næppe finde træk i det svenske arbejde der antyder en indikativ planlægning som i de tidlige franske planer. Her mangler de svenske planer et mål for produktionen og der er ingen pålæg over for den private sektor om at indordne sig under en planramme. De norske langtidsplaner har også en mere central placering i den økonomiske politik end de svenske, fordi planrapporterne i modsætning til de svenske er udtryk for en officiel regeringspolitik.

Betydningen af de svenske langtidsplaner skal nok også vurderes ud fra den mindre ambitiøse betragtning, at de har medvirket til at bringe de langsigtede økonomiske problemer ind i den aktuelle politiske debat.

Strukturændringer 1950–75

Af fig. 1–3 fremgår det, at efterkrigstiden var præget af en uensartet vækst i de enkelte komponenter i nationalregnskabet. Eksporten og importen var de mest ekspansive elementer. I perioden 1950–73 voksede eksporten $1^3/_4$ gang mere end bruttonationalproduktet. En række undersøgelser viser desuden, at der har været parallelitet mellem eksportens og importens udvikling. Dette har gjort landets betalingsbalanceproblemer overskuelige. Investeringerne kan ikke siges at have haft en ekspansiv virkning på økonomien, de er snarere styret af udviklingen i bruttonationalproduktet. Kun i perioden 1960–65 og 1968–70 steg investeringerne hastigere end bruttonationalproduktet. Endelig har det offentlige konsum siden begyndelsen af 1960'erne ekspanderet hastigere end bruttonationalproduktet, mens udviklingen i det private konsum har fulgt udviklingen i nationalproduktet.

Det internationalt set dårlige vækstresultat i 1950'erne har mange forklaringer. Perioden skal da også ses i lyset af to internationale kriser, 1951–53 i forbindelse med Korea-inflationen og Suez-krisen i 1957. I hele perioden 1951–57 blev det svenske bytteforhold stærkt forringet, jfr. fig. 4. Forklaringen på den lave vækst ligger tilsyneladende også i lavere rationaliserings- og effektiviseringstakt især i industrien i forhold til foregående og senere perioder, jfr. tabel 6 og 7.

Tabel 6. Vækst i produktionen i forskellige erhverv

Stigning i faste priser pr. år	1945–50	1950–60	1960–65	1965–70
Landbrug m.v.	3,9	÷1,4	÷0,4	÷0,3
Skovbrug	6,1	1,9	0,6	2,9
Industri	7,7	3,9	8,2	5,6
El, gas m.v.	7,0	7,1	8,9	5,3
Byggevirksomhed	4,9	2,3	7,1	2,7
Handel	7,5	3,9	5,3	3,3
Samfærdsel	4,0	3,9	4,5	4,2
Boligbenyttelse	3,2	5,8	2,6	2,5
Privat service	3,8	3,6	5,0	2,7
Offentlig service	5,1	3,5	4,4	5,7

Kilde: Bo Södersten m. fl., Svensk Ekonomi, Stockholm 1974.

Alle erhverv bortset fra el, gas m.v. får lavere produktivitetsstigninger i 1950–60. Mest afgørende for udviklingen er det, at industriens tilvækst afdæmpes så kraftigt, som tilfældet er. Dette trækker udviklingen i byggeri og handel med sig, og selv den offentlige service opviser afdæmpede stigninger. Den svenske industri stod dårligt i den internationale konkurrence.

Tabel 7. Produktivitetsstigninger i forskellige erhverv

Stigning i produktionen målt i faste priser pr. arbejdstime	1950–60	1960–65	1965–70
Landbrug	3,0	4,8	6,4
Skovbrug	0,9	4,6	12,4
Industri	4,0	7,8	7,6
El, gas m.v.	5,1	6,8	6,4
Byggeri	0,9	4,8	2,5
Handel	3,0	4,8	3,8
Samfærdsel	3,9	4,9	4,3
Offentlig service	0,0	÷0,7	0,0

Kilde: Bo Södersten m. fl., Svensk Ekonomi, Stockholm 1974.

I forhold til senere perioder er produktivitetsudviklingen i 1950'erne specielt i industrien lav. Det har været fremhævet, at industrien i denne periode ganske vist havde store investeringer, men investeringerne foregik i traditionelle baner. Det betød, at vækststimulanserne fra tekniske fremskridt svækkedes. Studier over denne periode peger på, at den økonomiske vækst kun henter en del af sin kraft gennem en forøgelse af kapitalapparatet, hvorimod en progressiv og innovationsrettet investeringspolitik, der inddrager den fulde nytte af de tekniske fremskridt, er en væsentlig forklaring på den økonomiske vækst.

Når man sammenligner vækstallene i Sverige med udlandets i 1950'erne, må man erindre, at andre lande i Europa efter krigen havde en betydelig til rådighed stående arbejdsstyrke, som løbende blev inddraget i produktionen i 1950'erne. Dette gav en anden baggrund for store vækstal i modsætning til Sveriges situation, hvor væksten begrænsedes af den allerede eksisterende fulde kapacitetsudnyttelse.

Fig. 1. Bruttonationalprodukt og import, målt i 1968-priser, indeks 1959 = 100

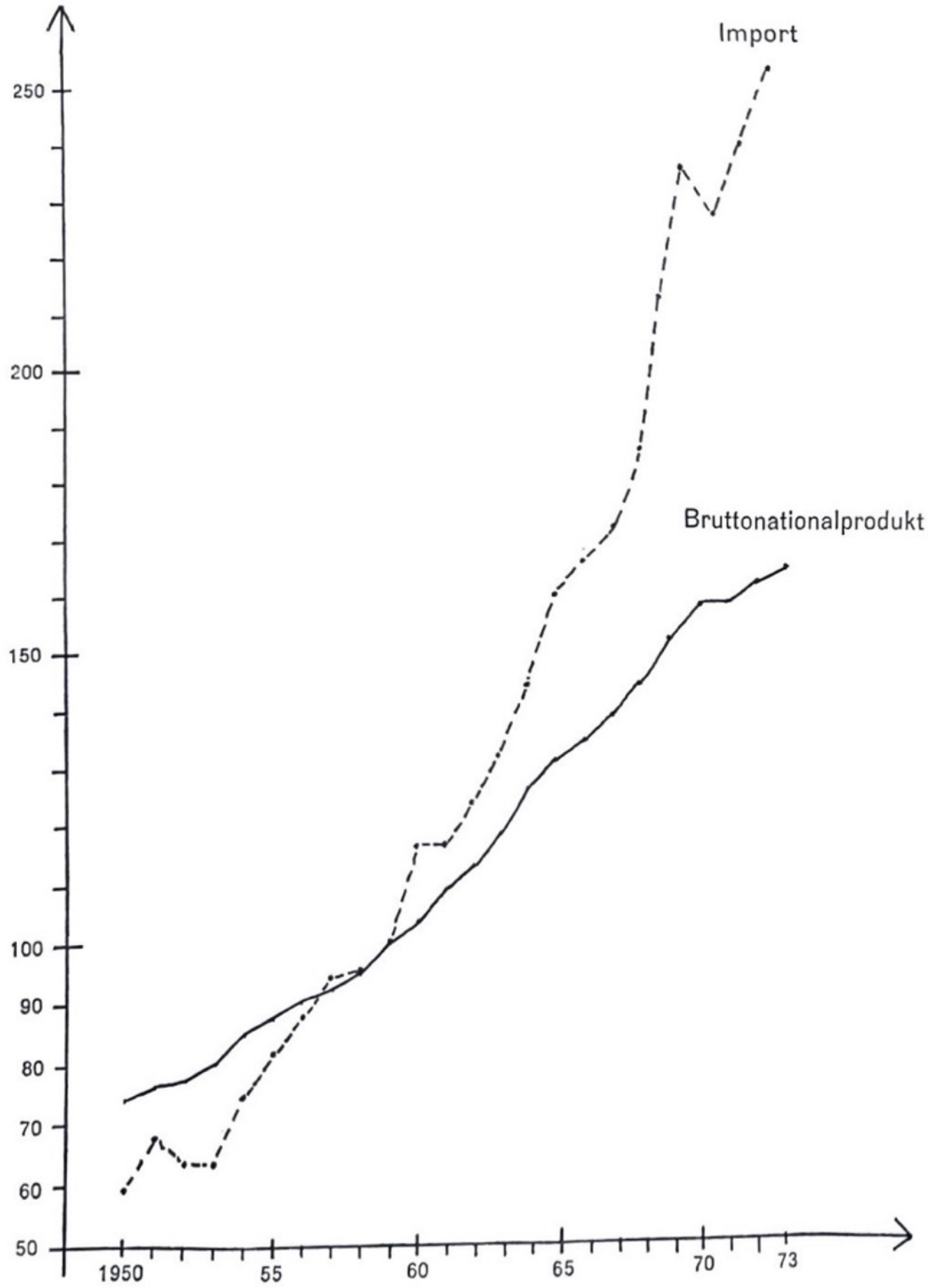


Fig. 2. Privat og offentlig konsum, målt i 1968-priser, indeks 1959 = 100

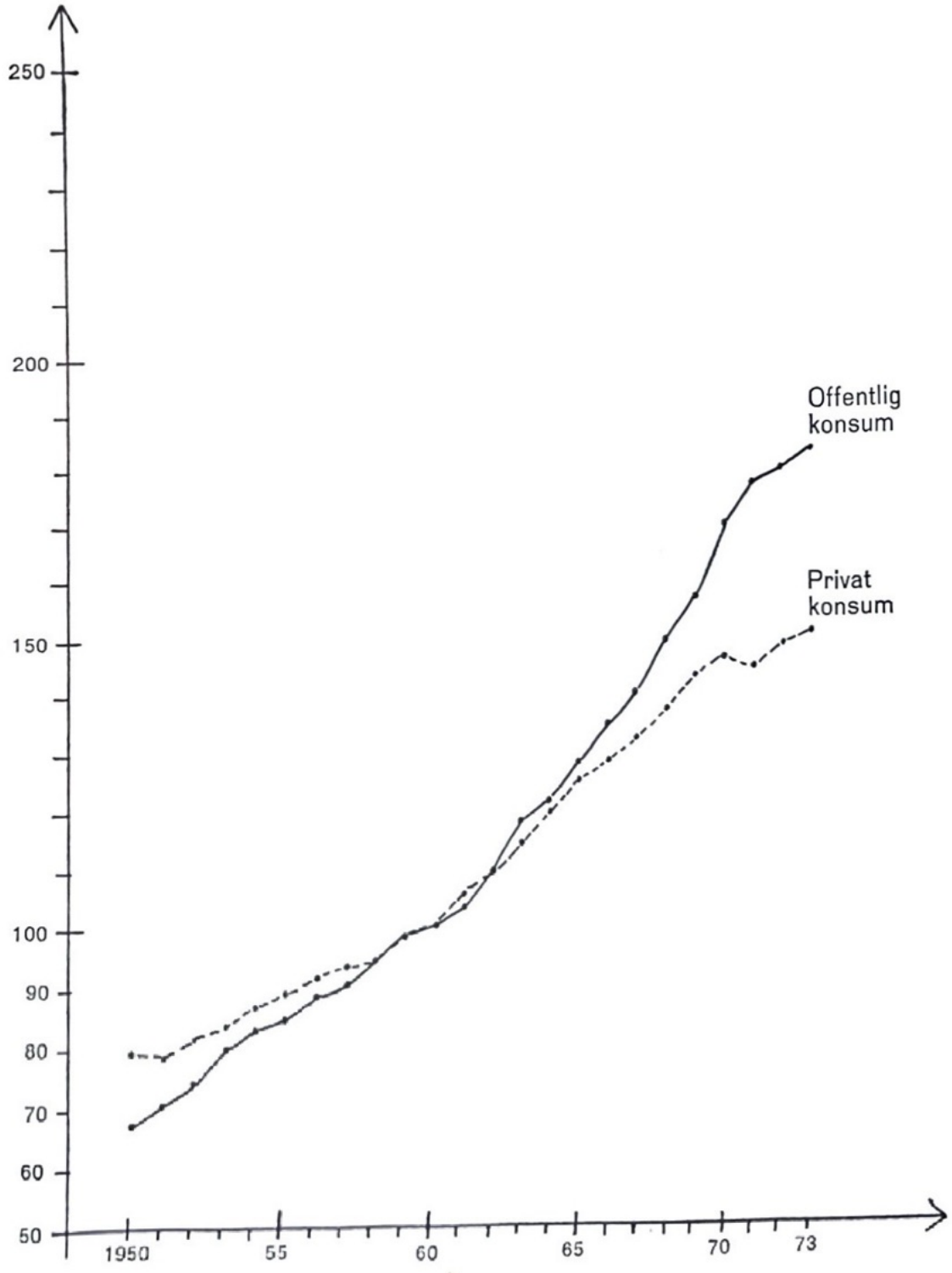


Fig. 3. Bruttoinvesteringer og eksport, målt i 1968-priser, indeks 1959 = 100

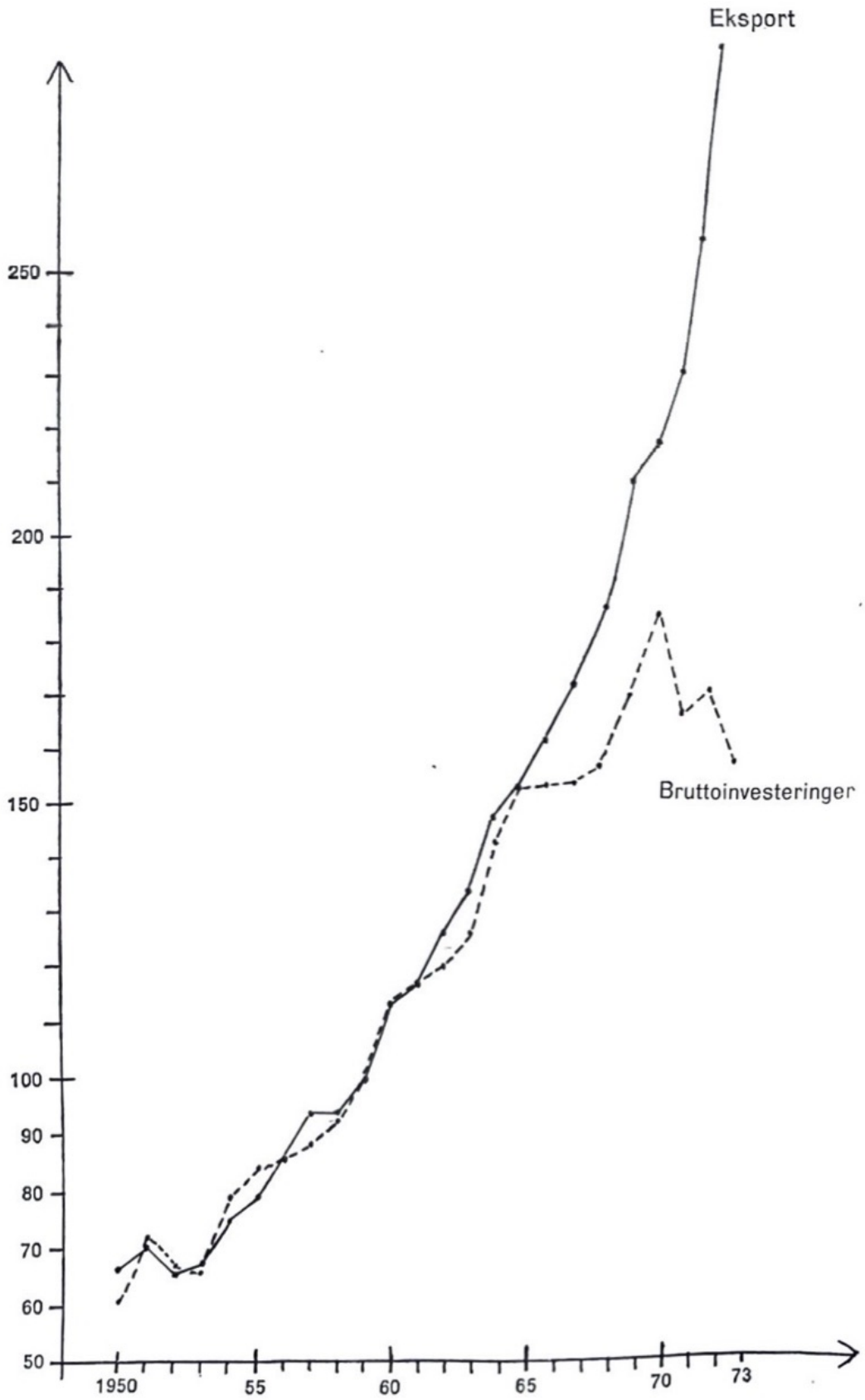
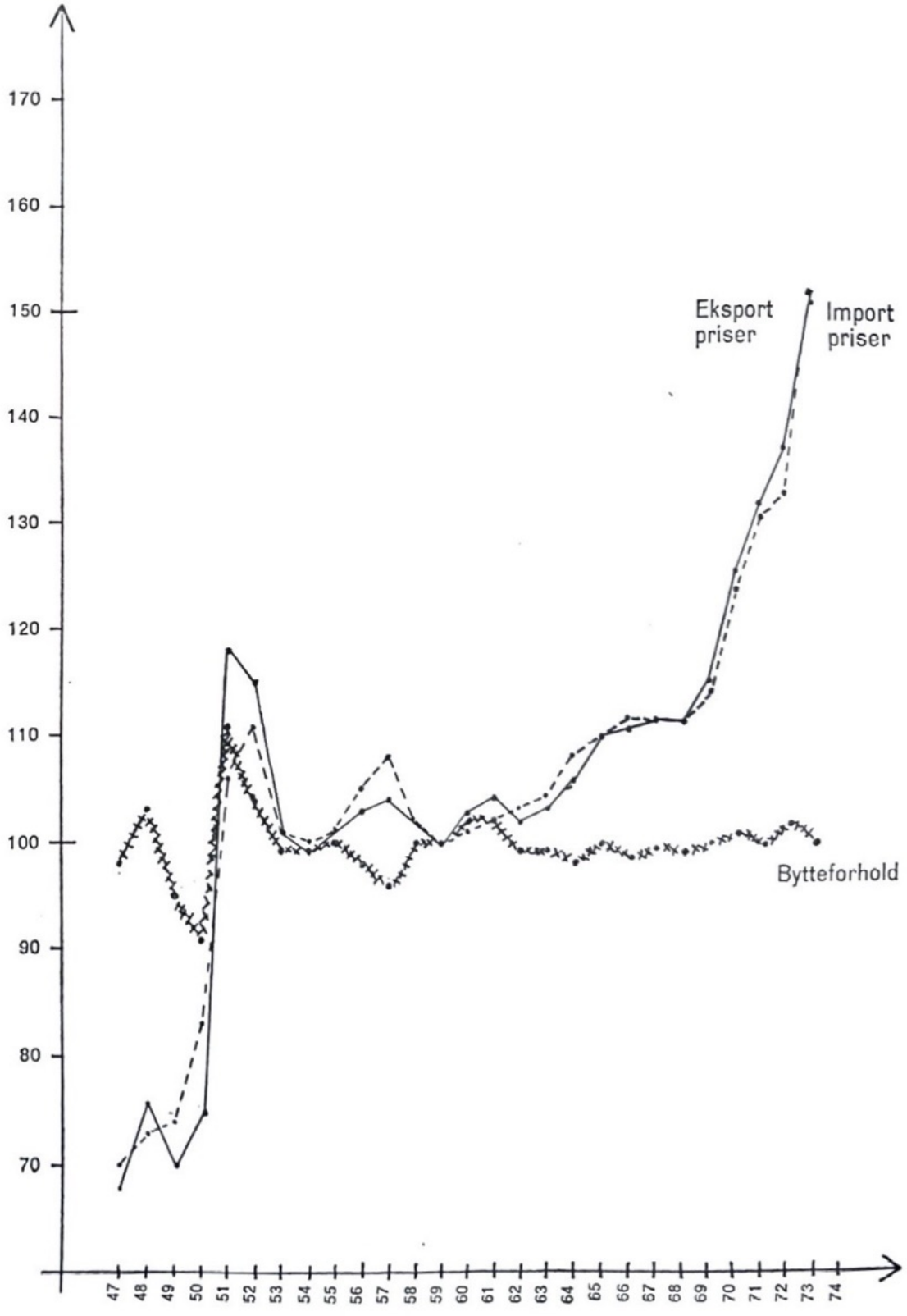


Fig. 4. Udvikling i import- og eksportpriser og i bytteforholdet



Tabel 8. Bruttofaktorindkomsten og beskæftigelsen 1950–73 fordelt på hovederhvervsgrupper

	Bidrag t. bruttonationalproduktet						Andel af beskæftigelsen					
	1950	55	60	65	70	73	1950	55	60	65	70	73
Landbrug og fiskeri	8	5	5	4	2	2	18	13	11	8	6	5
Fremst. industr. industri og håndværk	31	30	30	29	29	30	33	32	31	30	28	27
Øvrige vareproduktion[1])	16	18	16	16	14	13	12	14	14	15	14	13
Produktion af tjenesteydelser[2])	36	36	37	36	37	36	29	31	33	33	34	34
Offentlige tjenesteydelser	9	10	10	13	18	19	8	10	11	14	18	21

[1]) omfatter skovbrug, minedrift, el, gasværker m.v. og byggevirksomhed
[2]) omfatter handel, samfærdsel, pengeomsætning og boligbenyttelse og øvrig privat service

Kilde: Nationalregnskaber 1963–73, Statistiska Meddelande nr. N 1974:89.

Udviklingen siden 1950 har betydet, at fordelingen af bruttonationalproduktet på erhvervsgrupper har ændret sig radikalt. Landbrugets bidrag er faldet drastisk, til gengæld er den offentlige service vokset hastigt. Denne udvikling har fundet sted inden for de sidste 15 år. Derimod har de øvrige sektorer omkring vareproduktion og produktion af private tjenesteydelser fastholdt deres placering. I de fleste industrialiserede lande har industriens andel af bruttonationalproduktet været dalende siden midten og slutningen af 1960'erne. Beskæftigelsesudviklingen inden for de enkelte erhvervsgrupper peger derimod på, at industrien i høj grad har afgivet andele til andre sektorer. Dette hænger sammen med industriens kraftig rationalisering især i 1960'erne. De private serviceproducerende erhverv har i de senere år vist en svagt stigende andel, mens den offentlige service hastigt har opsuget en voksende andel af samfundets arbejdskraft. Når man beskriver Sverige som et efterindustrialiseret samfund, er det således karakteristisk, at udvidelsen i servicesektoren så udpræget er sket i det offentliges regie.

Svensk industri, -struktur og koncentration

I den første halvdel af 1960'erne blev Sverige derimod fuldt ud inddraget i den internationale højkonjunktur.

Vigtigst var det, at industriens produktivitet steg, og såvel eksporten som bruttoinvesteringerne gik kraftigt i vejret.

Tabel 9. Industriens udvikling 1946–1969

	Antal ansatte 1.000 personer		Produktionstilvækst i faste priser, gennemsn. pr. år i pct.		
	1946	1967	1946–50	1950–60	1960–69
Mineindustri	12	13	11,7	4,8	5,3
Jern- og metalværker	40	59	3,3	6,3	7,0
Jern– og metalfabrikker	49	71	2,4	5,4	9,8
Maskinindustri	131	206	5,7	6,8	7,8
Transportmiddelindustri	12	47	5,7	9,4	7,5
Elektronisk industri	39	69	6,4	5,6	7,6
Værftsindustri	26	31	7,8	3,7	4,3
Jord- og stenindustri	53	47	2,5	4,1	6,4
Træindustri	74	78	÷1,0	1,5	6,0
Papirmasse- og papirindustri	43	54	4,7	5,8	4,9
Papirvare- og grafisk industri	40	58	2,0	3,0	4,5
Levnedmiddelindustri	65	73	2,5	2,6	3,6
Tekstilindustri	62	44	4,7	1,4	0,9
Konfektionsindustri	40	43	5,5	0,5	2,1
Sko- og læderindustri	25	19	÷1,2	0,1	÷0,2
Gummivareindustri	8	14	10,9	5,8	6,5
Kemisk industri[1])	28	46	9,4	5,0	10,4
Hele industrien	748	973	4,4	4,6	6,4

[1]) inkl. petroleums- og kulindustri

Kilde: Sveriges Industri, Stockholm 1967 samt industribilagen till 1970-års långtidsutredning.

De dele af industrien, der i denne periode havde størst fremgang, var jern- og stålindustrien, maskin- og transportmiddelindustrien, den elektroniske industri, papir- og papirmasseindustrien og den kemiske industri. Disse ekspansive industrier forøgede deres andel af den samlede industri væsentligt. Det må dog understreges, at denne udvikling ikke var specielt svensk. For hele den vestlige verdens industrier var det betegnende, at netop de nævnte industrier havde fremgang. Dette understreger blot den stærke svenske afhængighed af de internationale markeder for industriprodukter.

En række brancher kom i vanskeligheder på grund af den øgede udenlandske konkurrence, de internationale liberaliseringer for industriprodukter i 1950'erne havde afstedkommet. Hele beklædningsindustrien, der havde været beskyttet bag toldgrænser og importrestriktioner, og som havde ekspanderet frem til slutningen af 1940'erne, mærkede den hårde konkurrence fra industrier fra lavtlønslande i det sydlige Europa. Både tekstilindustrien og konfektionsindustrien samt sko- og læderindustrien kom i stigende vanskeligheder, der ikke bedredes med tiden. Mod slutningen af 1960'erne var problemerne stærkt stigende for disse industrier, og mange virksomhedslukninger fandt sted. Den stærke fremgang for beklædningsindustrien under beskyttede forhold i 1940'erne havde således skabt store strukturtilpasningsproblemer i de følgende perioder.

Som helhed var verdens produktionskapacitet veludbygget omkring 1960, og Sveriges industri mærkede den hårdere konkurrence på verdensmarkederne.

Især på stabelprodukternes område var konkurrencen betydelig. Disse markeder påvirker i stor udstrækning Sveriges industri som stål- og papirmasseindustrien samt råvareindustrien. De svenske specialprodukter inden for råvarer m.v. var nu ikke mere så eftertragtede som tidligere, hvor de europæiske lande havde været i knaphed. Værftsindustrien mærkede som hele Europa konkurrencen fra de japanske værfter, men den svenske værftsindustri var blandt de, der klarede sig bedst i denne konkurrence og kunne beholde sin andel af verdens skibsbyggeri, men dette kunne dog kun lade sig gøre under en stærkt reduceret lønsomhed for industrien.

Svensk industri blev international gennem etablering af datterselskaber og filialer. I 1960 beskæftigede afdelinger i udlandet 106.000 personer, i 1970 183.000 personer. Det har været fremhævet, at disse selskaber var en trussel mod den indenlandske beskæftigelse. Indtil videre synes denne påstand dog langt fra at have sandsynlighed på sig. Der skete således en import af arbejdskraft i størrelsesordenen 15.000 personer pr. år, og antallet af udenlandske arbejdere i Sverige ligger omkring et par hundrede tusinde i 1970'erne, fortrinsvis finnere, jugoslavere, danskere, nordmænd og tyskere.

De høje produktivitetsstigninger i industrien skal ikke blot ses i lyset af den fortsatte fornyelse og foryngelse af kapitalapparatet og opbygningen af serviceerhverv, men også i lyset af et stigende antal fusioneringer i de større industrier.

Fra 1946 til 1970 var der op mod 4.000 fusioner i industrien, heraf 2.500 fuldstændige fusioner. Målt efter antal ansatte har de samlede fusioner siden krigen omfattet nær ved 300.000 personer, svarende til 30 % af industriens beskæftigelse. Siden 1950 har fusionstilbøjeligheden været ekspanderende og inddrog i 1970 på årsbasis ca. 40.000 ansatte. I begyndelsen af 1950'erne udgjorde de fusionerede virksomheder et par procent af hele industriens værditilvækst, i slutningen af 1960'erne over 15 %. Stærkest har fusionstendensen været i papir- og papirmasseindustrien, den kemiske industri, mineindustrien, jern- og metalværkerne, transportmiddelindustrien og den elektroniske industri, i nævnte rækkefølge.

Den samlede koncentrationsgrad er så åbenbart større i Sverige end i dets nordiske nabolande. Desuden har koncentrationen inden for industrien tilsyneladende i højere grad skabt storindustriforetagender i international format. En opgørelse over de 50 største industriforetagender i de nordiske lande[1]) viser således, at alene 38 heraf var svenske, dvs. $^3/_4$, mens Sveriges industriproduktion kun udgjorde omkring $^2/_5$ af hele Nordens.

Udenrigshandel og betalingsbalance

I efterkrigstiden har den svenske eksport undergået en forandring, der svarer til de internationale forskydninger i efterspørgslen over mod forarbejdede varer.

1) jvf. (2) p. 134 ff.

Tabel 10. Sveriges eksport 1934–1970 sammensat på hovedvaregrupper

	1934–38	1947–50	1959–62	1967–70	1970
Tømmer, træ	13,2	10,0	8,4	7,7	7,4
Papir- og papirmasse	28,3	33,3	23,0	15,8	17,7
Jernmalm	9,5	7,0	7,6	4,0	4,1
Jern og stål	7,2	5,4	7,8	8,9	8,9
Maskiner og industrivarer	21,3	27,0	37,5	42,7	45,5
Andet	20,5	17,3	15,7	20,9	16,4
Ialt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilde: Lennart Jörberg and Olle Krantz, The Fontane Economic History of Europe, Scandinavia 1914–1970 og Yearbook of Nordic Statistics.

Den forenklede og sårbare sammensætning af den svenske eksport fra 1930'erne på få råvaregrupper er fuldstændig forsvundet i 1960'erne.

Eksportens fremgang var særlig kraftig efter 1952, hvor strukturændringerne i den svenske eksport for alvor satte ind. Fremgangen har sin baggrund i den svenske devaluering i 1949, hvor Sverige fulgte England med en nedskrivning på 30 %. Efter Korea-krisen var det svenske erhvervslivs konkurrenceevne høj. Fremgangen blev desuden stimuleret af de successive internationale liberaliseringer af verdenshandelen. Frem til 1959 voksede eksporten med gennemsnitligt 6 % pr. år. I højkonjunkturperioden 1959–65 steg eksporten 7,2 % p.a. og frem til 1973 med 8 % p.a.. Eksportens landefordeling viser en koncentration på europæiske stater.

Tabel 11. Udenrigshandelens landefordeling 1950–70

	Eksport			Import		
Pct.	1950	1960	1970	1950	1960	1970
Norge, Danmark og Finland	16,9	19,9	26,9	7,6	9,5	18,6
England	14,2	16,0	12,5	19,9	13,0	13,8
Vesttyskland	12,4	15,2	11,8	10,6	21,4	18,9
Frankrig	4,4	3,8	5,0	6,4	3,9	4,1
Østeuropa	7,5	4,6	5,6	7,0	4,4	4,9
USA	6,2	6,4	6,0	8,6	12,6	8,7
Europa	73,1	77,1	80,2	66,7	71,3	77,9
Amerika	16,3	12,9	10,9	20,4	19,9	13,8
Asien, Afrika og Australien	10,6	10,0	8,9	12,9	8,9	8,2

Kilde: Bo Södersten m. fl., Svensk Ekonomi, Stockholm 1974.

Samhandelen med andre europæiske lande er steget, men handelen med de nordiske lande er steget mest. Til gengæld er vareudvekslingen med USA og udviklingslandene gået tilbage, for udviklingslandene er importandelen faldet mere end Sveriges eksportandel. Denne udvikling kan forklares ud fra flere forhold. Dels har der vist sig en tendens til, at lande handler mest med lande,

der i henseende til afstand, kulturelt mønster og samlet efterspørgselsmønster ligger tæt på hinanden. Dette forklarer den betydelige udvikling i samhandelen med de nordiske lande og stigningen i den europæiske relation. Dels har handelsliberaliseringerne og de europæiske markedsdannelser siden slutningen af 1950'erne haft deres indflydelse. EFTA-frihandelssamarbejdet med bl. a. de øvrige nordiske lande samt England har udvirket en særlig kraftig ekspansion i handelen med disse lande. Desuden har frihandelsaftalen med EF efter 1973 givet en yderligere kontakt til et større europæisk marked. Endelig spiller det ind, at Europa fra slutningen af 1950'erne har gjort sig mindre afhængig af forarbejdede varer fra USA og Canada, og at den økonomiske vækst i Europa har stimuleret samhandelen inden for verdensdelen. Den højtudviklede samhandel med det øvrige Norden, der har betydet, at Norden er det største enkelte eksportområde for den svenske industri, eksisterer ikke mindst i kraft af internordiske underleverancer med den svenske industri som hjørnesten.

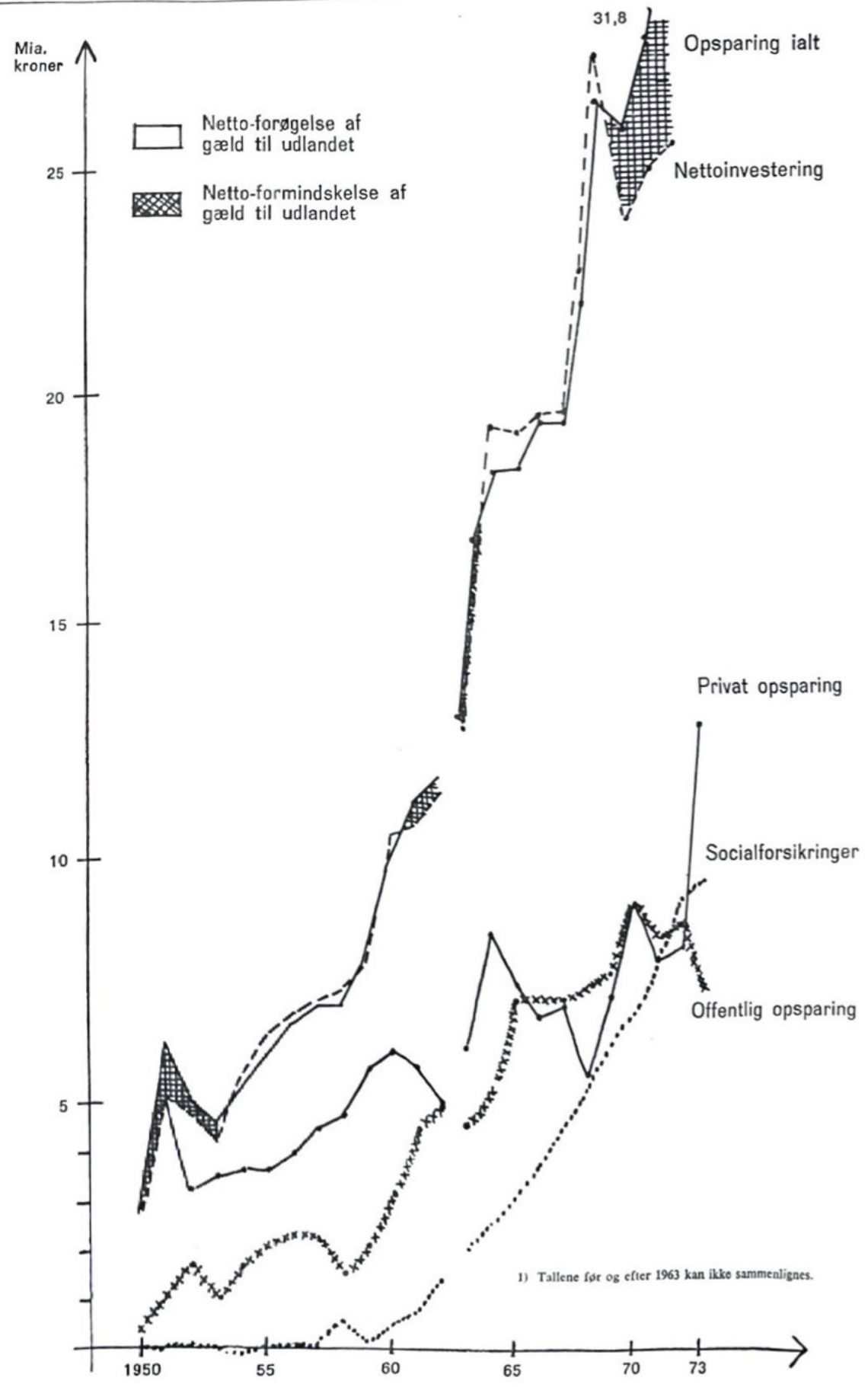
Efter midten af 1960'erne har der været tale om et løft i både eksport- og importpriser, og bytteforholdet har generelt forbedret sig (fig. 4). Som nævnt har udviklingen i eksport og import været parallel, i hvert fald frem til 1970 (fig. 1). Dette har betydet, at Sverige ikke har haft latente betalingsbalancevanskeligheder på trods af den relativt store andel, eksport og import udgør af bruttonationalproduktet. Denne andel var 22–23 % i 1950'erne og 1960'erne, men steg til 24–28 % i 1970'erne. Derimod har Sverige måttet kæmpe med konjunkturbestemte fluktuationer på betalingsbalancens løbende poster.

I slutningen af 1940'erne havde Sverige en række år med underskud på betalingsbalancen fremkaldt af et voksende indenlandsk efterspørgselspres. I første halvdel af 1950'erne oparbejdede Sverige derimod store betalingsbalanceoverskud. Frem til midten af 1960'erne var der en række mindre udsving, men fra 1965 til 1970 oparbejdede Sverige fortsatte underskud på betalingsbalancen, som søgtes begrænset gennem stramninger i den økonomiske politik. I 1971–73 var der tale om betydelige eksportoverskud. En nøjere analyse af betalingsbalanceunderskuddene viser, at belastningen af betalingsbalancen siden midten af 1960'erne hidrører fra stigningen i overførslerne til udlandet gennem u-landshjælp og fra væksten i udlandsrejserne. Desuden spiller import i forbindelse med den svenske industris rationalisering ind.

Sveriges u-landshjælp har været kraftigt stigende. Alene inden for 5-årsperioden 1968–73 steg hjælpen til det firedobbelte. Denne udvikling er ikke blot et resultat af de store stigninger i bruttonationalproduktet, målt i løbende priser. U-landsbistandens andel af bruttonationalproduktet har således været stigende:

1961	0,06 %	af bruttonationalproduktet
1965	0,19 %	» »
1970	0,36 %	» »
1971	0,44 %	» »
1972	0,48 %	» »

Fig. 5. Nettoinvesteringer, opsparing og ændringer i gæld til udlandet[1])



Sverige har ved midten af 1970'erne været blandt de få lande i verden, der har indfriet målsætningen om en u-landsbistand på 0,7 % af bruttonationalproduktet.

Af fig. 5 fremgår det desuden, at den opsparing, der skal finansiere investeringerne i det svenske samfund, har undergået store forandringer i de sidste 15 år. I begyndelsen af 1950'erne udgjorde den private opsparing 85 %, omkring begyndelsen af 1960'erne 50 % og i begyndelsen af 1970'erne 33 % af den samlede opsparing, og den halvoffentlige opsparing gennem AP-fonden (arbejdsmarkedets tillægspensionsordning) er vokset ekspansivt og udgør i dag $^1/_3$ af al opsparing. Disse relationer viser på den ene side, at især opsparingen gennem socialforsikringsordningerne har udviklet sig stabilt og dermed medvirket til at stabilisere den samlede opsparing i samfundet, og på den anden side er relationerne udtryk for den ændring i institutioner og magtforhold, der har fundet sted netop inden for de sidste 15 år.

Konjunkturtilbageslag

Som helhed betragtet har »konjunktur-opsugerne« i den svenske økonomi været ret gode, herunder har regeringens stabiliseringspolitik generelt virket efter hensigten. På den anden side har Sverige ikke kunnet undgå at parallelfølge en række internationale konjunkturudsving.

Den ret stabile udvikling i bruttonationalproduktet kan forklares ved, at forskellige sektorer i den svenske økonomi har haft en tendens til at udvikle sig modcyklisk. Træ- og papirindustrien har ikke været styret af samme konjunkturcykliske bølger som f. eks. jern- og maskinindustrien. Med en mere sammensat økonomi som den svenske bliver udsving inden for enkelte områder derfor lettere opsuget i den samlede økonomi.

Bortset fra i 1951 og 1971 er forbruget steget stærkt og konstant, og dette forhold har sammen med parallelliteten i import- og eksportudviklingen haft en stabiliserende effekt. Konsekvensen af de indbyggede stabilisatorer og finans- og pengepolitikkens virkninger har aflejret sig i små arbejdsløshedstal både i forhold til førkrigsniveauet og i forhold til andre lande i efterkrigstiden.

Tab. 12. Arbejdsløsheden 1931/35-1966/70, Sverige, Norge, Finland og Danmark

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
1931/35	24,2	–	28,5	19,1
1936/40	20,8	–	20,4	11,1
1941/45	13,0	–	11,4	6,7
1946/50	9,2	–	2,9	2,7
1951/55	9,8	–	2,8	2,4
1956/60	8,0	2,3	2,9	1,9
1961/65	3,4	1,4	2,1	1,2
1966/70	3,8	2,9	1,1	1,7

Kilde: Lennart Jörberg and Olle Krantz, The Fontane Economic History of Europe, Scandinavia 1914–1970, 1975.

Anm.: Uvejede gennemsnit af årlige procenter. For Sverige er perioden -1955 baseret på arbejdsløshedstallene for medlemmer af fagforeningerne, herefter arbejdsmarkedsstatistikken, tallene landene imellem er ikke umiddelbart sammenlignelige.

De laveste arbejdsløshedstal i Norden finder man således i Sverige frem til 1965. Kun Norge kan i perioden 1966–70 fremvise lavere arbejdsløshedstal.

Til trods for den lave ledighed var de sidste 8–10 år præget af perioder med konjunkturtilbageslag. Det gælder 1966–68 og 1971–73. Begge recessioner kom efter en boom, hvor betalingsbalancen udviste en stigende negativ tendens. En hovedforklaring på tilbageslaget er da også den politiske stramning, regeringen foranstaltede med henblik på at dæmme op for den indenlandske efterspørgsel og betalingsbalanceunderskuddet. Tilbageslaget i 1971–73 skal imidlertid også ses ud fra det faktum, at de modcykliske tendenser i økonomiens sektorer blev opløst. Byggevirksomheden, der havde ligget på et internationalt set meget højt niveau, og som havde ekspanderet stærkt især i første halvdel af 1960'erne, stagnerede i 1970–73. Dette betød, at en vigtig multiplikatorstimulans på den øvrige økonomi forsvandt. Samtidig afsvækkedes væksten i jord-, sten-, jern- og stålindustrien samt skovbruget. Endvidere tegnede levnedsmiddelindustrien og tekstilindustrien sig for store tilbageslag. Der var altså tale om, at centrale sektorer *samtidig* viste svækkelse og nedbrød det traditionelle »modcykliske« mønster.

Der er imidlertid en anden forklaring, der fortjener at blive fremhævet. De demografiske forhold har således udviklet sig ret dramatisk for netop de første år af 1970'erne. I efterkrigstiden kom faldet i fødselshyppigheden hurtigere og stærkere i Sverige end i andre lande. Dette betød bl. a., at antallet af personer i aldersgruppen 15–29 år voksede med stadig mindre takt mod slutningen af 1960'erne for at reduceres med op mod 17.000 personer i 1972. Dette kan forklare den specielle konjunkturudvikling, idet sådanne demografiske ændringer blandt de yngste produktive aldersklasser påvirker arbejdskraftens størrelse, bosætningen og den gennemsnitlige opsparingskvote. Det er således netop i aldersklasserne under 30 år, at familieetablering og bosætning finder sted. Et fald i disse aldersklasser betyder mindre efterspørgsel efter nye boliger, møbler, hårde hvidevarer og andre langvarige goder. Endelig er opsparingen ofte negativ i de yngste produktive aldersklasser på grund af familiestiftelse, hvorfor ændringer i aldersgruppens størrelse påvirker hele samfundets opsparingskvote. Husholdningernes opsparingskvote i forhold til den disponible indkomst var generelt stærkt voksende i 1969–73, men det er naturligvis ikke muligt at påvise, om dette helt eller delvist har været en følge af den ændrede demografi.

Det hører med til denne vurdering af konjunkturudviklingen, at arbejdsløshedsprocenterne på årsgennemsnit ikke nåede over 3 % i 1971–73, selv om antallet af arbejdsløse, da krisen var på sit højeste, nåede 125.000 personer. I forhold til »normal-arbejdsløshedstallene« var der i perioden 1966–68 og 1971–73 mellem 40 og 60.000 flere uden arbejde og procenten var ca. 1,5 højere. Under indtryk af denne beskedne stigning i arbejdsløshedstallene forekommer den svenske regerings initiativer overvældende. Dette kan kun være en kon-

sekvens af den meget høje prioritet, fuld beskæftigelsesmålsætningen har i Sverige i sammenligning med det meste af Europa, herunder også Danmark.

Krisen 1971–73 efterlod dog langt dybere mærker på den økonomiske *vækst*, hvor den kun svagt berørte beskæftigelsen, idet stigningstakten i BNP faldt til lidt over 2 % p.a. Man kan spørge sig, om der netop ikke har været en sammenhæng mellem den svækkede vækst og de mere selektive regeringsindgreb, der kan tendere mod en misallokering af ressourcerne. Diskussionen omkring reguleringsøkonomiens ulemper efter den 2. verdenskrig er således blevet ubehagelig aktuel igen for Sverige.

Arbejdsmarkedspolitikken

Arbejdsmarkedspolitikken, der allerede blev introduceret fra 1955 i Sverige, havde sit udgangspunkt i de beskæftigelsesfremmende foranstaltninger fra 1930'erne. Arbejdsmarkedspolitikken sigtede på at komme de regionale og sektorvise arbejdsløshedsproblemer til livs. Den teoretiske forudsætning for denne nye politik var fagforeningernes tendens til at forhandle sig frem til en udjævning af lønningerne på et højt niveau. Dette havde forskellige virkninger på virksomhederne efter deres produktivitet og beliggenheden, i nærheden af eller langt fra kommunikationslinier. Virksomheder med lav produktivitet ville blive nødsaget til at afskedige arbejdskraft, mens virksomheder med stor produktivitet ingen større problemer ville få, når lønnen steg. Udviklingen ville altså medvirke til at frisætte arbejdskraft.

Målsætningen var derfor at øge arbejdskraftens mobilitet, således at overførslen fra sektorer med lav produktivitet til sektorer med høj produktivitet skete hurtigst muligt. Man regnede med, at arbejdsløsheden i stagnerende brancher gennem arbejdsmarkedsindgrebene kunne undgås. Sigtet var således at nedsætte strukturændringerne til et for arbejdsmarkedet passende tempo. Desuden skulle indgrebene forhindre overefterspørgsel efter arbejdskraft og modvirke lokal inflation i ekspanderende områder. Endelig var det forudsætningen, at indgrebene kunne øge den økonomiske vækst gennem den hurtigere overflytning. I 1955 udgjorde arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger 0,8 % af statsbudgettet, i 1972–73 8 % eller ca. 2 % af bruttonationalproduktet. Der har således været tale om en væsentlig ekspansion inden for dette område, men udvidelsen skal også ses i relation til den forøgede arbejdsløshed i 1970'erne.

Arbejdsformidlingens informations- og formidlingsvirksomhed er udgangspunktet for programmet, selv om det kun er en meget ringe del af arbejdskraften, der opnår beskæftigelse gennem arbejdsformidlingen. Vigtigere er da også arbejdsmarkedsuddannelserne, flyttebidragene og arbejdstræningen, hvoraf førstnævnte tegner sig for næsten 90 % af arbejdsmarkedsservicen. En anden væsentlig post i arbejdsmarkedsprogrammet er de direkte beskæftigelsesforanstaltninger for arbejdsløse. Dette program retter sig mod specielle grupper på

arbejdsmarkedet. Staten giver således støtte til beskæftigelse i beskyttede virksomheder. I beskyttede værksteder og i arkivarbejde var ca. 25.000 personer beskæftiget i 1973, mens 22.000 var beskæftiget i særskilt beredskabsarbejde for handicappede. I alment beredskabsarbejde var desuden mellem 10 og 20.000 personer beskæftiget. Både økonomisk og i beskæftigelse vejer de direkte beskæftigelsesforanstaltninger altså tungt i arbejdsmarkedspolitikken. Hertil kommer så den egentlige arbejdsløshedsunderstøttelse.

Ved en vurdering af arbejdsmarkedspolitikken må man erkende, at Sverige er et af de lande, der har den største mobilitet på arbejdsmarkedet. Det er dog ikke ensbetydende med, at man fuldt ud har nået målet. Som det fremgik af forrige afsnit, har arbejdsløshedstallene været ret lave i Sverige selv under kriseperioden 1966–69 og 1971–73, og samtidig har inflationen ikke udviklet sig hurtigere i Sverige end i den vestlige verden som helhed. Arbejdsmarkedspolitikken har uden tvivl medvirket til, at man har kunnet operere med den økonomiske politik på et lavere ledighedsniveau. På den anden side har dele af målsætningen nok været for optimistisk. Således skulle ifølge målsætningen en overførsel af arbejdskraft fra en region med lav produktivitet til en region med høj produktivitet bl. a. afbøde lokale inflationstendenser sidstnævnte sted. Imidlertid medfører en tilførsel af arbejdskraft en belastning af boligmarkedet og en række andre indflytnings- og etableringsomkostninger, der netop i et udviklingsområde er inflationsskabende. Desuden har overførslen af arbejdskraft, der har fundet sted i de senere år, i mange tilfælde været i modstrid med den regionalpolitiske målsætning om at udvikle tilbagestående områder.

Allokeringspolitik

Der har siden krigen været betydelige områder, hvor det offentlige direkte påvirker allokeringen af samfundets ressourcer. Man har således siden midten af 1960'erne gjort en betydelig indsats for at ændre den regionale fordeling og struktur. Desuden har det offentlige på specielle områder sat markedsmekanismen ud af kraft og erstattet den med en offentlig efterspørgsels- og produktionsregulator. Det gælder boligområdet og landbruget.

Regionalpolitikken. Den økonomiske vækst i Sverige har ikke fordelt sig ligeligt mellem de enkelte regioner. Stockholmsområdet har sammen med de øvrige storbyer haft de største indkomster, ligesom de har været områder med en høj grad af industrikoncentration. Derimod har byer med mindre antal indbyggere og Nordsverige været præget af små indkomster og en lav industrikoncentration, og til gengæld en større andel af befolkningen beskæftiget ved lavproduktive erhverv som landbrug og skovbrug. Frem til 1950'erne var den eneste måde at imødegå forskelle i velstand og indkomster på grund af sådanne geografiske forskelle, at befolkningen flyttede fra lavindkomstområder til høj-

indkomstområder. Dette gav et pres på storbyerne, specielt Stockholm, og en uønsket affolkning af lavindkomstområderne.

Højindkomstområdernes udvikling blev yderligere stimuleret ved denne overførsel, mens lavindkomstområderne havde udsigt til yderligere stagnation og tilbagegang. Efter 1965 var sigtet med den svenske regionalpolitik at rette op på disse skævheder. Efter 1972 blev den regionalpolitiske målsætning bredere og havde til formål at opbygge et system af områder, hvor indbyggerne samtidig fik adgang til erhvervsarbejde, god service og et positivt ydre miljø.

Arbejdsmarkedspolitikken havde i realiteten favoriseret bortrejse fra dårligt stillede regioner til de større bykoncentrationer. Regionalpolitikken derimod blev sat ind for at opveje en regions naturlige handicaps på grund af sociale forhold gennem tilskudsordninger. Midlerne var at fremme en industri og om nødvendigt at etablere »external economic«. For at fremme denne politik blev ikke blot tilskud – og låneordninger – taget i anvendelse, men også investeringsfondene blev inddraget. For at illustrere det spektrum af midler, der i det sidste tiår er taget i anvendelse, kan nævnes: statstilskud til investering, låneordning, driftslåneordninger, skatte- og afgiftslettelser, som siden 1971 er anvendt selektivt i regionalpolitikken, direkte investeringer, opkøb af aktier og transportstøtte til transport af varer. Det må understreges, at statstilskud og låneordninger andrager den afgørende majoritet af al regionalpolitisk virksomhed. Tilskuddene kan højst andrage 35 %, lånegarantierne 50 %, og et samlet bidrag i form af tilskud og garantier kan udgøre op til 65 % af investeringerne.

Mange af de store virksomheder har benyttet sig af ordningerne til etablering af filialer i de prioriterede regioner. Medvirkende til denne udvikling har ikke blot støtteordningerne været, men i lige så høj grad investeringsfondene, som siden begyndelsen af 1970'erne er anvendt i regionalpolitisk regie, idet virksomhederne har fået lov til at få hele eller dele af deres fonde frigivet på den betingelse, at de lokaliserede sig bort fra de store befolkningscentre.

Den politiske målsætning på dette område går i dag i meget høj grad på etablering af centre af en sådan størrelse, at det kan bære og fremme en industriel udvikling og tilbyde en tilstrækkelig god service til erhvervsliv og befolkning.

Det har været fremhævet, at man i regionalpolitikken har søgt at subsidiere *kapitalen* for at opnå en bedre regional fordeling. Da kapitalen er knap, og arbejdskraften er rigelig i de prioriterede områder, har dette måske resulteret i, at man har stimuleret en industri med en forkert struktur i udviklingsområderne. I de senere år er arbejdskraften da også blevet subsidieret gennem arbejdsmarkedspolitikken, men det har været kostbart at etablere en arbejdsplads gennem den førte politik. Det er påpeget, at en politik, hvor man mere langsigtet søger at ændre strukturen i udviklingsområderne mod strukturen i storbyerne, må være en mere givtig målsætning, da arbejdsløsheden og lavindkomstproblemerne netop er af strukturel art.

Boligpolitikken. På boligområdet påvirker staten med sine indgreb den samlede efterspørgsel, ligesom der er opbygget et kontrolapparat for prisdannelsen. Det har været målsætningen at stimulere den samlede efterspørgsel efter boliger for at prioritere boligforbrug frem for andet forbrug. Stimuleringen er sket gennem huslejerestriktioner og gennem subsidier op til 50 % af omkostningerne for byggeriet. Dette har uden tvivl fremskyndet efterspørgslen efter nye boliger. Resultatet af denne politik har været, at Sverige målt i international belysning har haft den største byggeintensitet for boligbyggeri. Boligbyggeriet styres af en årlig rammefordeling på det regionale plan.

Landbruget. Landbrugspolitikken, der grundlagdes i forbindelse med 1930'ernes krise, bygger på et princip om omfordeling af indkomsterne fra forbruger til producent. Hensigten er herved at garantere et vist indkomstniveau for producenter, mens effektiviseringen af sektoren sker gennem andre foranstaltninger som lån til maskiner m.v., teknisk rådgivning og offentlige køb og salg af jord.

Støttepolitikken betød, at de svenske landbrugspriser i gennemsnit lå 70 % over verdensmarkedspriserne i 1972. Dette har bevirket, at sektoren er blevet uøkonomisk stor, selv om der har været en fortsat afvandring fra landbruget. Man har kritiseret landbrugspolitikken for at være kortsigtet og for at bygge på principper helt tilbage fra 1930'erne. Der har været ønsker fremme om at få tilrettelagt en politik, der bevidst skaber en vis kontraktion i landbrugssektoren på længere sigt.

Indkomstfordeling og velfærd

Indkomstfordeling på international sammenligningsbasis er vanskelig at foretage på grund af forskellige indkomstopgørelseskriterier. Tilgængelige studier synes dog at pege på, at fordelingen i Sverige minder om fordelingen i Vesteuropa, herunder specielt i de øvrige nordiske lande samt England og Holland. Ca. 30 % af indkomsterne før skat i de fleste af disse lande optjenes af de rigeste 10 % og 7–10 % af de rigeste 1 %. Gennem skattelovgivningens progressivitet og gennem overførsler har man i Sverige som i andre lande søgt at skabe en større lighed. Imidlertid er man stødt på en række problemer i forbindelse med fortsættelsen af denne politik, problemer som ikke er ukendte i udlandet.

Lavindkomstkommissionen, der afgav betænkning i 1965, havde bl.a. til formål at finde frem til årsagerne bag indkomstforskellene. Konklusionen var, at der var to faktorer, der var særlig vigtige, nemlig antallet af arbejdsdage og professionen, mens faktorer som alder og formue spillede en mindre rolle. En succesfuld indkomstfordelingspolitik må derfor bygge på investeringer i menneskelig kapital, inkluderet revalidering af handicappede og på en fuldbeskæftigelsespolitik.

Skattesystemet er i Sverige kun medvirkende til at flytte omkring 4,5 % af

indkomsterne over gennemsnittet til indkomster under gennemsnittet, hvorfor skattepolitikken ikke er særlig velegnet til alene at løse problemerne. Desuden synes en stramning af skatteprogressionen at ville stride mod en række socialpolitiske målsætninger. Skatteprogressionen synes at være særlig stor for familier, der opnår forskellige sociale tilskud, og som stiger i indkomst og må give tilskuddene fra sig.

De regionalpolitiske foranstaltninger har dog sammen med støtten til landbruget, overførslerne i sociallovgivningen og fuld-beskæftigelsespolitikken medvirket til en udjævning af indkomsterne.

På det sociale område adskiller Sverige sig derimod næppe meget fra Vesteuropa. I 1974 udgjorde socialudgifterne ca. 25 % af bruttonationalproduktet mod 2 % i 1930, en udvikling svarende til andre landes. Bemærkelsesværdig er derimod den svenske særlige pensionsordning, AP-ordningen, der giver en pension svarende til 60 % af indkomsten i de 15 bedste indkomstår for medlemmerne, d.v.s. alle lønmodtagere. I 1973 tegnede AP-ordningen sig som nævnt for $^1/_3$ af hele samfundets opsparing.

Sverige mellem kapitalisme og socialisme?

Fra mellemkrigstiden til begyndelsen af 1950'erne udviklede Sverige sig fra et agrarsamfund til et industrialiseret samfund med et indkomstniveau, der pr. indbygger er det højeste i Europa, og som kan sammenligne sig med lande som USA og Canada. Den økonomiske vækst, der som helhed var lavere end i den øvrige vestlige verden i efterkrigstiden, byggede på en gennemgribende rationalisering af industrien. En række forhold i det svenske samfundssystem synes at pege på, at det har udviklet sig i mere »socialistisk« retning. Men der har også været liberale strømninger. Efterkrigstidens opløsning af reguleringsøkonomien og erstatning med en generel finans- og pengepolitik var et skridt i liberal retning. Arbejdsmarkedspolitikken bygger desuden til syvende og sidst på en forbedring af markedsmekanismen på arbejdsmarkedet og er som sådan et forsøg på at styrke en liberal udvikling.

Men der er tegn i det svenske samfundssystems udvikling, der peger i den modsatte retning. Nedenstående oversigt viser således udviklingen i skatter og socialforsikringsudgifter i en række lande 1962–72:

	1962 % af BNP[1]	1972 % af BNP[1]	øget procent andel	Stigningens fordeling på: direkte skatter	indirekte skatter	socialforsikr.-afgifter
Danmark[2])	24,9	42,2	+17,3	12,1	4,8	0,4
Sverige	31,7	43,6	+11,9	4,5	3,1	4,3
Holland	31,5	42,8	+11,3	2,2	1,8	7,3
Belgien	28,2	35,5	+ 7,3	4,0	÷0,2	3,5
Canada	24,8	31,9	+ 7,1	5,3	0,6	1,2
Finland	27,5	34,5	+ 7,0	4,3	0,8	1,9
England	29,9	34,2	+ 4,3	1,8	1,3	1,2
Østrig	33,0	36,9	+ 3,9	1,0	1,5	1,4
Italien	27,6	30,9	+ 3,3	1,4	÷1,0	2,9
USA	27,7	30,7	+ 3,0	0,7	0,2	2,1
Frankrig	34,6	36,8	+ 2,2	1,2	÷1,7	2,7
Vesttyskland	34,7	36,8	+ 2,1	0,3	÷0,8	2,6
Japan	19,3	20,5	+ 1,2	1,1	÷1,1	1,2

[1]) Bruttonationalprodukt
[2]) For Danmark perioden 1961–1971
Kilde: OECD.

Allerede i 1962 hørte Sverige til de førende lande med hensyn til skatternes andel af bruttonationalproduktet, og i 1972 beslaglagde det offentlige nær ved halvdelen af nationalproduktet gennem skatter, afgifter og socialforsikringsordninger. Sverige hører ligeledes til blandt de vestlige lande, der har haft de største stigninger i skattebyrden. Staten har således en væsentlig indflydelse på indkomsterne, men også andre dele af økonomien er »nationaliseret«. Nedenfor er en samlet oversigt over det offentliges betydning i 1950 og 1970 for en række komponenter på nationalregnskabet. Det offentliges indflydelse er målt ved en procentandel af bruttonationalproduktet.

Procent af bruttonationalproduktet	1950 (skønsmæssigt)	1970 (skønsmæssigt)	
Offentlig produktion	15	20–25	
Offentlig industriproduktion	5	5	
Totale offentlige indkomster	25	51	
Offentligt forbrug og investering	20	30	
Overførsler	8	18	
Finansiel opsparing	÷3	2–5	
Offentlig opsparing	30	43	i procent af bruttoopsparing
Offentlig kreditforsyning i organiseret kreditmarked	1	40	i procent af bruttoopsparing

Kilde: Assar Lindbeck: Swedish Economic Policy, London 1975.

Som helhed er det offentliges engagement steget på alle områder. Det offentlige bidrager i dag med omkring $^1/_4$ af samfundets produktion, fortrinsvis som offentlige serviceydelser, mens produktionen fra nationaliserede eller statsetablerede virksomheder udgør en uændret andel. Det offentlige tegner sig desuden for nærved $^1/_2$ af samfundets opsparing. Dette har imidlertid ikke bety-

det, at det offentlige gennem opsparingen dirigerer halvdelen af samfundets investeringer. Kun en begrænset del af midlerne går f. eks. i den statslige investeringsbank eller anvendes som led i regionalpolitikken til opkøb af aktier m.v. Hovedindtrykket er således, at efterspørgselssiden i høj grad er »nationaliseret«, mens produktions- og investeringssiden i stor udstrækning er overladt til privat virksomhed. Desuden er det karakteristisk, at Sverige i modsætning til det øvrige Europa, men på lige fod med de øvrige nordiske lande, har et højt offentligt forbrug.

Indgrebene i produktion og investeringer synes at styres ad andre kanaler, f. eks. gennem regionalpolitikken og den almindelige økonomiske politik, og på områder som landbrugspolitikken og boligefterspørgslen blander staten sig direkte i allokeringen af ressourcerne.

Man kan således ikke entydigt sige, at det svenske samfundssystem går i socialistisk eller kapitalistisk retning. En blandingsøkonomi som den svenske lader sig da heller ikke beskrive ved en socialistisk eller liberalistisk samfundsmodel, men er sammensat af en række komplekse faktorer, der må vurderes i deres helhed efter de enkelte målsætninger i samfundet og ikke ved så generelle beskrivelser, som kapitalistisk versus socialistisk.

Litteratur og kilder

(1) Rolf Adamson m. fl.:
Problem i svensk ekonomisk Historia, Lund 1972.

(2) Gunnar Alexandersson:
De Nordiska Länderna, Natur, Befolkning, Näringsliv, Lund 1972.

(3) Statistiska Centralbyrån:
Statistiska Meddelanden m. fl.

(4) Lennart Jörberg and Olle Krantz:
The Fontane Economic History of Europe, Scandinavia 1914–1970, 1975.

(5) Bjarne Hastrup:
Hovedtræk af norsk økonomi efter 1945, Økonomi og politik, 1, 1973.

(6) Assar Lindbeck:
Swedish Economic Policy, London 1975.

(7) Nordiska historikermötet i Uppsala 1974, Mötesrapport, Kriser och krispolitik i Norden under mellankrigstiden, Uppsala 1974.

(8) Bengt Rydén:
Fusioner i svensk industri, Stockholm 1971.

(9) Bo Södersten m. fl.:
Svensk Ekonomi, Stockholm 1974.

(10) Yearbook of Nordic Statistics.

Korporatisme-begrebet og studiet af samspillet mellem politiske institutioner

Drude Dahlerup, Carsten Jarlov, Lars Nørby Johansen og Ole P. Kristensen

I. Indledning

Den kriseagtige tilstand, der i de senere år i stigende grad har kunnet konstateres i de vestlige samfund har sat gang i den offentlige debat vedrørende sociale, økonomiske og politiske institutioner, og den har tydeligt markeret et behov for samfundsvidenskabelige analyser.

Den nuværende krise har flere sider. Den har blandt andet politisk og økonomisk karakter. Det er en krise for politiske institutioner såsom parlament og partier. På det økonomiske område slår de keynasianske styringsmekanismer, der næsten vandt universel udbredelse i den vestlige verden efter den anden verdenskrig, tilsyneladende ikke til mere. Deres oprindelige mål, sikring af fuld beskæftigelse, blev i overraskende høj grad nået i det meste af efterkrigsperioden. Imidlertid blev den fulde beskæftigelse i stigende grad ledsaget af andre økonomiske problemer som voksende inflation og vanskeligheder med afvikling af de internationale betalinger. I midten af 70'erne i en sådan grad at den oprindelige målsætning, fuld beskæftigelse, i mindre omfang end på noget andet tidspunkt har kunnet nås[1]).

Den offentlige debat har naturligt nok beskæftiget sig med forskellige sider af krisen. Hvis vi koncentrerer os om den del af den danske debat, der vedrører politiske institutioner, kan der identificeres et par fremtrædende temaer. Det altdominerende tema har været væksten i den offentlige sektor, dens konsekvenser for erhvervslivet og spørgsmålet om de politiske institutioners mulighed for at styre (oftest underforstået: begrænse) væksten i den offentlige sektor[2]).

Dernæst har debatten om de politiske institutioner drejet sig om påståede ændringer i de enkelte institutioners relative betydning i det politiske system. Man har været optaget af den stadig mere centrale placering, interesseorganisationerne og administrationen synes at indtage. Med tydelig negativ værdiladning er dette fænomen blevet betegnet som organisations- og ekspertvælde. Samtidig har man talt om, at Folketingets position var svækket. Kritikerne har omtalt

Folketinget som et »gummistempel« for de beslutninger, der er blevet truffet af administrationen og interesseorganisationerne. Folketingets svækkede position er hyppigt blevet sat i forbindelse med den kraftige opsplitning af partisystemet, der er sket i de senere år.

Debatten om de ændrede relationer mellem de politiske institutioner har været præget af de værdipræmisser, der dannede grundlaget for etableringen af det repræsentative demokrati i Danmark. De påståede ændringer i disse relationer er sket i et forfatningsmæsigt vakuum[3]). De formelle rammer omkring det politiske system er stort set de samme som for 100 år siden. Svarende hertil synes man i debatten at tage sit udgangspunkt i det isolerede individ. Det er individerne, der opfattes som »basiselementet« i demokratiet, hvorfor det er det enkelte individ, der via sin afstemning ved folketingsvalgene med partierne som mellemled skal repræsenteres i de demokratiske institutioner. Denne tankegang fører naturligt til et krav om Folketingets absolutte primat blandt de politiske institutioner. Kravet herom er indeholdt i det velkendte slagord fra forfatningskampen i det 19. århundredes anden halvdel: »ingen over og ingen ved siden af Folketinget«. I følge denne tankegang må man se med nogen skepsis på interesseorganisationer, som repræsenterer gruppeinteresser på tværs af den grundlæggende repræsentation i Folketinget. Interesseorganisationernes betydning i det politiske system må følgelig begrænses.

Denne opfattelse af, hvorledes demokratiet bør fungere, er tydeligvis i mindre og mindre omfang i overensstemmelse med de faktiske forhold, og den voksende diskrepans har i den offentlige debat ført til en række forslag, som skulle rette op på udviklingen. Disse forslag har hovedsageligt gået på at give Folketinget og dets medlemmer bedre arbejdsvilkår, f. eks. ved at give dem bedre hjælpemidler herunder ekspertbistand i deres daglige arbejde. En anden reaktion kan ses som en delvis forkastelse af den grundlæggende demokratiopfattelse. Der tænkes her på forskellige overvejelser af muligheden for at lade den demokratiske repræsentation delvis basere på sociale grupper i stedet for individer. Disse overvejelser har allerede haft visse institutionelle konsekvenser, først og fremmest i 1962 ved oprettelsen af det på interessegrupperepræsentation baserede økonomiske råd[4]).

I den seneste tid er tilsvarende tanker blevet fremført igen, formentlig bl. a. som reaktion på det stærkt splittede og tilsyneladende ikke særligt arbejdsdygtige Folketing. Mest bemærkelsesværdigt og mest rendyrket er tankerne blevet ført frem i en kronik af den forhenværende formand for Metalarbejderforbundet Hans Rasmussen, der har foreslået oprettelsen af et »erhvervsting« baseret på repræsentation fra erhvervene og lønmodtagerne. Dette »erhvervsting« skulle fungere som supplement til og støtte for det splittede Folketing[5]).

Den nuværende krise og den dermed forbundne offentlige debat har således peget på en række problemstillinger, der naturligt byder sig til som emner for politologisk analyse: væksten i den offentlige sektor, ændret rollefordeling mel-

lem de statslige politiske institutioner (parlament – regering – administration), interesseorganisationernes voksende betydning i beslutningssystemet samt de politiske partiers krise.

Problemet er imidlertid, at politologien ikke i dag synes at råde over nogen færdigudviklet teori eller noget begrebsapparat, der på tilfredsstillende måde kan indfange de forandringer i det politiske system, der øjensynlig er sket. Denne uhyre vanskelige opgave kan næppe løses med mindre man bevidst retter opmærksomheden mod *samspillet* mellem de politiske institutioner og i så høj grad som muligt søger at se disse ændringer som et produkt af den generelle samfundsmæssige udvikling.

En forståelse af de forskellige politiske institutioners placering i det politiske system og måske især en forståelse af de ændringer, der er sket i denne placering, kan ikke nås gennem isolerede analyser af den enkelte institution. Det kræver en analyse af kontakten mellem institutioner og af deres indbyrdes afhængighed. Ændringer i én institutions placering vil ofte kunne opfattes som komplementære til ændringer for en anden institution. Eksempelvis har partiernes og parlamenternes ændrede situation på den ene side givetvis noget at gøre med interesseorganisationernes ændrede situation på den anden side. Samtidig er de indbyrdes forskydninger mellem de politiske institutioner ikke foregået i et samfundsmæssigt vakuum, men hænger nøje sammen med den almindelige økonomiske, sociale og erhvervsmæssige udvikling i samfundet.

Nedenfor vil vi derfor først kort redegøre for de aspekter af den generelle samfundsmæssige udvikling, der kan opfattes som væsentlige med henblik på en forståelse og analyse af de politiske institutioners udvikling. Dernæst vil vi via en gennemgang af dele af den politologiske litteratur forsøge at tegne konturerne af et korporatismebegreb, der kan danne udgangspunkt for det videre studium af ændringerne i samspillet mellem de politiske institutioner.

2. *Træk af den samfundsmæssige udvikling*

2.1. Den generelle udvikling i efterkrigstidens Vesteuropa

En helt generel beskrivelse af den samfundsmæssige udvikling lader sig naturligvis ikke foretage her. Imidlertid er der to til dels sammenhængende træk som synes at være universelle for samfundsudviklingen i Vesteuropa og som formentlig udgør en væsentlig del af nøglen til forståelse af de ændrede vilkår for de politiske institutioner.

Det første træk er *udviklingen i erhvervsstrukturen.* Den økonomiske vækst kombineret med den teknologiske udvikling medfører til stadighed forskydninger mellem økonomiens forskellige sektorer. Fra den førindustrielle epoke, hvor den primære sektor (hovedsageligt landbruget) dominerede økonomien, over industrialiseringen, som medførte en kraftig vækst i den sekundære fremstillings-

sektor på den primæres bekostning, er man nu nået til en postindustriel fase præget af stigende rationalisering og mekanisering i den sekundære (og primære) sektor, hvilket alt i alt har medført, at der er behov for og overskud til en voldsom vækst i den tertiære sektor, eller servicesektoren om man vil. Den nuværende fase er »postindustriel« i den forstand, at den sekundære sektors relative betydning i økonomien målt ved andel af nationalprodukt og arbejdsstyrke er svindende[6]). Der er tendenser til, at hastigheden i denne udvikling er stigende, og i hvert fald har udviklingstempoet været anseeligt i efterkrigstiden.

Denne forskydning mellem økonomiens sektorer modsvares af ændringer i befolkningens fordeling efter erhverv og stilling, og herigennem af ændringer i samfundets status- eller klassestruktur. Hovedtrækkene har her været, at landbrugserhvervets andel af arbejdsstyrken er faldet stærkt, at antallet af selvstændige generelt har været i tilbagegang, at antallet af arbejdere er faldende eller stagnerende, mens funktionærgruppen er hastigt voksende. I Danmark er funktionærgruppen nu faktisk større end arbejdergruppen. Nogle danske tal kan illustrere den generelle udviklings jordskredsagtige karakter:

Erhvervsfordelingen (absolutte tal i 1000 i parentes)

Antal beskæftigede i	1960	1965	1970	1974
Landbrug m.v.	17.8 % (366)	14.6 % (326)	10.6 % (244)	9.2 % (228)
Fremst. virksomh.	29.7 % (613)	29.7 % (663)	28.6 % (660)	26.0 % (645)
Bygge og anlæg	7.3 % (150)	8.3 % (184)	9.1 % (211)	8.1 % (202)
Administration og liberale erhverv	12.9 % (267)	15.6 % (348)	20.5 % (475)	27.1 % (672)

Stillingsstruktur

Antal	1960	1965	1970	1974
Selvstændige	20.8 % (429)	18.4 % (404)	14.7 % (342)	13.0 % (321)
Funktionærer	27.3 % (563)	31.2 % (670)	36.1 % (835)	41.7 % (1035)
Arbejdere	46.7 % (961)	45.1 % (1008)	43.8 % (1914)	41.0 % (1016)

Kilde: Folketællinger til og med 1970, tallene fra 1974 stammer fra beskæftigelsesundersøgelsen oktober 1974. Se Statistiske efterretninger nr. 19, 1975.

Der kan næppe være tvivl om, at disse ændringer og ikke mindst den hastighed, hvormed de er foregået, på afgørende vis har ændret interessekonfigurationen i de vesteuropæiske samfund.

Det andet træk af samfundsudviklingen, der skal fremhæves er den *voldsomme ændring af statens rolle,* der er sket i de vesteuropæiske lande i efterkrigstiden. Ændringer angår både selve omfanget af statens rolle, f. eks. målt ved de statslige budgetters andel af nationalproduktet, og karakteren af denne rolle. Udviklingen for så vidt angår omfanget kan illustreres af nogle tal for Danmark:

Offentlige udgifters andel af nationalproduktet

59/60	61/62	63/64	65/66	67/68	69/70
25,6 %	27,8 %	31,9 %	33,9 %	39.7 %	42.6 %

Kilde: Diverse årgange af økonomisk årsoversigt, fra det økonomiske sekretariat.

Væksten i den offentlige sektor kan kun delvist tages som udtryk for en bevidst politik, hvilket bl. a. indiceres af, at denne vækst er sket nogenlunde uafhængig af de politiske og ideologiske forskelle, der måtte være mellem de vesteuropæiske lande.

Den ovenfor nævnte forskydning mellem økonomiens sektorer er ensbetydende med en relativ vækst i den offentlige sektor, fordi store dele af den tertiære sektors funktioner varetages af det offentlige, dels af historiske grunde og dels fordi en række af de områder, det drejer sig om, kun vanskeligt kan reguleres ved hjælp af markedsmekanismen. Dette gælder ikke mindst områder som uddannelse, forskning og sygdomsbekæmpelse[7]).

Der er således indbygget visse mekanismer i de vestlige økonomiske strukturer, der medfører, at de offentlige budgetters andel af nationalproduktet stiger. Denne udvikling forstærkes yderligere af, at det i det mindste ikke hidtil har været muligt at rationalisere servicesektoren i nær samme omfang som økonomiens øvrige sektorer. Samtidig er lønningerne i denne sektor alligevel fulgt med de lønstigninger i andre sektorer, der er betinget af produktivitetsforbedringer.

Sideløbende med denne udvidelse af den offentlige sektors omfang er der sket en ændring i karakteren af denne sektors rolle i samfundet. En række faktorer har betinget denne ændring. For det første kan der peges på, at den kvantitative udvidelse af den offentlige sektors omfang i sig selv bidrager til også at ændre karakteren af det offentliges rolle.

En stor og hastigt voksende offentlig sektor får nødvendigvis afledede konsekvenser for hele økonomien, bl. a. ved at ændre efterspørgselsstrukturen på både vare- og arbejdsmarkedet, i form af multiplikator-effekter, og i form af teknologiske innovationer direkte i den offentlige sektor eller i de »afledede« fødeindustrier. Virksomheder og husholdninger vil derfor i højere grad blive direkte berørt af det offentliges aktiviteter, og der vil opstå et stærkt voksende behov for kontakt mellem de to sektorer med henblik på planlægning og udførelse af de offentlige aktiviteter, så de vækker mindst modstand i de berørte dele af den private sektor[8]).

En anden faktor, der har bidraget til ændringer i karakteren af det offentliges aktivitet i efterkrigstiden er den øgede betydning af en statslig konjunkturpolitik. Keynesiansk nationaløkonomisk teori blev i efterkrigstiden almindeligt tankegods hos de vestlige politiske eliter i en sådan grad, at perioden efter anden verdenskrig med nogen ret er blevet kaldt Keynes' epoke[9]). Selv politikere af liberal observans accepterede, at en økonomi, der »overlades« til sig selv vil

være præget af konjunktursvingninger, som medfører, at arbejdskraft og produktionsapparat i lange perioder ikke udnyttes fuldt ud. Under indtryk af konjunktursvingningernes sociale og økonomiske konsekvenser (arbejdsløshed og mindre end maximal økonomisk vækst) blev det god latin, at staten via en aktiv økonomisk politik skulle udjævne de i det økonomiske system indbyggede konjunktursvingninger.

Denne nye offentlige opgave forøger også behovet for kontakt mellem den private sektor, (erhvervslivet og lønmodtageren) og staten, idet valget af mål og midler for den økonomiske politik har umiddelbare konsekvenser for disse grupper, ligesom staten kan have behov for information fra disse grupper om hvilke indgreb, der er mulige og acceptable.

Den konjunkturregulerende politik var i første omgang helt bestemt af kortsigtede målsætninger, nemlig at påvirke konjunkturbevægelsen i det næste kvartal, eventuelt i undtagelsestilfælde i det næste halve eller hele år. Disse bestræbelser viste sig imidlertid at have afledede utilsigtede konsekvenser på længere sigt. Reguleringen af den samlede efterspørgsel skete nemlig primært via investeringer, herunder specielt boligbyggeriet, og i mindre omfang via det private forbrug. Dette medførte ofte en stop/go politik for visse investeringer[10]). Efterspørgselsreguleringen kolliderede derfor med ønsket om en stabil økonomisk vækst og kunne også føre til forvridninger i erhvervsstrukturen, idet ikke alle typer investeringer i lige grad blev ramt af de foretagne indgreb. Den kortsigtede økonomiske politik havde således nogle utilsigtede og tildels uoverskuelige konsekvenser for den langsigtede økonomiske udvikling i både den private og offentlige sektor.

I denne situation var det nærliggende at søge det offentliges konjunkturpolitik tilrettelagt efter bevidste politiske målsætninger eller som led i en planlægning af hele den økonomiske udvikling[11]). Nødvendigheden af styring og planlægning blev yderligere understreget af, at den konjunkturregulerende politiks sigte ret hurtigt udviklede sig i en helt anden retning end forudset af Keynes, idet hovedproblemet blev at begrænse efterspørgslen i stedet for at stimulere den[12]). Her udviste de kortsigtede økonomiske styringsinstrumenter en skarp asymetri, idet de nok var effektive m.h.t. at stimulere efterspørgslen og sikre fuld beskæftigelse, men i langt ringere grad kunne tackle overbeskæftigelsesproblemet og den ledsagende inflation. Ønsket om at klare disse problemer trak også i høj grad i retning af en langsigtet styring og planlægning af statens aktiviteter og deres konsekvenser for den private sektor.

Endelig skal som en tredie faktor, der medvirkede til at udvikle og ændre karakteren af det offentliges opgaver i efterkrigstiden, nævnes, at det i stigende grad blev tydeliggjort, at markedsmekanismen har sine begrænsninger som middel til at foretage ressourceallokering og styre produktionsudviklingen. Kort fortalt er problemet, at markedsmekanismen er ude af stand til ved prioriteringen (prisdannelsen) af forskellige goder at indregne »sociale« værdier og/eller vær-

dier, der først viser sig på langt sigt, det være sig på plus eller minussiden. Dette problem er blevet stadig mere aktuelt i efterkrigstiden, idet de såkaldte »external economies and diseconomies« må antages at have særlig stor betydning i højtudviklede økonomier. Problemet er f. eks. aktuelt m. h. t. det fysiske miljø. Stigende materiel produktion kan medføre et ødelagt fysisk miljø p. g. a. forurening med støj og kemikalier, ødelæggelse af æstetiske værdier o. s. v. Disse omkostninger vil imidlertid ikke afspejle sig i varernes pris, hvis man ikke griber ind fra statens side. Tilsvarende vil markedsmekanismen ofte have vanskeligt ved at allokere hensigtsmæssigt mellem formål, der resulterer i en umiddelbar behovstilfredsstillelse og formål, som først på længere sigt giver »forbrugeren« fordele. Det er blandt andet derfor, markedsmekanismen ikke er særligt velegnet til at allokere ressourcer mellem umiddelbar behovstilfredsstillelse og formål som uddannelse og forskning, der først giver »afkast« på langt sigt, og hvor afkastet i øvrigt ofte vil være eksternt i forhold til investor.

Disse brist i markedsmekanismen har i stigende grad ført til indgreb fra statens side i form af påbud og anordninger (f. eks. fredningslove, byggevedtægter, sundhedsvedtægter o. s. v.) og indgreb i form af afgifter og subsidier, der skal modsvare »external economies and diseconomies«. Også på dette punkt har udviklingen medført, at de politiske spørgsmål er blevet mere og mere tekniske og komplicerede, ligesom der opstår et stigende behov for tæt kontakt mellem staten og den private sektor.

Tre faktorer synes således at have medvirket til at ændre karakteren af de statslige aktiviteter:

1. Forskydninger i den økonomiske struktur fra den primære og sekundære sektor til den tertiære sektor (servicesektoren).
2. Konjunkturreguleringspolitikken.
3. Mangler ved markedsmekanismen som styringsmiddel.

Den beskrevne udvikling har medført, at ord som styring og planlægning er blevet nøgleord i vesteuropæiske politik[13]). Med lidt forskellig hastighed og styrke er denne tendens slået igennem i det offentliges aktivitet i de enkelte lande, afhængig af traditionen for central styring (f. eks. Frankrig har en sådan solid tradition) og afhængig af hvor gennemsyret den politiske ideologi er af økonomisk liberalisme. De styringsmekanismer, man har benyttet, indebærer dog alle steder en opretholdelse af det private erhvervsliv. Der er ikke blevet gjort forsøg på at etablere nogen form for centraldirigeret økonomi. Styringen af den private og offentlige sektor er i høj grad foregået i et intimt samarbejde mellem de to sektorer. Ofte på en måde, der kan minde om forhandlinger mellem to ligeberettigede parter, hvor ingen af parterne har et tydeligt primat over den anden. Dette forhold betyder imidlertid ikke, at staten blot kan opfattes som én interesseorganisation blandt flere. Den har en særlig placering som central koordinator i beslutningssystemet. I øvrigt griber de styringsmidler, staten anvender over

for den private sektor, sjældent direkte ind i beslutningerne i denne sektor. I stedet bruger man indirekte metoder, der gør det økonomisk eller i anden forstand fordelagtigt at træffe beslutninger i overensstemmelse med den fastlagte målsætning, men som ikke opstiller absolutte hindringer for »uønsket« adfærd.

2.2. Særtræk ved den danske udvikling

De træk af den generelle samfundsmæssige udvikling, der netop er skitseret, dækker i det væsentlige også Danmark. Den danske udvikling rummer dog en række specifikke træk, hovedsageligt fordi en rodfæstet økonomisk liberalisme har lagt ret snævre grænser for karakteren af statens aktiviteter.

Den offentliges sektors størrelse i Danmark lå i midten af 60'erne endnu på det gennemsnitlige niveau for vesteuropæiske lande, måske endda lidt under, men med »take off« fase under den borgerlige VKR-regering er den offentlige sektor nu vokset til noget nær verdensrekord[14]). Når man alligevel kan tale om en rodfæstet økonomisk liberalisme hænger det sammen med karakteren af det offentliges aktiviteter i Danmark.

Den fri markedsmekanisme foretager på den ene side en prisdannelse og dermed en allokering af ressourcerne mellem forskellige produktioner, på den anden side fastsætter den også indkomstdannelsen og den deraf afledte indkomst- og formuefordeling i samfundet. Når man griber ind, styrer og planlægger fra statens side, kan man lægge vægten på ressourcefordelingssiden d.v.s. forsøge at påvirke erhvervsstrukturen eller man kan lægge vægten på indkomstfordelingssiden, hvilket i praksis indebærer, at man tilstræber en indkomstudjævning i forhold til det, der er resultatet af markedskræfternes virksomhed. Ovenfor har vi kun beskæftiget os med den første type styring og planlægning, mens den anden type indebærer en endnu ikke omtalt form for statsaktivitet, nemlig indkomstoverførsler til visse husholdninger (transfereringer). Det er karakteristisk for udviklingen i Danmark, at væksten i den offentlige sektor i høj grad er sket på områder, der indeholder et fordelingspolitisk aspekt. Helt tydeligt ses dette med de egentlige transfereringer, som i 1960 udgjorde 10 % af husholdningernes disponible indkomster, i 1965 11 % og i 1970 hele 18 %[15]). I det hele er det socialsektoren, sundhedssektoren og til dels undervisningssektoren, der er ansvarlig for væksten i de offentlige udgifter i Danmark. Væksten i det offentliges drifts- og anlægsudgifter fra 1962/63 til 1972/73 var 330 %, væksten i sociale udgifter var 405 %, i sundhedsudgifterne 452 % og i undervisningsudgifterne 383 %[16]). Disse stærkt voksende sektorer kan alle primært siges at vedrøre indkomstfordelingsproblematikken og langt mindre spørgsmålet om styring af erhvervsudviklingen.

Påvirkning af erhvervsstruktur og erhvervsudvikling kan formentlig foretages uden alt for store offentlige udgifter. Sådanne påvirkningsforsøg er imidlertid kun i beskeden udstrækning sket i Danmark. I modsætning til lande som Frankrig, Italien, England og Sverige, hvor der er sket omfattende nationaliseringer,

er den statslige erhvervsaktivitet af beskedent omfang i Danmark. Først ret sent er man i Danmark begyndt at tale om styring og planlægning af den private sektor. Det første eksempel er vel egentlig egnsudviklingspolitikken. Den første lov herom i 1958 kom meget sent i forhold til lande som Norge, Sverige og England[17]). I øvrigt er begrundelsen for egnsudviklingspolitikken så speciel, at den ikke er nogen voldsom udfordring til de liberale principper.

Det første egentlige tegn på vilje til styring og planlægning er perspektivplanlægningen, der påbegyndtes under VKR-regeringen. Oprindeligt var målsætningen alene at koordinere og planlægge det offentliges evne aktiviteter, senere blev også den private sektor inddraget i planlægningen[18]). Et nyere tegn er de forsigtige antydninger af et ønske om en styring af kapitalmarkedet. Dette ønske har foreløbig ført til oprettelsen af kapitalmarkedsrådet, der dog foreløbig må siges at have været uden betydning. Til sammenligning kan nævnes, at man f. eks. i Frankrig længe fra det offentliges side har gennemført en stram styring af det private kapitalmarked for at påvirke strukturudviklingen i erhvervslivet[19]). Dette til trods for at Frankrig i det meste af efterkrigstiden har været styret af borgerligt prægede regeringer, mens de danske regeringer siden slutningen af 20'erne i høj grad har været præget af socialdemokratiet.

Sammenfattende kan man om den danske udvikling sige, at den offentlige sektor er vokset kraftigt, og at denne vækst har ført til eller i det mindste sigtet mod en omfattende social udjævning, mens man kun i ringe grad har brugt statsaktiviteterne til at gennemføre en styring og planlægning af erhvervsudviklingen.

2.3. Konsekvenser af ændringen i statens aktivitet

De beskrevne ændringer i den offentlige sektor kan sammenfattes i nogle punkter med direkte relevans for de politiske institutioners arbejdsvilkår og situation:

1. Antallet af »sager«, der skal afgøres i de politiske institutioner er vokset kraftigt.
2. »Sagerne« har skiftet karakter. Hvor de politiske stridsspørgsmål tidligere ofte vedrørte enkle og overskuelige problemstillinger, der kunne indpasses i et lille antal grundlæggende konfliktdimensioner, angår de nu hyppigt teknisk meget indviklede forhold og kan ikke uden videre sættes i forhold til et beskedent antal konfliktdimensioner. Man kan derfor tale om en teknokratisering af det politiske arbejde.
3. Løsningen af disse mange stærkt tekniske prægede spørgsmål har direkte konsekvenser for et utal af forskellige grupper i samfundet, med et deraf flydende behov for tæt interaktion mellem staten og de berørte grupper.

3. Synsvinkler på forholdet mellem stat og organisationer

I de seneste års statskundskab synes der at aftegne sig en ny måde at nærme sig studiet af de vesteuropæiske politiske systemers funktionsmåde i almindelighed

og forholdet mellem interesseorganisationer og statsapparat i særdeleshed. Den stadig hyppigere anvendelse af termer og udtryk som »korporatisme«, »neo-korporatisme«, »korporativ pluralisme«, »segmenteret pluralisme« o.s.v. kan opfattes som signaler på denne nyorientering.

Den ny angrebsvinkel, der gemmer sig bag disse etiketter må ses i modsætning til den hidtil fremherskende måde at gribe studiet af interesseorganisationer og deres forhold til statsapparatet an på. Det vil først og fremmest sige den gruppeteoretiske synsvinkel og den »pressure-group« tradition, der ligger i forlængelse heraf. Den gruppeteoretiske synsvinkel kan føres tilbage til Bentleys arbejde omkring århundredskiftet[20]), mens det mest klare udtryk for »pressure-group« traditionen findes i Truman's bog, *The Governmental Proces. Political Interests and Public Opinion* fra 1951. Lidt flot kan man sige, at den i USA udviklede »pressure-group« tradition har været dominerende i sidste 15–20 års interesseorganisationsforskning.

3.1. »Pressure-group« traditionen

The Governmental Proces består af to adskilte dele. Den første del indeholder det teoretiske hovedræsonnement, herunder fastlæggelsen af gruppebegrebet, tanker om hvad politik og stat er og den slags ting. Den anden del indeholder en mere empirisk betonet analyse af en række interesseorganisationers indflydelse på og igennem statsapparatet og de politiske partier i USA.

Det teoretiske ræsonnement blev imødegået med en intens og ret ubønhørlig kritik, og har i sin helhed ikke vundet indpas blandt de forskere, der har beskæftiget sig med interesseorganisationer. Derimod har visse delelementer, vigtigst vel nok tesen om det overlappende gruppemedlemsskab og den hermed forbundne moderering og afdæmpning af gruppekravene kunnet genfindes i mange senere studier. Det samme gælder i øvrigt mere generelt den pluralisme[21]), som gennemsyrer Trumans opfattelse af interesse-organisationernes placering i den politiske proces, herunder ikke mindst understregningen af eksistensen af konkurrerende organisationer.

Den mere empirisk orienterede del af Truman's bog er i en vis forstand den mest interessante, idet der af denne del af bogen kan udledes et forslag til en systematik eller et analyseskema, der i almindelighed kan benyttes til at undersøge interesseorganisationernes aktivitet. To centrale forhold skal understreges i forbindelse med dette analyseskema.

1. Analyseskemaet er bygget over den fra statskundskaben velkendte »indflydelsesmodel«. Opmærksomheden rettes derfor mod nogle kategorier af faktorer, som antages at være af central betydning i indflydelsesprocessen. Det drejer sig om interesseorganisationernes *ressourcer for indflydelse,* hvor forhold som organisationens opbygning, repræsentativitet, organisationsprocent, økonomiske ressourcer og lederskabsdygtighed vel nok er

de i litteraturen hyppigst behandlede. Og det drejer sog om *indflydelsesteknikker,* d.v.s. de pressionsmidler eller teknikker, som organisationerne bringer i anvendelse over for de statslige beslutningstagere. Blandt de teknikker, man har beskæftiget sig med kan nævnes bestikkelse, manipulation, overtalelse o.l. »Indflydelsesmodellen« er i øvrigt karakteriseret ved fastlæggelsen af retningen for den påvirkning, der foregår: statsapparatet betragtes som et passivt objekt for organisationernes indflydelsesbestræbelser.

2. Indflydelsesprocessen betragtes som bestående af to faser. For det første kampen om at opnå *adgang* til statsorganerne. For det andet – efter at organisationerne har overskredet adgangstærsklen – forsøget på at realisere de i organisationerne formulerede krav og interesser gennem påvirkning af de statslige beslutningstagere.

Disse centrale elementer fra Truman's analyseskema har været grundlæggende for »pressure-group« traditionen. Den vigtigste teoretiske videreudvikling af »pressure-group« traditionen må tilskrives Gabriel Almond[22]). Almond har beskæftiget sig med interesseorganisationernes aktiviteter indenfor en strukturfunktionsanalytisk ramme. Interesseorganisationerne ses her primært som strukturer, der artikulerer krav. Det understreges således, at interesseorganisationernes relationer til staten hører hjemme i det politiske systems input-side.

Sammenfattende kan »pressure-group« traditionen da karakteriseres i fire punkter:

1. En overvejende pluralistisk samfundsopfattelse.
2. I studiet af forholdet mellem organisationer og stat har to kategorier af faktorer været grundlæggende: 1) ressourcer for indflydelse, 2) pressionsmidler. Statsorganerne opfattes som relativt passive mål for organisationernes indflydelsesbestræbelser.
3. Indflydelsesprocessen betragtes som bestående af to faser, en adgangsfase og en egentlig påvirkningsfase.
4. Interesseorganisationerne fungerer fremfor alt som artikulationsstrukturer, og deres aktiviteter placeres følgelig i det politiske systems inputside[23]).

At disse fire punkter kan betragtes som grundelementer i en forskningstradition, kan illustreres ved, hvor forbavsende tvangfrit en endda meget stor del af den eksisterende interesseorganisationslitteratur adækvat kan beskrives ved hjælp af de nævnte elementer[24]).

»Pressure-group« traditionen var måske en fornuftig ramme for studiet af interesseorganisationernes placering og funktion i den politiske proces i USA først i 50'erne, men hvad angår de nutidige »postindustrielle« europæiske sam-

fund, kan det analyseskema, som »pressure-group« traditionen har at tilbyde, ikke alene danne udgangspunkt for en forståelse af nogle af de ændringer i de politiske institutioners virksomhed, som statens ændrede aktivitet må formodes at have afstedkommet.

Det er nok tænkeligt, at en række mindre betydningsfulde interesseorganisationer, stadig fungerer efter den model, der indeholdtes i »pressure-group« traditionen, men denne model er næppe særlig frugtbar til beskrivelse af de vigtigste interesseorganisationers aktiviteter. Den virksomhed som arbejdernes, industriens og landbrugets store organisationer udfolder forstås formentlig langt bedre indenfor rammerne af en korporatismeopfattelse.

3.2. Korporatismeopfattelser

Indledningsvis skal der peges på to forhold, ,der synes at være gennemgående i den litteratur, der under den ene efter den anden form har beskæftiget sig med forekomsten af korporatistiske tendenser i samspillet mellem stat og organisationer.

For det første fremhæves det, at studiet af forholdet mellem stat og interesseorganisationer som analytisk udgangspunkt har *integrationen* eller sammensmeltningen mellem disse organisationer og de statslige beslutningsstrukturer. Allerede med denne indledende bestemmelse markeres nogle væsentlige forskelle fra »pressure-group«-traditionen. Hvor denne tradition tog udgangspunkt i interesseorganisationerne og de der formulerede krav for herefter at følge kravene langs den trange todelte indflydelsesvej gennem statsapparatet, ligger korporatismeopfattelsernes analytiske udgangspunkt i det *samspil,* der udfolder sig i *statsligt regie.* Hermed forlades også »pressure-group« traditionens opfattelse af interesseorganisationerne som artikulationsstrukturer og den heraf følgende placering af deres aktiviteter som overvejende input-relevante. Integrationstankegangen medfører en fokusering på organisationernes direkte beslutningstagende og beslutningsformidlende rolle.

For det andet peges der på, at det integrerede privat-offentlige beslutningssystem fungerer som en ramme, hvorigennem samfundsmæssige konflikter og interessemodsætninger samordnes og bilægges. Med andre ord opfattes det korporative beslutningssystem som havende en *konfliktløsende eller konfliktdæmpende funktion* i samfund der er gennemvævet af kulturelle, ideologiske, økonomiske og andre former for konfliktdimensioner. Korporatismeopfattelserne er således i høj grad forenelig med en opfattelse af staten som udøver af en sammenholds- eller samordningsfunktion.

I den nærmere præsentation af korporatismeopfattelserne skal der først ses på de grundlæggende opfattelser af samfundet, der har ligget til grund for de nyere formuleringer af korporatismebegrebet. Disse opfattelser af samfundet vedrører spørgsmål som, hvilke interesser eller konflikter, der er dominerende i samfundet, hvordan de er organiseret, og hvorledes de kanaliseres videre i det politiske

system. Derudover skal der forsøges en vis konkretisering af overvejelserne over den integrerede beslutningsstruktur og dennes konfliktløsende funktion.

Samfundsopfattelser

En række forfattere, der har beskæftiget sig med forholdene i Holland, Belgien, Østrig og Schweiz har påpeget at disse samfund har væsentlige fællestræk, idet de – idologisk og kulturelt – kan siges at være kløvet igennem af nogle lodrette og adskilte søjler, således at den politiske organisering i såvel interesseorganisationer, politiske partier som andre former for gruppe-dannelser følger disse søjler. F. eks. har man peget på, at der i Holland eksisterer 3 søjler, en katolsk, en calvinistisk og en ikke-konfessionel.

Da de nævnte lande imidlertid i efterkrigstiden i høj grad har været præget af politisk stabilitet har forskningsbestræbelserne naturligt nok ikke alene gået på at kortlægge denne søjleopdeling. Der er også gjort forsøg på at besvare spørgsmålet om, hvordan det kan være, at samfundene – søjleopdelte eller fragmenterede som de er – alligevel har udvist politisk stabilitet.

Val R. Lorwin har lanceret begrebet »segmenteret pluralisme«[25]). Ved »segmenteret« forstås, at den politiske organisering finder sted langs de kulturelle og ideologiske kløfter og ved »pluralistisk«, at der side om side eksisterer en flerhed af sådanne kløfter og dermed organiserede søjler. Det er karakteristisk for Lorwin, at han især interesserer sig for konflikternes art og oprindelse, samtidig med at grundlaget for segmenteringen udtrykkeligt begrænses til ideologiske og kulturelle (religiøse) kløfter. Derigennem afgrænses gyldighedsområdet for Lorwins overvejelser til Holland, Belgien, Schweiz og Østrig.

Samme opfattelse af samfundet som værende opdelt i en række søjler ligger bag Arend Lijpharts begreb »consociational democracy«[26]). Lijphart går imidlertid et skridt videre end Lorwin ved direkte at forsøge at besvare spørgsmålet om, hvorfor sådanne samfund trods fragmenteringen alligevel kan være politisk stabile.

Svaret finder han i de politiske eliters adfærd. Hvis de politiske eliter udfolder bevidste bestræbelser for at modvirke de tendenser mod instabilitet og fastlåsthed, der er det fragmenterede samfund iboende, er der tale om et »consociational democracy«. Disse samfundsbevarende bestræbelser giver ophav til såkaldte »elite-karteller«, sammensat af repræsentanter fra de forskellige søjler, fra regeringen og fra administrationen. Som konkrete eksempler på »elitekarteller« nævner Lijphart brede regeringskoalitioner som i Østrig og Schweiz, råd og komiteer som f. eks. Det sociale og økonomiske Råd i Holland, men betoner i øvrigt stærkt, at de konkrete institutionelle former, hvorigennem »elitekartellerne« udøver deres sammenholdsfunktion kan være forskellige fra land til land.

Den skarpe søjleopdeling gælder således kun på masseplan. Søjleeliternes hyp-

pige og frie kontakt, samarbejde og målfællesskab er det definerende træk ved de konsocietionale demokratier.

Denne tankegang adskiller sig på et par punkter klart fra den pluralisme, der er fremherskende indenfor »pressure-group« traditionen. I stedet for elitekonkurrence peger Lijphart på et elitesamarbejde. Hvor det overlappende gruppemedlemsskab og den heraf flydende moderering af gruppekravene var centralt i Truman's ræsonnement er søjlernes distingthed og relative isolation på masseplan kombineret med integration på eliteplanet det centrale i Lijphart's model.

Som Lorwin retter Lijphart opmærksomheden mod ideologiske og kulturelle kløfter som basis for fragmenteringen. Lijpharts model er da også primært udviklet med henblik på de samme lande, som Lorwin beskæftigede sig med.

Sigtet med Martin O. Heisler's »europæiske-politik« model er noget bredere, idet denne model ikke alene tager sigte på Holland, Belgien, Østrig og Schweiz, men også forsøger at inddrage andre mindre europæiske lande, først og fremmest de skandinaviske[27]).

Denne udvidelse sker i praksis ved at også økonomiske, erhvervsmæssige og sociale interesser betragtes som grundlag for en søjleopdeling i iøvrigt kulturelt homogene samfund. Argumentet herfor er, at det ikke i så høj grad er arten og oprindelsen af de samfundsmæssige konflikter og kløfter, der er afgørende for det politiske systems funktion, men derimod er det søjleopdelingens effekter for formuleringen og administrationen af den offentlige poltik, der har betydning. Eksempelvis finder Heisler i de skandinaviske lande en række gennemorganiserede og relativt autonome økonomiske sektorer. Indenfor hver sektor findes der et netværk af centraliserede og bureaukratiserede interesseorganisationer, som har monopol på formuleringen og varetagelsen af de relevante interesser.

Philippe C. Schmitter har nærmet sig problemet på en lidt anden måde, men er som Heisler mest optaget af beslutningsstrukturens udseende. Schmitters mål er for det første at levere en operationel definition af korporatisme forstået som et nutidigt system for interesserepræsentation, og for det andet her ud fra at konstruere en typologi, der kan bruges til beskrivelse af de udviklingsprocesser, der kan føre frem til et korporativt beslutningssystem[28]).

Ud fra denne opfattelse, at korporatisme er et interesserepræsentationssystem, hvis centrale kendetegn er en sammensmeltning af de organiserede interesser og den statslige beslutningsstruktur, definerer Schmitter korporatisme således:

> et interesserepræsentationssystem, hvor de konstituerende enheder er organiseret i
>
> – et begrænset antal af
> – enkelte (singular)
> – tvingende (compulsory)
> – ikke-konkurrerende
> – hierarkisk ordnede

- funktionelt differentierede kategorier, som er
- anerkendt eller støttet af staten, og som besidder
- et monopol på interesserepræsentation inden for de respektive kategorier mod en vis
- statslig kontrol med selektionen af ledere og interesseartikulation

Det fremgår bl. a. af Schmitters dimensioner, at også han lægger vægt på tilstedeværelsen af funktionelle sektorer og på den dermed forbundne mangel på konkurrence mellem organisationerne såvel i henseende til medlemsrekruttering som i forholdet til de statslige myndigheder.

Herefter sondres der mellem to former for korporatisme, »statskorporatisme« og »»samfundskorporatisme». Sondringen går på den rolle statsmagten har spillet for tilvejebringelsen af den korporative struktur. »Statskorporatisme« foreligger, hvor statsmagten har spillet en afgørende og direkte rolle for skabelsen af den korporative struktur (de fascistiske varianter af korporatisme), mens »samfundskorporatisme« betegner et interesserepræsentationssystem, som er produkt af en udviklingsproces, hvor relativt autonome interesseorganisationer selv har spillet en afgørende rolle.

Schmitters korporatismedefinition og de hertil knyttede undertyper kan analytisk set betragtes som idealtyper. Det fremgår af Schmitters egne illustrerende eksempler, at de skandinaviske lande kommer »samfundskorporatisme«-typen meget nær.

Integration mellem stat og organisationer

Korporatismeopfattelsen indebærer, at interessen retter sig mod de samspilsrelationer, som interesseorganisationer indgår i indenfor et statsligt regie. Interesseorganisationerne opfattes som havende en direkte beslutningstagende og beslutningsformidlende rolle. De vigtigste interesseorganisationers adgang til de statslige beslutningstagere er *institutionaliseret* i den forstand, at adgangen er slået fast gennem lang tids praksis og udfolder sig indenfor rammerne af et af de berørte parter accepteret normsæt. Adgangen kan betragtes som noget selvfølgeligt, og derfor ikke som noget organisationerne skal sætte deres ressourcer ind på at opnå. Der er bl. a. tale om, at der foregår en fortløbende *kooptation* af interesseorganisationsrepræsentanter ind i de statslige beslutningsstrukturer. Hermed understreges også, at de statslige myndigheder i høj grad også er aktive i den proces, der fører frem mod en stigende sammensmeltning mellem stat og organisationer.

Dette perspektiv indebærer som allerede antydet en drejning af forskningsinteressen i forhold til det fra »pressure-group« traditionen kendte. Spørgsmålet om organisationernes indflydelse træder noget i baggrunden. Integrationen mellem stat og organisationer indebærer, at der kun vanskeligt kan skelnes skarpt mellem stat og organisationer, hvorfor det selvsagt ikke bliver særligt relevant

eller forskningsteknisk fremkommeligt at se organisationerne som selvstændige politiske aktører, der med større eller mindre held søger at øve indflydelse på de statslige beslutninger. Derimod bliver det en vigtig forskningsopgave at kortlægge den beslutningsstruktur, der er fremkommet som følge af den stedfundne integration.

I forbindelse med dette kortlægningsarbejde vil der f. eks. kunne sondres mellem:

- »rene« korporative organer, som f. eks. Det socialøkonomiske Råd i Holland, der har dannet forbillede for Det økonomiske Samordningsråd i Norge og Det økonomiske Råd i Danmark.
- komiteer (kommissioner, råd, nævn, udvalg)
- forskellige høringsformer
- større uformelle rådslagninger mellem regering og organisationsledere (Harpsund- eller Marienborgmøder)
- andre ikke formaliserede kontakter

Deltagerne i disse forskellige kontaktformer er repræsentanter fra organisationerne, fra de politiske partier, fra regeringen og administrationen, samt »uafhængige« eksperter.

Flere forfattere ser komiteerne som de centrale organer, hvor integrationen mellem stat og organisationer finder sted, og har forsøgt at konstruere komitétypologier for at trænge igennem det ofte uoverskuelige vildnis af organer, der her er tale om. Ved den nærmere undersøgelse har man ofte interesseret sig for hvilket sagområde, der er tale om, organernes placering i den samlede beslutnings- og forvaltningsproces og rekrutteringen og den personelle sammensætning af disse organer[29]). En spændende problemstilling, der her byder sig til, er at undersøge i hvilket omfang beslutningsprocessen kan siges at være sektoropdelt, således, at der til en samfundsmæssig sektor svarer forholdsvis selvstændige beslutningsstrukturer bestående af de relevante organisationsrepræsentanter, administratorer, eksperter og politikere[30]). Som eksempler på mulige sektorer i dansk politik kan i flæng nævnes landbrug, fiskeri, sundhedsvæsen og forsvar.

Konfliktløsningsfunktionen

En vigtig bevæggrund for interesseorganisationerne til at indgå i de statslige beslutningsprocesser må selvsagt være ønsket om at få del i formuleringen og administrationen af den offentlige politik. Samtidig kan der peges på, at kooptationen betyder anerkendelse som forhandlingspartner, hvilket igen i praksis medfører tildeling af et monopol på varetagelse af den pågældende gruppes interesser.

Adgang forpligter imidlertid også. Er en interesseorganisation først en gang indrulleret i beslutningsstrukturen får den anpart i og dermed ansvar for de i

den pågældende struktur trufne beslutninger. Det medfører ofte en interesse i den pågældende beslutningsstrukturs fortsatte succesrige virke, også selvom visse beslutninger på kort sigt måtte være mindre tilfredsstillende for den pågældende organisation. Dette betyder igen, at organisationerne må afdæmpe, tilpasse eller moderere deres krav, og delvis afstå fra en kritik af de beslutninger, som de i kraft af deres adgang har fået medansvar for.

På denne baggrund forekommer det at være en rimelig hypotese, at længere tids deltagelse i den integrerede beslutningsstruktur gennem socialiseringsmekanismer vil tendere imod, at vende eller reorientere aktørernes loyalitet mod netop de integrerede beslutningsstrukturer. Set fra de statslige myndigheders side muliggør kooptation en tilførsel af teknisk ekspertise, information og viden. Vigtigt er videre, at kooptation bidrager til at tilvejebringe accept og støtte omkring det offentliges aktiviteter. Denne beslutningsstruktur kan derfor tjene til at legitimere en række af disse aktiviteter.

Når der tales om, at de integrerede beslutningsstrukturer har en konfliktløsende funktion, skal dette derfor ikke forstås på den måde, at denne særlige form for beslutningsstruktur skulle fjerne de interessemodsætninger, der er en række af de deltagende organisationers raison d'être. Derimod er tanken, at denne beslutningsstruktur gør det muligt at træffe nødvendige beslutninger samtidig med at åbne konflikter mellem modstående organisationer eller mellem en organisation og staten forhindres. Den integrerede beslutningsstruktur kan derfor på én gang tages som udtryk for en accept af eksisterende interesser og interessemodsætninger og som udtryk for en bevidst eller ubevidst bestræbelse i retning af at forhindre konfliktstoffet i at bryde ud i lys lue.

Som et af de klareste eksempler på en integreret beslutningsstruktur, der har en sådan konfliktløsende funktion, kan peges på den mangfoldighed af organer og regelsæt, der eksisterer på det danske arbejdsmarked. I dette tilfælde kan der ikke være tvivl om, at de involverede parter, inklusive staten, helt bevidst har søgt at udvikle strukturer, der mest muligt kunne begrænse forekomsten af åbne arbejdskonflikter. En tilsvarende bevidsthed om integrerede beslutningsstrukturers konfliktløsende effekter behøver ikke nødvendigvis at have været til stede på andre beslutningsområder, hvor sådanne strukturer har udviklet sig.

Grader af korporatisme

Man kan næppe med rimelighed spørge, om et politisk system er korporativt eller ej. Derimod må spørgsmålet være, i hvilken udstrækning det er præget af korporative beslutningsstrukturer. De korporative tendenser, vi mener, man vil kunne finde i det danske politiske system i dag, er resultatet af en lang historisk udvikling, hvor integrationen mellem stat og organisationer er blevet stadig større i takt med de tidligere omtalte ændringer i statens aktiviteter. Verdenskrigene og krisen i 30'erne synes at udgøre relative højdepunkter i denne udviklingsproces, hvor der alt i alt har været tale om en langsigtet bevægelse mod sti-

gende integration mellem stat og organisationer. Den vækst i korporative beslutningsstrukturer man formentlig vil kunne påvise i 1960'erne og 70'erne vil således være særegen derved, at baggrunden ikke er en krisesituation, men tværtimod en periode med økonomisk vækst uden sidestykke. Det er i øvrigt langt fra givet at denne bevægelse mod korporative beslutningsstrukturer vil fortsætte.

Et par spændingsmomenter synes nemlig at være et korporativt beslutningssystem iboende og vil på lidt længere sigt kunne medføre en gradvis nedbrydning af dette system. For det første synes der at være en tendens i retning af selvsforstærkende og accelererende styringsproblemer. I takt med at det korporative system omfatter flere og flere organiserede interesser; i takt med at »private« eller offentlige/private organer kommer til at spille en stadig større rolle for formuleringen og forvaltningen af den offentlige politik (fænomener som i sig selv har forudsætning bl. a. styringsbehov og styringsbestræbelser) vokser statens behov for at styre et stadig mere uoverskueligt og kompliceret beslutningssystem. I det omfang dette beslutningssystem måtte bestå af en række relativt autonome sektorer vil dette styringsbehov selvsagt være yderligere påtrængende. Som en reaktion på denne situation kan man meget vel tænke sig nye styringsmidler, hvorved man fra statens side bevidst søger at gå uden om eller »skære igennem« det korporative system.

Et andet spændingsmoment ligger i forholdet mellem de organisationseliter, som indgår i og tilvænnes det korporative system, og disse eliters organisationsmæssige basis, d.v.s. organisationernes menige medlemmer. Der synes at være grænser for, hvor langt organisationseliterne kan gå i retning af samordning, moderering af krav og konfliktløsning, før de interessemodsætninger, der er mellem de forskellige organiserede samfundsgrupper, får de menige medlemmer til at gøre oprør – dels mod indholdet af de beslutninger eliten er med til at træffe inden for det korporative systems rammer, dels mod selve systemets funktionsmåde.

4. Parlamentets og de politiske partiers placering i det politiske system

Den væsentligste grund til at beskæftige sig med korporatismebegrebet er naturligvis, at dette begreb synes at være relevant for en beskrivelse af forholdet mellem stat og organisationer. Derudover kan korporatismebegrebet formentlig også danne udgangspunkt for en forståelse af de vilkår, som andre komponenter i det politiske system fungerer under. Specielt gælder det med henblik på parlamentet og de politiske partier.

Det afgørende punkt i denne forbindelse er, at man kan antage, at det korporative beslutningssystem på visse områder er blevet en betydningsfuld, måske endog dominerende, beslutningskanal i det politiske system. Heraf følger nemlig, at andre beslutningskanaler (f. eks. forbindelsen partier – parlament – regering) tildeles en mere underordnet rolle ved de politiske beslutningers tilblivelse.

Såvel for partierne som for parlamentets vedkommende findes der allerede i dag i statskundskaben en lang række overvejelser over ændringer i deres placering i det politiske system. Hidtil er der imidlertid kun i beskedent omfang gjort forsøg på at kæde forandringer i parlament og partiers rolle sammen med accentueringen af korporative træk. Muligheden af at foretage en sådan sammenkædning skal sandsynliggøres i det følgende.

For både parlament og partier er det hensigten at forsøge denne sammenkædning i relation til varetagelsen af den funktion, der traditionelt er blevet anset for særlig karakteristisk for hvert af disse organer. For parlamentets vedkommende skal vi se på deltagelsen i formuleringen af autoritative beslutninger. For partierne skal der ses på deltagelsen i formidlingen af forskellige sociale gruppers politiske interesser. I begge tilfælde skal der først peges på en række indicier for, at parlamentet, hhv. de politiske partier, har haft aftagende betydning for varetagelsen af deres karakteristiske funktion. Dernæst skal denne ændring relateres til fremkomsten af korporative træk.

4.1. Korporatisme og »decline of legislatures«

Der findes efterhånden en hel del litteratur om det, der er blevet kaldt »decline of legislatures«[31]). Udtrykket »decline of legislatures« fungerer som en samlebetegnelse for en række beslægtede påstande, hvis fælles indhold er, at den lovgivende forsamlings betydning i det politiske system hævdes at være aftagende. Her skal kort omtales et par af de mere fremtrædende talsmænd for denne opfattelse.

Grosser har søgt at belyse moderne europæiske parlamenters betydning ved at undersøge deres deltagelse i bl. a. lovgivning og budgetbehandling. Konklusionen på hans overvejelser, der primært vedrører forholdene i Vesttyskland, England og Frankrig, er, at de europæiske parlamenter uden tvivl må siges at have afgivet indflydelse på disses områder til administrationen og de politiske partier. Wheare har påpeget betydelige uklarheder i litteraturen om »decline of legislatures«, således det forhold, at der lægges forskellige målestokke til grund ved vurderingen af parlamentets position. Somme tider tales der om parlamenternes absolutte betydning, til andre tider om deres relative betydning. I forbindelse med den relative betragtning kan sammenligningen gælde tidligere tiders faktiske eller idealiserede forhold, eller der kan være tale om en sammenligning mellem parlament og regering/administration. Anlægges der en relativ betragtning, er Wheare imidlertid enig i påstanden om »decline of legislatures«. I forhold til regering/administration har parlamenternes relative betydning været aftagende. Til illustration heraf fremhæver Wheare den stadig hyppigere forekomst af delegation af lovgivningskompetence.

Der er ingen grund til yderligere at gå i detaljer med litteraturen om »decline of legislatures«. Til brug for den argumentation, der søges gennemført i dette afsnit, er det i og for sig tilstrækkeligt at konstatere, at der i denne litteratur rå-

der enighed om, at parlamenternes betydning netop for formuleringen af de autoritative beslutninger blevet svækket. Derimod er man ikke nået særlig langt i retning af at forklare denne udvikling eller sætte den i relation til andre ændringer i de politiske systemers struktur. I det omfang, der overhovedet gøres forsøg på at forklare parlamenternes aftagende betydning, går forklaringsforsøgene primært i retning af at pege på den stigende betydning, som hhv. regering/administration og partierne har fået.

Korporatismeopfattelsen kan formentlig på frugtbar måde bidrage til en bedre forståelse af problemerne omkring »decline of legislatures«. Kernen i korporatismeopfattelsen er som nævnt styrkelsen af en ny type beslutningsstruktur, kendetegnet ved en stærk integration mellem interesseorganisationer og regering/administration. Denne nye beslutningsstruktur kan på en række punkter formentlig bedre end andre beslutningskanaler, hvor parlamentet er centralt placeret, tilgodese de ændrede krav til det politiske system, der udspringer af samfundsudviklingen og den heraf følgende ændrede karakter af den offentlige sektor.

Det korporative beslutningssystem har den fornødne kapacitet til løbende at styre udviklingen på afgrænsede beslutningsområder, hvor mængden af beslutninger, der skal træffes, er meget stor. Ligeledes har det korporative beslutningssystem lettere ved at tilvejebringe den information, der i dag på mange beslutningsområder er en altafgørende forudsætning for enhver form for styring. Endelig kan det nævnes, at det korporative beslutningssystem på en langt mindre kompliceret og iøjnefaldende måde end parlamentet kan skaffe den nødvendige accept og forståelse fra de grupper, der berøres af de beslutninger, der træffes.

På denne baggrund vil det være nærliggende at forvente, at parlamentet som den mindre effektive beslutningsstruktur har måttet afgive den faktiske kontrol med dele af sine traditionelle beslutningsområder, og at parlamentet ikke har kunnet opnå nogen central placering på de nye beslutningsområder, der er fremkommet som en følge af ændringerne i den offentlige aktivitet. Parlamenternes aftagende betydning for formuleringen af de autoritative beslutninger kan således ses som en konsekvens af stigende korporatisering.

Selv om visionen »intet over eller ved siden af Folketinget« således i dag formentlig er fjernere fra virkelighedens verden end nogensinde før, betyder fremkomsten af korporative træk naturligvis ikke på nogen måde, at det bliver overflødigt eller uinteressant at beskæftige sig med parlamentet og dets placering i det politiske spil. Tværtimod rejser den placering, som parlamentet tildeles i et politisk system med korporative træk, en række nye spørgsmål, bl.a. de følgende:

1. i hvilket omfang legitimeres de beslutninger, der træffes inden for rammerne af det korporative beslutningssystem via parlamentet?

2. i hvilket omfang er parlamentsmedlemmer og specialiserede parlamentsudvalg deltagere i det korporative beslutningssystem inden for forskellige beslutningsområder?
3. i hvilket omfang træffer parlamentet beslutninger trods modstand fra de interesseorganisationer, der deltager i det korporative beslutningssystem, og i hvilket omfang blokerer parlamentet beslutninger truffet inden for det korporative system?
4. i hvilket omfang er udviklingen af og ændringer i det korporative beslutningssystem sket gennem beslutninger truffet af parlamentet?

4.2. Korporatisme og ændringer i partiernes rolle

Selv om der blandt politologer formentlig vil være udbredt enighed om, at der er sket afgørende ændringer i de politiske partiers placering i en række vestlige politiske systemer inden for de sidste årtier, findes der ikke for partiernes vedkommende nogen pendant til »decline of legislatures« litteraturen, d.v.s. en litteratur, der behandler ændringerne i partiernes rolle ud fra en i store træk fælles synsvinkel. Her, hvor opgaven er at se ændringer i partiernes placering i sammenhæng med fremkomsten af korporative træk, er det naturligt at rette opmærksomheden mod det, der som tidligere nævnt er blevet betragtet som partiernes centrale funktion, nemlig deres rolle som formidlere af forskellige sociale gruppers politiske interesser. De ændringer i partiernes placering i det politiske system, der skal diskuteres, er således andet og mere end den logiske følge af, at parlamenterne, hvis betydning har været aftagende, beherskes af eller fungerer via politiske partier.

Påstanden vil være, at partiernes betydning som formidlere af forskellige befolkningsgruppers politiske interesser har været aftagende. Dette gælder, hvad enten man ser partierne som det eneste og direkte bindeled mellem vælgere og statslige beslutningscentre, eller ser partierne som bindeled mellem interesseorganisationerne og de statslige beslutningscentre.

En første antydning af, at der er sket en svækkelse af partiernes betydning for den direkte formidling af forskellige gruppers politiske interesser, kan fås ved at se på eventuelle ændringer m.h.t. hvilke konfliktdimensioner, der er strukturerende for partisystemet. Danske forhold kan tjene til illustration.

Det danske partisystems udseende omkring 1920, d.v.s. omkring det tidspunkt, hvor partisystemet blev »frosset«, er ofte blevet forklaret under henvisning til to fundamentale konfliktdimensioner, nemlig for det første konflikten mellem arbejdere og arbejdsgiver, og for det andet konflikten mellem land og by[32]). I hvert fald 3 af 4 »gamle« danske partier kan omkring 1920 entydigt placeres i forhold til disse to konfliktdimensioner, og det er utvivlsomt rimeligt på dette tidspunkt at opfatte disse 3 partier som de centrale formidlere af landbrugets, erhvervslivets og arbejdernes interesser.

Det synes at være den fremherskende opfattelse blandt danske politologer,

at de konfliktdimensioner, der var strukturerende for partisystemet, omkring 1920, stadig var afgørende for dansk politik i 1960'erne. Poul Meyer diskuterer således »Partier og befolkningsgrupper« ud fra denne antagelse, og overvejer i tilknytning hertil hvor de siden 1920 fremkomne store funktionærgrupper vil placere sig i det politiske spektrum[33]). Erik Damgaard slutter sin gennemgang af udviklingen i det danske partisystem med den dobbelte konklusion »the party system of the 1960's on the one hand reflects the cleavage strukture of the 1920's; on the other hand the changes that occurred in the 1960's might portend further structural development in the party system of tomorrow«[34]). Den første del af konklusionen underbygges bl. a. ved data fra en vælgerundersøgelse fra 1971. Disse data fortolkes i retning af, at det traditionelle partiloyalitetsmønster stadig i det væsentlige var intakt 1971.

Selv om det danske partisystem ved sin etablering var et produkt af konflikterne arbejder/arbejdsgiver og land/by, udgør de 4 »gamle« partiers dominerende stilling i det politiske liv 40 år senere naturligvis ikke i sig selv nogen garanti for, at 1960'ernes og i endnu højere grad 1970'-ernes stærkt ændrede partisystem stadig fungerer som formidlere af de interesser, der knytter sig til disse konfliktdimensioner. Det må nok slås fast, at spørgsmålet om, hvem der støtter hvilke partier, og ligeså afgørende spørgsemål om, hvem de politiske partier søger at henvende sig til, kun i beskedent omfang har været underkastet systematisk empirisk forskning. Hertil kommer imidlertid som det i denne forbindelse væsentligste, at man i det sidste årti i dansk politik har kunnet iagttage, at kampen mellem de politiske partier har været præget af delvist nye og i hvert fald hurtigt skiftende konfliktdimensioner. Blandt disse kan nævnes spørgsmålet om parcelhusejernes skattemæssige stilling, forskellige spørgsmål af moralsk-etisk karakter (abort, porno, kunstsøtte), samt forskellige sider af miljøproblematikken. Disse nye og hurtigt skiftende konfliktdimensioner kan kun vanskeligt tages som konkrete udtryk for de traditionelle modsætninger arbejder/arbejdsgiver og land/by eller på entydig måde relateres til fremkomsten af nye sociale grupper. Man kan derfor stilles sig tvivlende over for, om den traditionelle forklaring af det danske partisystem og den hermed sammenknyttede opfattelse af partierne som de central formidlere af forskellige sociale gruppers interesser stadig kan opretholdes[35]).

Denne skepsis over for partiernes betydning som formidlere af bestemte befolkningsgruppers interesser bestyrkes af nogle mere generelle overvejelser fra nyere partiforskning.

Otto Kirchheimer har talt om en transformation af de europæiske partisystemer efter II. verdenskrig. Denne transformation er resulteret i fremkomsten af en ny type politiske partier, de såkaldte »catch-all« partier. Disse partier tillægger succes på vælgermarkedet den altafgørende betydning. Nøglen til succes på vælgermarkedet ligger i at opbygge en appel til så brede befolkningslag som muligt. Deraf betegnelsen »catch-all«. »Catch-all« partiernes struktur og adfærd

indretter sig efter det dominerende ønske om at få flest mulig stemmer. Disse partier har derfor en relativ lav ideologisk profil, centraliseret ledelse, lægger ringe vægt på medlemmernes politiske aktivitet, samt ringe vægt på at fremtræde som en bestemt befolkningsgruppes repræsentant. Kirchheimer hævder, at »catch-all« partiernes væsentligste funktioner i det politiske system vedrører udvælgelsen af kandidater og legitimering af de politiske beslutninger. I det hele taget advarer han mod at tillægge de politiske partiler overdreven betydning. En af Kirchheimers konklusioner lyder således, »the political party's role in Western industrial society today is more limited than would appear from its position of formal preeminence«[36]). Denne konklusion vinder bifald hos endnu en forfatter, der på det helt generelle plan har overvejet partiernes placering i moderne vestlige systemer.

Anthony King har prøvet at belyse partiernes placering i det politiske system ved at se på, hvilken rolle de spiller for varetagelsen af en række funktioner i det politiske system[37]). Blandt andet diskuteres partiernes betydning for varetagelsen af funktionernes »policy formation« og »interest aggregation«. Sådan som disse funktioner opfattes af King vedrører de begge i høj grad partiernes rolle som formidlere af forskellige sociale gruppers interesser. King's konklusioner er for begge funktioner den samme: partierne er kun én blandt mange strukturer, der deltager i varetagelsen af disse funktioner, og formentlig i intet af tilfældene den vigtigste.

Også hvis man ser på partiernes rolle som forbindelsesled mellem interesseorganisationer og statslige beslutningscentre, foreligger der indicier for, at partiernes betydning har været aftagende og nu er relativ beskeden. Disse forhold er relativt grundigt belyst m.h.t. forholdene i Norge.

Et af hovedresultaterne fra Kvaviks undersøgelse af interesseorganisationers aktivitet i Norge er således, at disse organisationer i stadig aftagende grad benytter partierne til at føre deres synspunkter frem[38]). Kvavik går så vidt som at hævde, at de kontakter, der overhovedet er mellem partier og interesseorganisationer i overvejende grad etableres på initiativ af partierne, enten med henblik på at opnå information fra en interesseorganisation eller for at høre dens stillingtagen til et presserende problem. Kvaviks påstand om partiernes aftagende betydning som forbindelsesled mellem organisationer og statslige beslutningscentre belægges dels ved hans egne undersøgelser, dels ved henvisninger til en undersøgelse af interesseorganisationernes stilling i valgkampsituationen[39]) og til en longitudinal analyse af den norske økonomiske elites partibindinger[40]). Også disse undersøgelser peger i retning af, at partiernes betydning har været aftagende.

Alt i alt kan der således være ganske god baggrund for at hævde, at i en række politiske systemer har de politiske partiers betydning for formidlingen af forskellige samfundsgruppers interesser været aftagende. Spørgsmålet er nu, hvorledes denne ændring i partiernes placering i det politiske system kan sættes i for-

bindelse med det korporative beslutningssystems øgede betydning. Denne forbindelse kan etableres på i hvert fald to måder. For det første kan det hævdes, at de interesser, der oprindeligt var strukturerende for partisystemet i dag, primært varetages via det korporative beslutningssystem. Hvorfor partiernes varetagelse af dem er blevet overflødig. For det andet kan forbindelsen etableres ved at gå et skridt længere bagud i årsagssammenhængen og pege på, at den samfundsudvikling, der betinger fremkomsten af det korporative beslutningssystem, samtidig har ændret hele den samfundsmæssige interessekonfiguration på en for partierne afgørende måde. Ved at inddrage denne sidste relation brydes ganske vist rammerne for den hidtil gennemførte strukturanalyse. Men denne sammenhæng er utvivlsomt vigtig, og en kort omtale af den kan samtidig illustrere begrænsningerne i den strukturanalyse, der er forsøgt i denne artikel. Lad os imidlertid starte med at se på den direkte sammenhæng mellem fremkomsten af korporative træk og partiernes aftagende betydning som formidlere af sociale gruppers interesser.

Sociale grupper, hvis interesser varetages inden for rammerne af et korporativt beslutningssystem, må alt andet lige formodes at lægge relativ beskeden vægt på de politiske partiers virke som beskyttere af deres interesser. Således har man set en del af forklaringen på den manglende samling blandt de borgerlige partier i Norge i det forhold, at de sociale og økonomiske grupper, der eventuelt kunne fremtvinge en sådan samling og dermed opstillingen af et regeringsdueligt alternativ til Arbejderpartiet, i fuldt mål ser deres interesser tilgodeset inden for det korporative system, hvorfor der ingen grund er til at ofre spørgsmålet om borgerlig samling nogen særlig opmærksomhed[41]).

Formentlig er det sådan, at sociale grupper, der er organiseret, og hvis organisation er optaget i det korporative beslutningssystem, vil »opleve«, at deres interesser varetages mere effektivt via den relevante interesseorganisation end via de politiske partier. Umiddelbart skyldes dette naturligvis, at interesseorganisationerne i det korporative system er blevet central beslutningstagere, men det hænger formentlig også sammen med de tidligere omtalte ændringer i samfundets erhvervsstruktur.

Et hovedtræk i ændringerne i samfundets erhvervsstruktur var en forskydning i retning af den tertiære sektor. Resultatet heraf har været et fald i andelen af selvstændige, en stagnation eller et direkte fald i andelen af arbejdere, samt en stærk stigning i antallet af funktionærer. Samtidig kan der peges på en tiltagende differentiering inden for arbejdergruppen, ligesom begrebet funktionær i virkeligheden dækker over en række grupper med vidt forskellige løn- og arbejdsforhold. Endelig skal det også nævnes, at ændringerne i erhvervsstrukturen er foregået i et særdeles voldsomt tempo, hvilket uden tvivl har gjort det yderligere vanskeligt for de berørte personer at placere sig selv i det sociale univers.

Under disse omstændigheder er det næppe muligt for noget større politisk parti at opretholde sin eksistens alene gennem en appel til en enkelt afgrænset

erhvervsgruppe. Det forhindres af landbrugernes, borgerskabets og arbejdernes aftagende andel af befolkningen, samt af den stigende differentiering, der bevirker, at grænserne mellem forskellige erhvervsgrupper bliver relativt flydende. Den nye og komplekse erhvervsstruktur kommer langt lettere til udtryk gennem et veludbygget net af interesseorganisationer.

Det stigende samarbejde mellem stat og organisationer og ændringerne i erhvervsstrukturen vil derfor tilsammen kunne bidrage til en forklaring af partiernes aftagende betydning som interesseformidlere. Fremkomsten af det korporative beslutningssystem har skabt en effektiv alternativ formidlingskanal, og ændringerne i erhvervsstrukturen har afgørende ændret det sociale grundlag for partiernes formidlende rolle. Konsekvensen heraf er, at partierne i dag i høj grad kan betragtes som »løst« fra nogle af deres traditionelle opgaver som vogtere af bestemte befolkningsgruppers interesser. Dette betyder naturligvis samtidig, at partierne får større mulighed for at forfølge en ren stemmemaksimeringstaktik, dels gennem striden om hvilke spørgsmål, der skal dominere den politiske debat, dels gennem de standpunkter, de indtager til de problemer, der til enhver tid er aktuelle.

Det skal understreges, at disse tendenser formentlig vil slå igennem med noget forskellig styrke for forskellige partier. Et forhold af betydning vil her være hvor stærke historiske bånd, der er mellem det enkelte parti og bestemte befolkningsgrupper og de til disse grupper knyttede organisationer. Jo stærkere disse bånd er, jo mindre kraftigt kan man tænke sig nogle af effekterne af udviklingen af korporative beslutningsstrukturer og den ændrede erhvervsstruktur vil slå igennem. De vilkår som det danske socialdemokrati fungerer under vil formentlig være væsensforskellige fra de vilkår en række af de borgerlige partier fungerer under, for slet ikke at tale om 70'ernes nye partier.

Under alle omstændigheder vil de mulige ændringer i partiernes placering i det politiske system og den forklaringsskitse, der her er blevet lagt frem, gøre det naturligt at dreje studiet af politiske partier væk fra den traditionelle interesse for partierne som placeret i det politiske systems input-side og over i retning af andre sider af deres aktivitet. Med udgangspunkt i en korporativ model af det politiske system ville det være naturligt at give spørgsmål som de følgende en central placering i partiforskningen:

1. hvilken betydning har partierne som koordinatorer og mæglere mellem deltagerne i det korporative beslutningssystem?
2. i hvilket omfang består partiernes aktivitet i at legitimere beslutninger trufne indenfor det korporative beslutningssystem?
3. i hvilket omfang kanaliserer de politiske partier interesser, der kun vanskeligt kan organiseres og integreres i det korporative beslutningssystem, f. eks. interesser i tilknytning til moralske og etiske spørgsmål?

5. *Afslutning*

Hovedpunkterne i det ræsonnement eller om man vil den strukturanalyse, der her er søgt gennemført er, at ændringerne i de enkelte politiske institutioners placering og funktion i det politiske system må ses i en indbyrdes sammenhæng, samt at disse ændringer kun vil kunne forstås, hvis man søger at inddrage den generelle samfundsudvikling, herunder specielt ændringerne i statens aktivitet.

Man vil med rette kunne kritisere artiklen for at være relativ »firkantet«. Denne »firkantethed« er i første omgang et produkt af forsøget på at rendyrke nogle træk, der kan anses for væsentlige i nutidige politiske systemer. Dernæst har analysen været hæmmet af, at der endnu kun i beskeden omfang foreligger empirisk forskning, der kan tjene til at udbygge og nuancere forståelsen.

I det videre arbejde med de rejste problemer vil spørgsmålet ikke være om det politiske system er korporativt eller ej. Derimod bliver spørgsmålet i hvilken grad og på hvilke områder, det politiske system er præget af korporative beslutningsstrukturer. Tilsvarende må der spørges om, i hvilken grad parlamentet og de politiske partier er underlagt de effekter, der kan tænkes at knytte sig til fremkomsten af korporativt prægede beslutningsstrukturer.

Noter og referencer

1) Det økonomiske aspekt af krisen er også kommet til udtryk i bogtitler. Se John Hicks, *The Crisis in Keynesian Economics*, Oxford 1974.
2) Et væsentligt motiv til at iværksætte perspektivplanlægningen var væksten i den offentlige sektor. Se Hans Boserup. »Perspektivplanlægning: Et nyt redskab i den økonomiske politik?« I *Økonomi og Politik*, 1970, pp. 359–377.
3) Stein Rokkan, »Norway; Numerical Democracy and Corporate Pluralism,«, i R. Dahl (ed.), *Political Opposion in Western Democracies*, 1966, pp. 70–115.
4) Se Svend Aage Hansen, *Økonomisk Vækst i Danmark*, bind II, 1974, p. 196.
5) Politikens kronik den 18. januar 1975.
6) Vedrørende en mere omfattende fastlæggelse af begrebet »postindustriel« se Daniel Bell, *The Coming of Post-industrial Society*, New York 1973, p. 14.
7) Vedrørende den tertiære udvikling og karakter, se Daniel Bell, *op. cit.*, kapitel 2.
8) Det er sådanne tankegange, der dannede baggrund for perspektivplanlægningen i Danmark. Se *Perspektiv-redegørelse 1972–1987* (PP II), København 1973, pp. 13–19. En tilsvarende tankegang udgør et hovedtema i Andrew Shonfield, *Modern Capatalism*, London 1965. Her citeret efter paperback udgaven fra 1970.
9) Se John Hicks, *op. cit.*, pp. 1–2.
10) *Ibid.*, p. 31.
11) Se Shonfield, *op. cit.*, f. eks. p. 221. Jævnfør også titlen på Hans Boserup, *op. cit.*
12) Shonfield, *op. cit.*, p. 224.
13) *Ibid.*, Part 2.
14) Se *PP II*, p. 393.
15) *PP II*, p. 416.
16) DA's årsberetning 1973/74, p. 91.
17) Se Thomas Henriksen, »Nogle kommentarer til egnsudviklingspolitikken«, *Økonomi og Politik, 1969*, pp. 145–55.

18) Se *PP II*, pp. 13–19 og Hans Boserup, *op. cit.*

19) Shonfield, *op. cit.*, pp. 166–69. Se også J. Ørstrøm Møller »Frankrig, Europas nye industrielle stormagt«. *Økonomi og Politik*, 1972, pp. 3–21.

20) Arthur F. Bentley, *The Process of Government. A Study of Social Pressures.* 1908.

21) Pluralisme optræder i flere forskellige betydninger og varianter. Et forsøg på ved hjælp af en idealtypisk konstruktion at få fat i de væsentligste komponenter findes i Philippe C. Schmitter, »Still the Century of Corporatism?«, *Review of Politics*, 1974, pp. 85–131, p. 96: »Pluralism can be defined as a system of interest representation in which the constituent units are organized into an unspecified number of multiple, voluntary, competetive, nonhierarchically ordered, and self-determined (as to type or scope of intrest) categories which are not specially licensed, recognized, subsidized, created or otherwise controlled in leadership selection or interest articulation by the state and which do not exercise a monopoly of representational activity within their respective categories«.

22) Almonds strukturfunktionsanalytiske ramme er udviklet gennem flere skrifter. Af særlig relevans for interesseorganisationer er, Gabriel A. Almond & G. Bingham Powell, jr., *Comparative Politics. A Developmental Appraoch*, Boston, 1966 og Gabriel A Almond, »A Comparative Study of Interest Groups and the Political Process«, i H. Eckstein & D. E. Apter (ed.), *Comparative Politics*, New York 1963, pp. 377–408.

23) Hertil føjer sig et femte karakteristikum, som dog ikke nødvendigvis er paradigmet iboende, men som snarere har vist sig som et videnskabshistorisk træk, nemlig at opmærksomheden i overvejende grad har været rettet mod enkelt-organisationers indflydelse på enkeltorganer.

24) Dette ses lettest i de »klassiske« samleværker på området. Artiklerne såvel som diskussionerne i Henry W. Ehrmann (ed.), *Interest Groups on Four Continents*, University of Pittsburgh Press, 1958, falder smukt ind i skemaet. Det samme gælder Ecksteins & Apter (ed.), *op. cit.* Selv et så nyt værk som Klaus von Beyme, *Interessegruppen in der Demokratie*, R. Piper & Co. Verlag, München 1974 er struktureret ud fra de fire dimensioner. På nordisk grund må såvel Nils Elvander, *Interesseorganisationerna i dagens Sverige*, Lund 1969, som Erik Rasmussens behandling af interesseorganisationer i *Komparativ Politik 1 og 2*, 2. udg., København 1971, siges at falde indenfor traditionen. Erik Rasmussens sondring mellem direkte og indirekte indflydelse bekræfter paradoksalt nok dette. Denne sondring bygger nemlig på en analytisk adskillelse mellem statsorganer og interesseorganisationer.

25) Val. R. Lorwin, »Segmented Pluralism«, *Comparative Politics*, 3, no. 2, 1971, pp. 141–175. Til denne tradition knytter sig endvidere Gerhard Lehmbruch med *Proporzdemokratie: Politische System und Politische Kultur in der Schweiz und in Oesterreich*, Tübingen 1967 og »A Noncompetitive Pattern of Conflict Management in Liberal Democracies: The Case of Switzerland, Austria and Lebanon«, paper presented at *the Seventh World Congress of IPSA*, Brussels, sept. 1967; Juerg Steiner, »Conflict Resolution and Democratic Stability in Structurally Segmented Political Systems«, *Res Publica XI*, no. 4, 1969 pp. 775–798.

26) Referatet herbygger især på Arend Lijphart, »Consociational Democracy«, *World Politics 21*, no. 2, 1969, pp. 207–225; se endvidere af samme, *The Politics of Accomodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1968 og »Typologies of Democratic Systems«, *Comparative Political Studies*, I 1968, pp. 3–44.

27) Martin O. Heisler, »Pattern of Suropean Politics: The European Policy Model«, Martin O. Heisler (ed.), *Politics in Europe: Structures and Processes in Some Post-industrialized Societies*, New York 1974.

28) Philippe Schimitter, *op. cit.*

29) Forsøgene på at klassificere komiteer, råd, nævn m.v. er mange. Se f. eks. Robert B. Kvavik, »Interest Groups in a »Cooptive«, Political System: The Case of Norway«, i Martin O. Heisler, *op. cit.*, pp. 93–116; Jorolv Moren, »Organization Theories and Study of Boards, Councils and Commissions in Public Administration, i Torben Agersnap (ed.), *Contributions to the Theory of Organizations II*, København 1968; Jorolv Moren (ed.), *Den kollegiale forvaltning*, Oslo 1974; Hans Meijer, »Bureaucracy and Policy Formulation in Sweden, i *Scandinavian Political Studies*, vol. 4, 1969, pp. 103–116. Vedr. danske forhold findes kun ganske få studier, jf. Bent Christensens juridiske doktorafhandling fra 1958, *Råd og Nævn* samt Niels Petersen, »Oversigt over centraladministrationens udvikling siden 1848« i Administrationsudvalget af 1960, 2. betænkning, 1962.

30) Denne problemstilling behandles bl. a. af Morten Egeberg, Johan P. Olsen og Harald Sætren, »Organisasjonssamfundet og den segmenterte stat« i *Kirke og Kultur*, nr. 5 og 6, 1974, og af Erik Damgaard »Nødvendigt med ny erkendelse af folkestyrets vilkår« i *Europa*, nr. 4, sept. 1974, pp. 5–7.

31) således Alfred Grosser, »The evolution of European Paliaments« i Graubard (ed.) *A New Europe*, Boston, 1967, pp. 219–44, Karl Dietrich Bracher, »Problems of Parliamentary Democracy in Europe«, *ibid.*, pp. 245–64, Gerhard Loewenberg (ed.), *Modern Parliaments: Change or Decline*, Chicago og New York, 1971, samt K. C. Wheare, *Legislatures*, Oxford, 1963, pp. 219,, ff.

32) således af Erik Damgaard i »Stability and Change in the Danish Party System over Half a Century«, *SPS*, vol. 9, 1974, p. 104.

33) Poul Meyer, *Politiske Partier*, København, 1965, pp. 125–39.

34) Erik Damgaard, *op. cit.*, p. 121.

35) et tilsvarende synspunkt formuleres af Dahrendorf i Dahrendorf, *op. cit.* Her hævdes pp. 329–30, at de politiske institutioner, først og fremmest partierne har mistet deres sociale basis.

36) Otto Kichheimer, »The Transformation of the Western European Party Systems«, i LaPalombara og Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, 1966, pp. 177–200, her p. 200.

37) Anthony King, »Political Parties in Western Democracies: Some Sceptical Reflections«, *Polity*, vol. 2, 1969, pp. 111–41.

38) Robert B. Kvavik, »Interest Groups in a »Cooptive« Political System: The Case of Norway«, i Heisler (ed.) *op. cit.*

39) Egil Fivesdal og Knut Dahl Jacobsen, *Interesseorganisasjoner og Stortingsvalg*, Oslo, 1962.

40) Regi Th. Enerstvedt, »Topskiktet i næringslivet«, *Tidsskrift for samfunnsforsksning*, vol. 4., 1967, pp. 269–91.

41) Stein Rokkan, *op. cit.*, pp. 105–06.

Bygge- og boligøkonomisk udvikling 1974-75 — byggekrise og boligløsning

Jens Lunde

De to år 1974 og 1975 vil i en årrække stå som markant afvigende fra den foregående periode i de flestes bevidsthed. Dette gælder især for dem, hvis økonomiske eksistens er knyttet til byggeriet, eller som er lejere i den ældre, privatejede boligmasse.

Byggekrisen og boligløsningen er de centrale emner i denne artikel, men ikke alle aspekter inddrages. Behandlingen af byggekrisen er især lagt realøkonomisk an, mens der fx er lagt mindre vægt på ændringerne i reglerne for byggefinansieringen, på kreditudviklingen og på en gennemgang af de anvendte selektive instrumenter til fremme af byggeriet.

En sådan afgrænsning kan være forsvarlig ved, at der allerede eksisterer en del materiale om emnet. Et samlet rids er givet i Boligministeriets beretning om den bygge- og boligpolitiske udvikling i 1974–75. (Boligministeriet 1975). Byggesituationen har atter påkaldt sig opmærksomhed i redegørelserne fra Det økonomiske Råd og Det økonomiske Sekretariat. Den særegne udvikling i byggeriets finansieringsomkostninger har været diskuteret i en række artikler, bl. a. et centralt tema i Hans Ejvind Hansens artikel i dette tidsskrift om styring af byggeriet (Hans Ejvind Hansen, 1975).

I gennemgangen og analysen af boligløsningen søges alene trængt ind i boligløsningens økonomiske aspekter. Samtidig er der søgt afstukket nogle linier i boligløsningen, der fører frem til næste boligforlig i 1977–78. Forhåbentlig vil det også fremgå, at et økonomisk udredningsarbejde inden en ny boligløsning givetvis vil være sin pris værd.

A. Byggeboom og byggekrise

1. Byggeriets omfang og sammensætning 1970–1975

Nyinvesteringerne i bygninger og anlæg udgjorde gennem 1960'erne i gennemsnit 37 pct. af de samlede faste bruttoinvesteringer. I de første år af 1970'erne varierede denne andel fra 42 til 44 pct. Denne udvikling indebar samtidig et fald

i den andel, der anvendtes til reparation og vedligeholdelse af bygninger og anlæg. De samlede bygge- og anlægsinvesteringers andel af de faste bruttoinvesteringer udgjorde herefter 52 pct. i perioden 1970–73 og 50 pct. i 1974 mod 48 pct. for 1960'erne i gennemsnit.

Byggeaktiviteten har i perioden 1970–1974 generelt ligget på et højt niveau, men selvsagt præget af de skiftende konjunkturforløb, jfr. tabel 1. Det årligt fuldførte byggeris areal har således i gennemsnit for denne periode ligget 86 pct. over første halvdel og 33 pct. over anden halvdel af 1960'ernes byggeomfang. Boligbyggeriet udgjorde gennem det meste af 1960'erne godt 50 pct. af det samlede, fuldførte byggeomfang, en andel, der øgedes til godt 60 pct. ved årtiets slutning, til 66 hhv. 68 pct. i 1972 og 1973 for påny at falde til 60 pct. i 1974 og 55 pct. i 1975.

Antallet af fuldførte boliger i perioden 1970–74 er imidlertid blot øget med 23 pct. i forhold til første halvdel og 16 pct. i forhold til anden halvdel af 1960-erne. Den forskellige udviklingstakt i byggeareal og boligantal afspejler således ikke en svagere vækst i boligbyggeriet i forhold til det øvrige byggeri, men et stadig større areal pr. nybygget bolig, især en følge af parcelhusenes stadig stigende andel af boligbyggeriet og deres stadig stigende gennemsnitsstørrelse. Hvor parcelhusenes andel af det samlede antal påbegyndte boliger i 1970 var 55 pct., voksede andelen således til 73 pct. i 1972 og 79 pct. i 1973.

Erhvervsbyggeriets andel af det fuldførte byggeri androg ved 1970'ernes begyndelse knap 25 pct., men beslutningen om Danmarks tilslutning til EF synes at have øget erhvervenes investeringsincitament og derigennem skabt en relativ stor stigning i det påbegyndte erhvervsbyggeri i 1973. Dette forhold øgede i 1974 det fuldførte erhvervsbyggeris omfang med 50 pct. i forhold til de foregående år og var endnu føleligt i 1975. Det øvrige byggeri, der hovedsagelig er til offentlige eller offentligt prægede formål, har udgjort 10–15 pct. af det samlede fuldførte byggeri men har absolut set været ret konstant.

Almindeligvis peges på, at nybyggeriet er forholdsvis lille i forhold til bygningsbestanden, som følge af bygningernes lange levetid. For boligbyggeriets vedkommende er i tabel 2 beregnet tilvæksten i boligarealet i forhold til den eksisterende boligarealbestand – flow-stock-kvoten – for den forløbne del af 1970'erne. Kvotens faktiske størrelse er næppe præcis på grund af den usikkerhed, der er knyttet til opgørelsen af dens nævner, nemlig boligbestanden, der alene findes opgjort i antal lejligheder, fordelt efter antal rum. Boligbestanden er her – efter et skøn over den enkelte lejlighedsstørrelses gennemsnitlige areal – omregnet til det samlede boligareal.

Den årlige boligtilvækst ses at variere mellem 2,2 og 5,6 pct. i perioden 1970–74, når den beregnes ud fra det påbegyndte boligareal, mens kvotens variation – ud fra det fuldførte boligareal – indsnævres til mellem 3,9 og 4,5 pct. Det illustreres ligeledes herigennem, at procentuelt små forskydninger i boligtjenesteefterspørgslen vil kunne få omfattende følger for byggeomfanget.

Tabel 1. Byggevirksomheden 1970–1974

	Påbegyndt byggeri						Fuldført byggeri					
	1970	1971	1972	1973	1974	1975[1])	1970	1971	1972	1973	1974	1975[1])
	1000 m² etageareal						1000 m² etageareal					
Beboelsesejendomme	5670	6345	9458	7991	3946	5000	6151	6346	7004	8047	7315	5100
Erhvervsejendomme	2442	2470	2671	3790	3252	2200	2512	2490	2372	2754	3801	3000
Ikke-erhvervsejendomme	1508	1265	1181	1191	1068	1100	1371	1392	1234	1054	1128	1100
Tilsammen	9619	10080	13310	12972	8266	8300	10034	10228	10610	11855	12245	9200
	Antal lejligheder						Antal lejligheder					
Boligbyggeri ialt	44405	47170	63794	50399	25708	32500	50582	50169	50006	55566	48595	34500
heraf: én og to-fam. huse	24275	29086	46642	39966	17867	25500	29339	28897	33159	38025	34310	25000

[1]) Skøn

Tabel 2. Boligtilvæksten

1.000 m²	1970	1971	1972	1973	1974
1. Påbegyndte boliger, antal m²	5.670	6.345	9.458	7.991	3.976
2. Fuldførte boliger, antal m²	6.151	6.346	7.004	8.047	7.315
3. Nedlagte boliger[1]), antal m²	379	397	424	366	481
4. Boligbestanden (ult. året), antal m²	157.797[2])	163.746	170.326	178.007	184.841
5. Boligtilvæksten (1:4), pct. (flow-stock-kvoten)	3,6	3,9	5,6	4,5	2,2
6. Boligtilvæksten (2:4), pct. (flow-stock-kvoten)	3,9	3,9	4,1	4,5	4,0

[1]) Alene antallet af nedlagte boliger offentliggøres. Omregningen herfra og til de nedlagte boligers areal er sket ved, at den enkelte boligs gennemsnitlige bruttoareal er sat til 27 m² + 18 m² pr. værelse. Der er ikke taget hensyn til det antal bolignedlæggelser, der ikke indgår i Danmarks Statistiks opgørelser (normalt anslået til omkring 4.000 lejligheder årligt).

[2]) Boligbestanden for 1970 er skønnet ud fra boligtællingens opgørelse af antal boligers fordeling efter værelsesantal. Skønnets udgangspunkt er, at den enkelte boligs gennemsnitlige bruttoareal er 27 m² + 18 m² pr. værelse.

2. *Byggekrisen 1974–75*

Den såkaldte byggekrise opstod i forsommeren 1974. Tydeligvis var oprindelsen at finde i det generelle konjunkturtilbageslag i økonomien. Byggekrisen udmærker sig ved i styrke at overgå dette tilbageslag og ved at have haft et lidt andet forløb. Ved årsskiftet 1975–76 synes en afvikling af byggekrisen at være i gang med moderat hastighed, idet krisens ophør endnu ligger noget fremme i tiden.

Undertiden fremstilles byggekrisen som et isoleret dansk fænomen, begrundet i tidligere års »fejltagelser« m.h.t. byggestyring, byggeomkostningsudvikling, renteniveau, jordprisudvikling m.m. Næppe fuldt korrekt. I en lang række andre vestlige lande har byggeriet ligeledes været udsat for skrumpningstendenser ud over det generelle konjunkturtilbageslag.

Ved et stærkere konjunktursvigt falder afsætningen af varige forbrugsgoder relativt stærkere end det almindelige tilbageslag i det private forbrug, og især vil dette gælde for afsætningen af nye boliger. Tilbageslaget i den danske økonomi siden begyndelsen af 1974 har tydeligt fremvist dette træk.

Øget arbejdsløshed og en pludselig øget arbejdsløshedsrisiko må formodes at fjerne ethvert incitament til at forbedre den enkeltes boligmæssige position. Sættes der samtidig spørgsmålstegn ved de kommende års realindkomstfremgang parallelt med en opdæmning for prisstigningerne, fjernes yderligere incitamenter til øget boligefterspørgsel. Dette økonomiske reaktionsmønster har været gældende her i landet siden midten af 1974 og i vekslende grad i en lang række andre lande, der har været ramt af konjunkturtilbageslaget. Som vist i tabel 2 vil selv små forskydninger i boligtjenesteefterspørgslen kunne få vidtrækkende konsekvenser for boligbyggeriet.

For erhvervsvirksomhedernes vedkommende gælder en række tilsvarende mekanismer. Det generelt indtrufne afsætningssvigt og den manglende udsigt til en stærk expansion i de kommende års afsætningsmuligheder synes i vidt omfang at have medført væsentlige reduktioner i virksomhedernes investeringsplaner. Erhvervslivet har da også været præget af mangelfuld udnyttelse af såvel den menneskelige som den fysiske produktionskapacitet. Når erhvervenes byggeinvesteringer viser et lidt andet forløb end boligbyggeriet, skyldes dette bl. a. forskellene i projekterings- og byggetider.

Et samlet udtryk for styrken i bygge- og anlægssektorens produktionstilbagegang fra 1973 til 1974 fås gennem sektorens bruttofaktorindkomst i 1955-priser, der faldt med 11 pct. Den samlede bruttofaktorindkomst i 1955-priser steg 2,2 pct. fra 1973 til 1974. Ifølge en foreløbig opgørelse af bruttoinvesteringerne (i 1955-priser) i byggevirksomhed faldt investeringerne i nye boliger med 30 pct. og i offentligt byggeri m.v. med 3 pct., mens investeringerne i nyt privat erhvervsbyggeri steg 9 pct., og aktiviteten på reparations- og vedligeholdelsesområdet viste en stigning på 13 pct. (Boligministeriet, 1975).

Det forhold, at de netop angivne tal omfatter kalenderåret, gør dem mindre velegnede til at illustrere byggekrisens dybde. Det bedste grundlag er her udsvingene i det påbegyndte nybyggeri på månedsbasis eller – for at eliminere mere tilfældige udsving (og for overskuelighedens skyld) – på kvartalsbasis. Dette er gjort i tabel 3 nedenfor, hvor udviklingen i det påbegyndte og i det fuldførte byggeri er vist med sammenligningsbasis i 1973. Valget af basisår medfører således, at byggeomfangets rutschetur fra toppunktsplateau til det – sandsynligvis – nedre vendepunkt er illustreret gennem indextallene.

Tabel 3. Byggevirksomheden 1974–1975

	1974				1975			
	1. kvt.	2. kvt.	3. kvt.	4. kvt.	1. kvt.	2. kvt.	3. kvt.	4. kvt. (skøn)
Påbegyndt etageareal	1973 (gennemsnitlig) = 100							
Beboelsesejendomme	68	59	41	30	40	68	69	–
Erhvervsejendomme	101	102	82	58	49	62	65	–
Ikke-erhvervsejendomme	70	65	85	139	120	81	82	–
Påbegyndt etageareal ialt:	78	72	57	48	50	67	69	–
Fuldført etageareal								
Beboelsesejendomme	96	95	86	86	72	64	61	–
Erhvervsejendomme	130	134	142	146	119	100	104	–
Ikke-erhvervsejendomme	110	94	110	114	101	68	154	–
Fuldført etageareal ialt:	105	104	101	103	85	73	79	–
Påbegyndt antal lejligheder	66	58	43	38	48	68	67	75
Heraf enfamiliehuse[1])	65	55	32	26	35	69	67	83
Fuldførte antal lejligheder	91	91	84	84	68	63	60	57
Heraf enfamiliehuse[1])	98	100	80	83	71	60	62	68

[1]) En- og tofamiliehuse, række-, kæde- og dobbelthuse.

En opgang i boligbyggeriet satte ind i de tidlige forårsmåneder i 1975, men opgangen i det påbegyndte boligbyggeri stagnerede midtvejs gennem året på omkring $^2/_3$ af 1973-niveauet. I årets sidste måneder synes en ny opgangstendens at tegne sig, bl.a. med baggrund i den midlertidige moms-nedsættelse fra 15 til $9^3/_4$ pct. Af samme grund er det tvivlsomt om denne tendens er af blivende karakter. Det er vanskeligt at forestille sig en yderligere forøgelse af boligbyggeriet, før det totale konjunkturbillede er varigt styrket, herunder ved en retablering af sikkerheden for beskæftigelse. Enfamiliehusene udgjorde påny i 1975 med knap 80 pct. af det påbegyndte antal boliger den centrale størrelse i boligbyggeriet.

Også faldet i det private erhvervsbyggeris påbegyndte byggeri synes bragt til ophør, men det ville forekomme utidigt optimistisk at vente en mere omfattende opgang heri, førend en fornyet opgang i den udenlandske som i den indenlandske efterspørgsel er i sigte. Det er dog bemærkelsesværdigt, at det påbegyndte erhvervsbyggeri i 1975 var nær ved det fra 1970'ernes første år kendte niveau.

Det offentlige byggeri, der dominerer gruppen ikke-erhvervsejendomme, kan næppe heller foreløbig ventes at fremvise en stigende trend i det påbegyndte byggeomfang som følge af den underliggende tilbageholdenhed over for en mere varig expansion af de offentlige udgifter, der hyppigt antages at ville blive en følge af øgede bygge- og anlægsinvesteringer.

Allerede igennem 1973 kunne der konstateres et vist fald i det påbegyndte boligbyggeris omfang. Omkostningsudviklingen i byggeriet, herunder den effektive obligationsrentes stigning, samt yderligere en vis »mætning« af markedet og en vis fremskyndelse af igangsættelsen af boligbyggeri i den forudgående periode, forklarer dele af denne udvikling.

Det samlede påbegyndte byggeris omfang udgjorde i 1974 ca. $^2/_3$ af de to foregående års niveau, hvilket nogenlunde svarede til det gennemsnitlige påbegyndte byggeri i sidste halvdel af 1960'erne. Tilsvarende kan nævnes, at det påbegyndte byggeomfang i 4. kvt. 1974 fortsat svarede til niveauet for de første år i 1960'erne, hvilket sætter den stærke byggeexpansion i den mellemliggende periode i relief.

Udviklingen i det påbegyndte byggeris omfang i 1974 synes i høj grad forårsaget af det stærke skift i det generelle konjunkturforløb. Udbudsforholdene var frem til 1974 og i begyndelsen af året præget af hastigt stigende byggeomkostninger og blev frem til midten af 1974 yderligere påvirket af den store stigning i den effektive obligationsrente og dermed i omkostningerne ved byggeriets endelige finansiering.

Tilsyneladende var efterspørgslen efter boliger vigende fra sommeren 1974. Ledigheden var da begyndt at øges, og potentielle boligefterspørgere måtte, i modsætning til de seneste 15 år med fuld beskæftigelse, til at kalkulere med en egentlig arbejdsløshedsrisiko. Indkomstpolitiske indgreb til fastfrysning af real-

lønnen blev diskuteret som oplæg til overenskomstfornyelsen i foråret 1975. Parallelt hermed afdæmpedes forventningerne til den kommende tids prisstigninger. Usikkerheden omkring den kommende boliglovgivning og omkring de fremtidige regler for behandlingen af ejerboliger ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst har formentlig i perioder haft nogen indflydelse. Et af resultaterne af denne udvikling var, at der ved årsskiftet 1974–75 var opstået en pukkel på omkring 10–15.000 ikke udlejede og ikke solgte boliger, der hovedsagelig var finansieret under det høje renteniveau i sommerens løb.

Den nære sammenhæng, der under en stabil økonomisk udvikling findes mellem det påbegyndte og det fuldførte byggeomfang, har ikke været til stede i 1974 og 1975. Det fuldførte byggeri blev i 1974 arealmæssigt af større omfang end nogensinde før, en udløber af de foregående par års omfattende igangsatte byggeri.

Såfremt der hersker fuld kapacitetsudnyttelse i byggesektoren (og i samfundet som helhed) vil byggevirksomhederne være nødsaget til at udjævne konjunkturforløbet gennem variation i byggeperiodens længde. Under et konjunkturtilbageslag uden samtidige kapacitetsbegrænsninger kunne det forekomme sandsynligt, at byggevirksomhederne ville søge at undgå at mindske produktionsomfanget og udskyde nedskæringer af arbejdsstyrken ved at øge færdiggørelsestempoet og derved mindske byggeperiodens længde. En sådan hypotese bekræftes ikke af foretagne beregninger over byggetiden for det fuldførte byggeri, der endog synes øget en anelse igennem 1974 (Boligministeriet, 1975). En nedskæring af byggetiden har således ikke medvirket til det færdiggjorte byggeris store omfang i 1974. Byggevirksomhederne taget under ét synes således under byggekrisens nedgangsfase at have haft en ringe tiltro til snarlig bedring, og indskrænkede deres ressourceanvendelse i takt med tilbagegangen i byggeopgaver.

3. Byggesektorens arbejdsstyrke

Der har hidtil i 1970'erne været en arbejdsstyrke på ca. 200.000 personer knyttet til bygge- og anlægssektoren, lidt færre når der regnes i antal fuldtidsbeskæftigede. Dermed har der været en svag tilbagegang i sektorens andel af den samlede fuldtidsbeskæftigede arbejdsstyrke. Det er under hensyn til udviklingen i byggeomfanget en overraskende stærk stabilitet, der har præget størrelsen af sektorens arbejdsstyrke.

Den del af sektorens arbejdsstyrke, der er beskæftiget ved nybyggeri og tilbygning, er frem til februar 1975 successivt reduceret med $^2/_5$ i forhold til gennemsnittet for 1973. Denne udvikling lader sig ikke umiddelbart kontrollere ved udviklingen i det påbegyndte hhv. det fuldførte byggeri. Snarere er der modsat tale om at på kort sigt, hvor der kan ses bort fra ændringer i arbejdsproduktiviteten uden derved at skabe unøjagtigheder, vil den omtalte reduktion

Tabel 4. Beskæftigelsen ved bygge- og anlægsvirksomhed[1]), fordelt efter arbejdets art

	Nybyggeri og tilbygn.	Reparation og vedl.	Anlægs-virksomh.	Anden virksomh.	Ikke på arbejde[3])	Til-sammen	Til-sammen
Gennemsnitligt antal beskæftigede 1973	81.849	37.811	28.616	11.873	11.138	171.286	171.286
	..... 1973 (gennemsnitlig) = 100						antal
13. 2. 1974	94	105	91	100	95	96	165.117
15. 5. 1974	92	103	103	84	64	94	160.891[2])
14. 8. 1974	80	114	101	79	99	92	157.700
13. 11. 1974	70	114	102	77	76	86	147.505
12. 2. 1975	62	106	95	69	72	78	134.328
14. 5. 1975	67	110	104	73	57	83	141.388
13. 8. 1975	72	118	100	79	114	90	153.906
12.11.1975	76	122	104	..... 75		91	155.600

[1]) Alene beskæftigede faglærte og ufaglærte arbejdere, lærlinge og medarbejdende mestre. Der er ca. 5.000 personer beskæftiget i brancher, der ikke er omfattet af udsnitsopgørelserne.

[2]) Totaltælling. Beskæftigelsen ved bygge- og anlægsvirksomhed omfattede i maj 1974 yderligere 28.422 personer, fordelt på ikke-medarbejdende mestre (3.350), medhjælpende hustruer (4.390), funktionærer (17.116) og andre ansatte (3.566). Der synes at være god overensstemmelse mellem den totale beskæftigelse i bygge- og anlægssektoren ifølge denne opgørelse og ifølge beskæftigelsesundersøgelsen pr. 24. 4. 1974.

[3]) p. gr. a. dårligt vejr, ferie, sygdom m.v. Der var hedebølge d. 13. 8. 1975.

på 40 pct. i beskæftigelsen ved nybyggeri være et ret præcist udtryk for byggevirksomhedernes samlede aktivitetsnedgang ved nybyggeriet. Forøgelsen af arbejdsstyrken i nybyggeriet fra februar til november 1975 andrager 11.600 personer, hvilket bekræfter den stedfundne opgang i det påbegyndte byggeri.

I modsætning til oplysningerne om bygge- og anlægssektorens produktion foreligger sektorens beskæftigelsesforhold også belyst ved reparations- og vedligeholdelsesarbejde som ved anlægsvirksomhed.

Der har på reparations- og vedligeholdelsesområdet været en beskæftigelsesfremgang på ca. 5.300 personer såvel i august som i november 1974 i forhold til gennemsnittet for 1973; ved forårstællingerne 1975 er beskæftigelsen på området faldet en smule. Mulige årsager til denne udvikling diskuteres nedenfor.

En væsentlig del af den selektive byggepolitik i 1975 har været rettet mod reparation og vedligeholdelse, den mest arbejdsintensive del af byggevirksomheden. Beskæftigelsen på dette område oversteg ved tællingen november 1975 det gennemsnitlige omfang i 1973 med ca. 8.200 personer. Dette er dog ikke i sig selv et udtryk for beskæftigelseseffekten af denne politik; det relevante sammenligningsgrundlag må naturligvis være, hvad beskæftigelsen på området havde været uden disse støtteordninger.

Beskæftigelsen ved anlægsarbejder, der i vid udstrækning udføres for offentlig regning, har praktisk taget været konstant siden 1973, mens beskæftigelsen ved »anden virksomhed« er blevet noget reduceret. Fraværet fra arbejdsplad-

sen enten på grund af vejrliget eller på grund af sygdom, ferie etc. synes reduceret nogenlunde overensstemmende med sektorens beskæftigelse i øvrigt.

De forskellige grupper i bygge- og anlægssektoren har haft en forskellig beskæftigelsesudvikling. I november 1974 var der således beskæftiget 15 pct. færre ufaglærte arbejdere, mod 9 pct. færre faglærte arbejdere i forhold til gennemsnittet for 1973. Denne forskel skyldes formentlig den relativt store tilbagegang i nybyggeriet, der beskæftiger flest ufaglærte, og den samtidige opgang i reparations- og vedligeholdelsesarbejdet, der især udføres af faglærte. Beskæftigelsesudviklingen efter november 1974 har dog haft et parallelt forløb for faglærte og ufaglærte arbejdere. Opdelt efter fagkriterier har områder med typisk stor beskæftigelse ved nybyggeriet – entreprenører, murere, tømrere og bygningssnedkere – haft tilbagegang i beskæftigelsen, mens typiske reparationsfag – malere, blikkenslagere og elektrikere – har fremvist væsentlig mere beherskede fald.

4. Produktivitetsudviklingen i nybyggeriet

Det stærkt stigende byggeomfang i begyndelsen af 1970'erne og den frem til 1974 praktisk taget konstante arbejdsstyrke, ikke blot i bygge- og anlægssektoren under ét, men også i den ved nybyggeri beskæftigede arbejdsstyrke, gør det fristende at søge udviklingen i arbejdsproduktiviteten belyst. Dette er søgt gjort i tabel 5.

Tabel 5. Arbejdsproduktiviteten i nybyggeriet. 1970–1975

	1970	1971	1972	1973	1974	1975[2])
	..... 1970 = 100					
(1) Index for antal påbegyndt m² etageareal	100	105	138	135	86	86
(2) Index for antal fuldførte m² etageareal	100	102	106	118	122	92
(3) Index for beskæftigelsen ved nybyggeri[1])	100	96	95	97	81	65
(4) Index for arbejdsproduktiviteten (1):(3)	100	109	146	139	107	132
(5) Index for arbejdsproduktiviteten (2):(3)	100	106	112	122	152	142

[1]) Omfatter alene beskæftigelsen af faglærte og ufaglærte arbejdere, lærlinge og medarbejdende mestre. Gennemsnit af kvartalsopgørelserne.

[2]) Skøn.

Målingen af arbejdsproduktiviteten involverer en række problemer. Såfremt der havde været tale om en jævn udvikling i byggeriets omfang, ville index'et for arbejdsproduktivitet være det samme, hvad enten det blev beregnet på grundlag af det påbegyndte eller fuldførte byggeri. Yderligere påvirker den ujævne udvikling i byggeomfanget i den betragtede periode klart de to mål for arbejdsproduktiviteten. Såfremt et mere hensigtsmæssigt mål for arbejdsproduktiviteten skulle opstilles, måtte der heri indgå et samlende mål for aktiviteten i nybyggeriet; bl. a. måtte der korrigeres for stigningen i de gennemsnitlige bygge-

tider siden 1972 (Boligministeriet, 1975). Desuden ville stigningen i arbejdsproduktiviteten være noget større, hvis beregningen var foretaget på grundlag af antal udførte arbejdstimer i stedet for antal beskæftigede på grund af faldet i arbejdsugens længde og forlængelsen af ferieperioden. Trods alt efterlader de opstillede index for arbejdsproduktiviteten indtrykket af, at denne er øget væsentligt i de senere år.

Såfremt der er sket en generel forøgelse af forarbejdningsgraden for input i bygge- og anlægssektoren, således som denne afgrænses statistisk, vil det her anvendte mål for arbejdsproduktiviteten, der bygger på produktionsomfanget, overvurdere den faktiske stigning i arbejdsproduktiviteten. Dette synes netop at være sket ved en øget anvendelse af prefabrikerede elementer, standardisering af byggematerialer, etc.; udviklingen i bl.a. sten-, ler- og glasindustriens produktion underbygger dette.

Det er på denne baggrund tvivlsomt, om den nuværende afgrænsning i erhvervsnomenklaturen imellem bygge- og anlægsvirksomhed og på den anden side forskellige industrigrupper med leverancer hertil på længere sigt udgør en hensigtsmæssig statistisk sondring.

Årsagen til den stigende arbejdsproduktivitet må – ud over inputs øgede forarbejdningsgrad – søges såvel i en øget kapitalindsats i sektoren, i stordriftsfordele, i en mere rationel tilrettelæggelse af byggeprocessen, i en række teknologiske forbedringer, som i arbejdskraftens generelt øgede kvalifikationsgrad. Disse mulige veje til øget arbejdsproduktivitet forekommer alle realistiske i den betragtede periode, men indgår selvsagt med forskellig vægt ved en fordeling af arbejdsproduktivitetsforbedringer på årsager.

5. *Arbejdsløsheden inden for byggefagene*

Ledigheden inden for byggefagene har i perioden 1970–1973 i sommermånederne maj-august svaret til den generelle ledighed i samfundet (målt traditionelt som arbejdsløshed blandt de arbejdsløshedsforsikrede), mens byggefagenes ledighed i de øvrige måneder har været en anelse større, uden dog at nå op på tidligere tiders vinterledighed i byggefagene. Derimod har der, specielt for murerfaget, vist sig en tendens til strukturelt betonet arbejdsløshed, vel nok især som følge af det stadige skift i byggeteknologien.

Den ovenfor beskrevne nedgang i bygge- og anlægssektorens beskæftigelse i 1974 modsvares af en parallel udvikling i ledigheden inden for byggefagene, jfr. tabel 6, der udtrykt ved arbejdsløshedsprocenten havde et yderst dramatisk forløb gennem vinterhalvåret 1974–75 og en væsentlig voldsommere udvikling end arbejdsløsheden taget under ét.

Tabel 6. Den gennemsnitlige arbejdsløshed efter de ugentlige opgørelser. Pct.

		jan.	feb.	marts	april	maj	juni	juli	aug.	sept.	okt.	nov.	dec.	Året
Byggefag[1])	1973	5,6	4,7	4,2	6,2	1,6	0,9	1,3	0,8	0,7	1,1	2,9	6,3	3,0
	1974	6,4	5,1	3,8	3,7	4,0	3,9	5,2	6,4	9,0	12,8	15,2	20,6	7,9
	1975	24,3	20,9	20,4	18,8	14,0	10,3	8,1	9,0	8,3	9,0	9,1	14,8	14,0
Ialt	1973	4,0	3,6	2,9	3,6	1,6	1,2	1,5	1,3	1,2	1,5	2,2	4,7	2,4
	1974	4,8	3,9	3,0	3,0	3,0	3,1	3,5	4,4	5,7	7,8	9,2	11,6	5,2
	1975	13,9	12,0	12,2	11,9	10,2	9,1	7,9	9,8	10,1	10,8	11,2	14,3	11,2

[1]) Medlemmer af blikkenslagernes, el-fagets, malersvendenes og murerfagets arbejdsløshedskasser samt glarmestersvende, bygningssnedkere og tømrersvende inden for snedker- og tømmerfagets arbejdsløshedskasse.

Der indtrådte igennem 1975 en væsentlig mindskelse af byggefagenes arbejdsløshed. Da der samtidig blot var en svagt faldende tendens i den samlede arbejdsløshedsprocent, er byggefagenes arbejdsløshedsprocent nu bragt et par procent ned under den generelle arbejdsløshedsprocent. At dette arbejdsløshedsniveau fortsat må anses for utilfredsstillende, er en anden sag.

Under omtalen af beskæftigelsesfaldet blev det påpeget, at dette fald havde ramt de ufaglærte relativt stærkere end de faglærte. Da ufaglærte bygningsarbejdere indgår i specialarbejdergruppen, kan antallet af arbejdsløse specialarbejdere inden for bygge- og anlægsområdet ikke umiddelbart opgøres.

Sammenlignet med de faglærte byggearbejdere var udviklingen i specialarbejderes arbejdsløshedsprocent mindre kraftig i vinterhalvåret 1974–75, men lå på den anden side et godt stykke over det generelle arbejdsløshedsniveau. Modsat synes specialarbejdernes arbejdsløshedsprocent at have været konstant igennem 1975, bortset fra de almindelige sæsonudsving. Specialarbejdernes gennemsnitlige arbejdsløshed var i 1975 på 14,8 pct.

Såfremt arbejdsløshedsprocentens størrelse var eneafgørende for beslutninger om expansive økonomisk-politiske foranstaltninger af selektiv karakter, måtte disse foranstaltninger derfor aktuelt rettes mod at øge specialarbejdergruppens beskæftigelse fremfor byggearbejdernes beskæftigelse. Fx udgjorde de ikke-faglærte 81 pct. af arbejdsstyrken ved anlægsvirksomhed ifølge majopgørelsen 1975, og blot 11 pct. ved reparations-, vedligeholdelses- og ombygningsarbejder, mens de faglærtes andel inden for de to områder var hhv. 18 pct. og 74 pct. Et modgående hensyn ligger i, at anlægsområdet er relativt mest kapitalintensivt, men dog med væsentlige udsving heri.

En diskussion om fjernelse af arbejdsløsheden blandt såvel faglærte som ufaglærte byggearbejdere må nødvendigvis have det fremtidige byggeris omfang som udgangspunkt. Uden mere exakte angivelser heraf volder det væsentlige problemer at beregne det fremtidige arbejdskraftbehov inden for området. Antages eksempelvis, at den fremtidige bygge- og anlægsvirksomhed under ét reduceres med 10 pct. i forhold til det gennemsnitlige årlige byggeomfang i perioden

1970–74, kan det skønsmæssigt anslås ud fra beskæftigelsestællingerne, at knap 20.000 personer ikke vil kunne finde beskæftigelse inden for området.

Hertil kommer beskæftigelsesnedgangen ved fortsat stigende arbejdsproduktivitet og teknologiskift inden for byggeproduktionen; stigende arbejdsproduktivitet kan dog tænkes opsuget af øget fritid, så beskæftigelsesnedgangen udebliver. En ændret produktionssammensætning i retning af en forøgelse af den arbejdsintensive reparations- og vedligeholdelsesvirksomhed på bekostning af det relativt mere kapitalintensive boligbyggeri vil opsuge en del af beskæftigelsesvirkningen ved en samtidig indskrænkning af det totale produktionsomfang i sektoren; netop denne udvikling synes sandsynlig i de kommende år.

Udtrykkes strukturarbejdsløsheden blandt byggearbejdere som det antal arbejdsløse, der ikke pånу vil kunne komme i beskæftigelse inden for området, vil det næppe forekomme helt forfejlet at anslå strukturarbejdsløsheden til på kort sigt at udgøre 5–10.000 personer. En mindskelse af den samlede arbejdsløshed vil formentlig umiddelbart nedbringe denne strukturarbejdsløshed ved at en del trækkes over i andre erhverv.

Der vil dog formentlig fortsat bestå en »hård kerne« af strukturarbejdsløse, også efter en generel beskæftigelsesfremgang. Som følge af den geografisk set skæve byggerytme er det tænkeligt, der vil opstå nogle »lommer« af langvarigt arbejdsløse byggearbejdere rundt om i landet. Samtidig vil gruppen af strukturarbejdsløse formentlig omfatte forholdsvis mange ældre arbejdere og forholdsvis mange med stærkt indsnævret faglig erhvervskompetence. Det etablerede arsenal af arbejdsmarkedsuddannelser har næppe den fornødne styrke i relation til denne gruppe. Specielt synes der for de faglærtes vedkommende at mangle de uddannelsestilbud, der vil kunne sikre opretholdelsen af deres sociale status og lønniveau.

6. *Labour-hoarding*

Det sker, virksomhederne opretholder deres arbejdsstyrke, selv om denne – typisk for en kortere periode – ikke er afstemt med produktionsomfanget. Sædvanligvis forekommer denne såkaldte »labour-hoarding«, hvis der er overefterspørgsel på det pågældende arbejdskraft-delmarked, hvis afskedigelser medfører risiko for uro på arbejdspladsen, hvis de pågældende arbejdstagere besidder særlige kvalifikationer, det vil være tidskrævende og bekosteligt at tilføre andre, hvis de har været særlig længe ved virksomheden eller har en anden særlig tilknytning dertil; undertiden anføres menneskelige hensyn.

Labour-hoarding skulle i princippet vise sig igennem produktivitetsmålene. Ved et begyndende konjunkturtilbageslag som faldende arbejdsproduktivitet. Ved en begyndende konjunkturopgang som en relativt kraftigt stigende arbejdsproduktivitet. Disse time-lag i tilpasningen af arbejdsstyrken til produktionsomfanget kan imidlertid p. g. a. produktivitetsmålenes kvalitet kun sjældent belyses.

Det er nævnt, at beskæftigelsen ved reparations- og vedligeholdelsesarbejder sidste halvår 1974 lå 14 pct. over 1973-niveauet, absolut set en beskæftigelsesfremgang på 5.300 personer. Forklaringen herpå kan være opdæmmet ordrebeholdning og øget ordreindgang som følge af forbrugerforventninger om relativt små reparationspriser, bedre arbejdskvalitet, kortere ventetid på håndværkere etc. Snarere er der dog – med begrundelse i den almindelige forbrugstilbageholdenhed – tale om et eksempel på »labour-hoarding«, idet arbejdskraften søgtes fastholdt ved virksomheden, uanset arbejdstiden kun delvis ville kunne udfyldes ved reparationsarbejde. Da statistikken vedrører antal ansatte, uanset om de er fuldtidsbeskæftigede, fremgår virkningen ikke af de arbejdsfordelingsordninger, der faktisk har været gældende i en række virksomheder. Netop i byggevirksomheder med meget reparations- og vedligeholdelsesarbejde forekommer det nærliggende at etablere arbejdsfordelingsordninger, i modsætning til de firmaer, der hovedsagelig er beskæftiget med nybyggeri.

Denne antagelse underbygges i nogen grad af, at beskæftigelsen ved reparations- og vedligeholdelsesarbejde blev noget reduceret mellem november 1974 og maj 1975, jfr. tabel 4. Det blev i denne periode klart, at en snarlig bedring i byggefagenes beskæftigelsesmuligheder generelt ikke var i sigte, men på den anden side diskuteredes det, hvilke statslige støtteordninger, der skulle etableres til fordel for reparationsvirksomhed. Antagelsen om labour-hoarding understøttes også af, at de ufaglærte i højere grad end de faglærte byggearbejdere gled ud af arbejdsstyrken i byggekrisens indledende fase.

Eksempler på omvendt »labour-hoarding« synes også at optræde i den aktuelle situation. Dette gælder, hvor en indtruffen ordreforøgelse søges effektueret gennem fuld udnyttelse af den allerede ansatte arbejdsstyrke i virksomheden, evt. gennem overarbejde. Motivet hertil vil givetvis være, at den indtrufne ordreforøgelse anses for at være af midlertidig karakter. Aktuelt har denne problemstilling især relation til de beskæftigelsesfremmende foranstaltninger inden for reparationsområdet.

7. *Pris- og omkostningsudviklingen inden for byggeriet*

Pris- og lønudviklingen inden for bygge- og anlægsområdet er hyppigt udsat for en særlig opmærksomhed i det økonomiske forløb, da området qua rollen som hjemmemarkedserhverv antages i særlig høj grad at kunne overvælte omkostningsstigninger på priserne. Der eksisterer derfor, under fuld beskæftigelse, risiko for et særligt inflationært pres fra byggeriet, ikke mindst ved en ekstraordinær kraftig efterspørgsel, som var gældende i 1972 og i 1973 for nybyggeriets vedkommende.

Udviklingen i det generelle prisniveau ifølge forbrugerprisindexet udgjorde 6–7 pct. igennem 1970, 1971 og 1972, men accelererede herefter stærkt; forbrugerpriserne steg 12½ pct. igennem 1973 og 15½ pct. igennem 1974. Bygge-

omkostningerne fremviste et med den generelle prisudvikling parallelt forløb fra 1970 og frem til begyndelsen af 1973, men steg herefter 21 pct. igennem 1973 og 16 pct. igennem 1974. Samtidig øgedes den effektive obligationsrente i løbet af 1973 og nåede et toppunkt i midten af 1974 med stigende finansieringsomkostninger ved byggeriets afslutning til følge.

Stigningen i handelspriserne for fast ejendom oversteg allerede i 1972 stigningen i forbrugerpriserne. Den indtrådte stigning i den gennemsnitlige købesum for enfamiliehuse androg 19 pct. i 1972 mod hhv. 8 og 9 pct. de to foregående år, en sandsynlig følge af det store efterspørgselspres på dette marked, hvilket yderligere manifesterede sig gennem det igangsatte boligbyggeris store omfang, jfr. tabel 1. Enfamiliehusenes handelspris steg med 20 pct. i 1973, med 12 pct. i 1974, og med 8 pct. i 1975 (beregnet ud fra de tre første kvartaler). En del af stigningen i den fastsatte handelspris skal dog ses i lyset af, at en vigende del af købesummen erlægges kontant, ikke mindst ved salg af nybyggede huse.

Den eksisterende prisudvikling synes isoleret set at kunne begrunde et væsentligt incitament til at anskaffe egen bolig, hvilket i sig selv formodentlig har skabt et yderligere pres i opadgående retning på bygge- og ejendomspriserne. Der kan i denne udvikling anes en bevægelse mod at sikre opsparingens realværdi, som kendes fra andre, stærkt inflationære økonomier.

Det har fortsat i 1974 og i 1975 hørt til vilkårene i byggesektoren, at materialepriser, arbejdsløn og handelspriser har været stigende. I tabel 7 er udviklingen gennem de enkelte kvartaler søgt illustreret.

Tabel 7. Pris- og lønudviklingen i byggesektoren igennem 1974–1975

	Procentvis stigning i forhold til forrige kvartal						
	1. kvt. 1974	2. kvt. 1974	3. kvt. 1974	4. kvt. 1974	1. kvt. 1975	2. kvt. 1975	3. kvt. 1975
	..... Pct.						
Byggeomkostningsindex for et enfamiliehus	3,5	4,5	5,0	2,5	4,5	0,0	2,0
Byggeomkostningsindex for en etageejendom	4,5	3,5	4,5	2,5	3,0	1,0	1,5
Gennemsnitlig købesum pr. handlet enfamiliehus	0,4	9,0	÷0,9	2,7	0,9	3,9	1,4
Forbrugerprisindex	3,0	4,8	3,5	3,4	1,1	2,2	1,8
Gennemsnitlig timefortjeneste, faglærte mænd i byggeindustrien (ult. kvt.)	0,4	6,9	0,9	5,0	3,0	4,3	
Gennemsnitlig timefortjeneste, faglærte mænd ialt (ult. kvt.)	2,8	6,4	2,8	5,2	4,4	4,6	
Gennemsnitlig timefortjeneste, ikke-faglærte i byggeindustrien (ult. kvt.)	0,1	6,9	0,4	6,5	2,1	4,4	
Gennemsnitlig timefortjeneste, ikke-faglærte mænd ialt (ult. kvt.)	2,3	6,9	1,7	6,5	4,1	5,4	

Byggeomkostningsindexerne, der som bekendt hverken inkluderer grundudgifter, prioritetsomkostninger, renter af byggelån eller honorarer og mesteravancer, har for begge index's vedkommende fremvist fortsatte stigninger i sidste halvår af 1974 og ind i 1975, hvor stigningerne i 2. og 3. kvt. dog var ret moderate.

Den største del af stigningen i byggefagenes arbejdsløn er tilvejebragt gennem de to gange udløste 3 dyrtidsportioner i 1974, ligesom lønkompensationen for arbejdstidsforkortelsen pr. 1/12 1974 med $1^3/_4$ time ligeledes har øget timelønnen i byggefagene i 4. kvartal 1974 og i 1. kvartal 1975. Arbejdslønnen i byggefagene er i de kvartaler, hvor der ikke er udløst dyrtidsportioner, steget svagere end på det øvrige manuelle arbejdsmarked, hvorfor der ikke synes at have været nogen lønglidning inden for området i 1974.

Den fra 1960'erne så velkendte situation, hvor byggefagenes lønniveau lå over det øvrige manuelle arbejdsmarkeds, forekommer at være brudt; dette fremgår også af lønudviklingen i de første år i 1970'erne. Denne lønudvikling bekræfter, at efterspørgselspresset i byggesektoren i denne periode har kunnet imødekommes uden et tilsvarende efterspørgselspres på byggeriets arbejdsmarked.

Rentens udvikling er som bekendt næsten eneafgørende for omkostningerne ved finansieringen i byggeperioden som ved den endelige finansiering. Medio 1973 begyndte renteniveauet at stige, initieret af diskontoforhøjelser i juli og december 1973 og pånyt i januar 1974. Det danske renteniveau lå således ved indgangen af 1974 usædvanligt højt i forhold til tidligere år. Videre steg den effektive obligationsrente stærkt i første halvår op til toppunktet i juli måned, hvor visse obligationsseriers effektive forrentning nåede op på 18 pct. p.a. Siden har den effektive rente af værdipapirer fremvist et næsten uafbrudt fald. Nationalbanken har siden årsskiftet i tre tempi sænket diskontoen til $7^1/_2$ pct. i august 1975. I den forløbne del af 1975 er renten således gået ned over en bred front. Den effektive obligationsrente synes således stabiliseret på godt 12 pct., et fra den sidste del af 1960'erne velkendt niveau.

Diskontoens betydning for pengeinstitutternes rentesats for såvel ind- som udlån forekommer dog i stigende grad at være blevet løsnet. Bemærkelsesværdigt er især den relativt store uafhængighed af de øvrige rentesatser, der i 1974 har præget kursudviklingen for obligationer. Også sammenhængen mellem den effektive obligationsrente og den gennemsnitlige debitorrente på pantebrevsmarkedet synes løsnet. Faldet i den sidstnævnte rentesats siden midten af 1974 har således ikke haft samme relative styrke som faldet i den effektive obligationsrente.

Handelen med fast ejendom giver et lidt andet billede af byggebranchens vilkår end byggeomkostningsindexerne. Det største, mest gennemskuelige og samtidig mest konjunkturfølsomme af delmarkederne for handel med fast ejendom er markedet for enfamiliehuse. Den markant forskellige prisudvikling i de for-

skellige kvartaler, jfr. tabel 7, må formodentlig forklares ved to væsentlige forhold foruden ved den omtalte vækst i byggeomkostningerne.

I det omfang der handles på den årlige boligudgift fremfor på den nominelle pris, vil en stigende effektiv obligationsrente i sig selv virke prisforøgende, mens et fald heri modsat vil virke dæmpende på prisudviklingen. Den effektive obligationsrente og den gennemsnitlige købesum for enfamiliehusene synes i så henseende at have haft et parallelt forløb igennem 1974. Men på den anden side hersker der tilsyneladende en art pengeillusion vedrørende huspriserne, hvorved denne sammenhæng afsvækkes noget, ligesom forskelle i handelsvilkårene kan tænkes at opsuge svingningerne i den effektive obligationsrente. En anden vigtig årsag til skiftet i prisudviklingen i retning af prisstabilitet for enfamiliehusenes vedkommende i andet halvår 1974 må givetvis søges i det i forsommeren indtrufne konjunkturomslag.

B. Boligløsningen 1974-75

1. Baggrund og struktur

Ved boligforligets indgåelse i juni 1974 og i månederne derefter påkaldte især de folketingspolitiske aspekter sig opmærksomhed, mens forligets økonomiske konsekvenser synes almindeligt oversete. Lovgivningen omkring boligforliget gennemførtes marts 1975, parallelt med den indkomstpolitiske løsning, og undgik således en central placering i nyhedsmedierne og dermed i den offentlige diskussion. Der skete som bekendt en radikal omkalfatring af dette billede, da lejestigningerne begyndte at vise sig.

Der opereres i boligforliget fortsat med tre boligdelmarkeder[1]): boligselskabernes udlejningslejligheder, de privatejede udlejningslejligheder og ejerboligerne. Den ret skarpe afgrænsning af disse delmarkeder er institutionelt bestemt og angår alene udbuddet af boligydelser, mens efterspørgslen herefter synes at fungere uden hensyntagen til disse grænser.

Forenklet kan det siges, at boligforliget skulle tilvejebringe en politisk løsning af følgende hovedproblemer: 1) den fremtidige subsidiering af boligforbruget på det makro-økonomiske niveau, 2) en balance mellem udviklingen af de tre boligmarkedstyper, 3) fjernelse/formindskelse af en række væsentlige uligevægte på boligmarkedet (fx variationen i boligudgiften efter, hvor lang tid man har haft ejerboligen, huslejespændingerne, de uudlejede boliger), 4) det fremtidige boligbyggeris omfang. Det skal dog ikke her søges vurderet, hvorvidt disse – ikke explicit udtalte – hovedproblemer har fundet deres (tilstrækkelig gode) løsning.

1) *Boligforlig* og *boligmarkeder* er ikke fuldt præcise udtryk, da regler og vilkår for leje af erhvervslokaler er fastlagt gennem samme lovgivning.

1974-boligløsningens indhold med virkning for de private udlejningsboliger og for ejerboligerne behandles mere indgående nedenfor.

Derimod skal det sociale boligområdes vilkår kun kort omtales her, da disse vilkår af politiske årsager nærmest synes residualt at blive tilpasset det øvrige boligmarked. Kvoten for det almennyttige byggeris omfang er sænket til 8.000 lejligheder årligt mod omkring 12.000 lejligheder gennem de senere år.

Finansieringen er samtidig ændret, så 74 pct. af byggesummen finansieres med realkreditlån på almindelige vilkår mod hidtil 95 pct. Rentesikringsordningen er opretholdt i lidt ændret skikkelse, så den effektive forrentning af realkreditlånene holdes nede på 6 pct. p.a. i fire år efter byggeriets færdiggørelse, hvorefter rentesikringsydelsen aftrappes. De resterende 26 pct. af byggesummen tilvejebringes ved tilskud fra stat (10 pct.) og kommune (5 pct.) og ved beboerindskud (3 pct.) samt ved huslejeforhøjelser i de ældre almennyttige lejligheder (8 pct.); disse indskud er rentefri og i indtil 50 år yderligere afdragsfri. Det er fra boligselskabernes side skønnet[2]), at den nye finansieringsordning betyder en nedsættelse af startlejen i det almennyttige nybyggeri med 18-19 pct. i forhold til den nugældende ordning. Den hidtidige subsidiering af dette byggeri er således udvidet pr. enhed, men synes totalt nogenlunde uændret[3]).

Endelig skal boligforligets velkendte målsætning om en stabil boligproduktion på ca. 40.000 enheder pr. år nævnes. Der er ikke foretaget nogen nærmere operationalisering af denne størrelsesorden under hensyntagen til boligstørrelser og boligtyper, bortset fra fastsættelse af kvoten for det almennyttige byggeri. Dertil kommer mangelen på en produktionsmålsætning for byggeriet til erhvervsmæssige formål – en sådan ville være overordentlig problematisk at opstille og at styre efter – og for byggeriet til offentlige formål; dette byggeri har i årene 1970–74 udgjort en trediedel af det fuldførte byggeomfang (se tabel 1). Endvidere må boligproduktionsmålsætningen ses i lyset af de begrænsede styringsmidler på området[4]), der ved anvendelse over en lidt længere periode let resulterer i en række fra 1960'erne velkendte forvridninger. Aktuelt har mangelen på effektive midler – blandt de politisk mulige – til at fremme nybyggeriet domineret billedet.

2) Gert Nielsen. Boligforliget og det almennyttige boligbyggeri. Bolignyt, nr. 2/75 pp. 13–14.

3) For en uddybning af de lovgivningsmæssige vilkår for den almennyttige boligvirksomhed se lov om boligbyggeri, Lov nr. 83 af 19. marts 1975, og Boligministeriets bekendtgørelse nr. 157 af 24. april 1975.

4) Lov om boligbyggeri, op. cit., § 1 overlader boligministeren en generel bemyndigelse til »ud fra samfundsmæssige hensyn, herunder byggebehov og byggekapacitet ... (at) ... træffe bestemmelser om regulering af bygge- og anlægsvirksomheden, herunder fastsætte tidsfrister for påbegyndelse og gennemførelse af byggeri«.

2. *Boligløsningen – de private udlejningslejligheder*

For de privatejede udlejningsejendommes vedkommende er boligløsningens indhold udmøntet som ændringer af lejeloven og af boligreguleringsloven[5]). Dertil kommer de efterfølgende modifikationer i adgangen til at opkræve huslejestigninger, der er opgjort efter princippet om den omkostningsbestemte husleje[6]) (jfr. om denne nedenfor).

Der går tre hovedlinier gennem denne del af boligløsningen. For det første søges indsatsen for at bremse, og evt. reducere de ældre boligejendommes håndgribelige forfald, øget gennem større incitamenter til forbedring og vedligeholdelse. For det andet ændres principperne for huslejefastsættelsen således, at huslejeniveauet øges generelt, at forskellige »huslejekløfter« – især mellem nye og gamle lejligheder – udjævnes, og at der sker en vis smidiggørelse af systemet. Endelig kan der i en tredie hovedlinie sammenfattes nogle bestræbelser på øget demokratisering og humanisering af lejevilkårene, bl. a. gennem beboermedindflydelse i de større ejendomme, bytterettens indførelse og lempelserne i boliganvisningsreglerne.

Markedet for private udlejningsboliger består af to delmarkeder, henholdsvis områder, der er underkastet huslejeregulering, og områder med en markedsbestemt husleje. Der er huslejeregulering i en kommune, hvis indbyggerantallet er over 20.000 (mod hidtil 9.000). Kommunalbestyrelsen kan dog med simpel majoritet i disse kommuner genindføre huslejeregulering, og tilsvarende i de store kommuner ophæve denne. Sandsynligvis medfører disse regler, ikke mindst på lidt længere sigt, en væsentlig indskrænkning af områderne med huslejeregulering. Det kan ud fra Boligministeriets viden medio 1975 anslås, at der er ca. 360.000 private udlejningslejligheder i kommuner med huslejeregulering og ca. 200.000 i kommuner uden regulering (Boligministeriet, 1975).

I princippet er huslejen således underkastet en fri markeds prisfastsættelse i områderne uden huslejeregulering. Eller som det udtrykkes i lejeloven (§ 35, stk. 2): »Er lejen væsentlig lavere end det lejedes værdi, kan udlejeren forlange lejen forhøjet til et beløb, der er rimeligt under hensyn hertil« og omvendt (§ 35, stk. 1): »kan lejeren forlange lejen nedsat til et beløb, der er rimeligt under hensyn til værdien«. For de rene erhvervslejemål gælder det overalt i landet, at huslejefastsættelsen sker ud fra disse regler, d.v.s. fastsættes efter de almindelige markedsvilkår. Forskellige modifikationer til dette princip søger at dæmme op

5) Bekendtgørelse af Lov om leje. Boligministeriets bekendtgørelse nr. 96 af 25. marts 1975.
Cirkulære om lejeloven. Boligministeriets cirkulære af 25. marts 1975.
Bekendtgørelse af Lov om midlertidig regulering af boligforholdene. Boligministeriets lovbekendtgørelse nr. 95 af 25. marts 1975.
Cirkulære om boligreguleringsloven. Boligministeriets cirkulære af 25. marts 1975.
Se også Brigsteds oversigtsartikel (1975).

6) Lov om ændring af lov om midlertidig regulering af boligforholdene. Lov nr. 278 af 26. juni 1975.
Cirkulære om omkostningsbestemt leje i private udlejningsejendomme. Boligministeriets cirkulære af 26. juni 1975.

for åbenbare urimeligheder for lejerne. Således kan huslejeforhøjelser for boliglejemål tidligst gennemføres 2 år efter sidste lejeforhøjelse eller efter lejemålets indgåelse, og hvor lejemålet anvendes helt eller delvist til erhverv er den tilsvarende grænse 5 år.

Inden for områderne med huslejeregulering er princippet om den omkostningsbestemte husleje gennemført. I oversigtsskemaet på side 364 er vist *hovedprincipperne* for opgørelsen af den omkostningsbestemte årlige lejeindtægt i en privatejet beboelsesejendom, idet følgende beregningsformel anvendes:

((Ejendomsværdi) x (forrentningsprocent + procent til opretning) + driftsudgifter) x (1 + procent til henlæggelse til indvendig hhv. udvendig vedligeholdelse).

Principperne uddybes her ved et par eksempler. Efter 1. 7. 1976 kan huslejeindtægten i en ejendom fra 1930'erne med ren beboelse opgøres som:

((Ejendomsværdi 1973) x (0,07 + 0,01) + driftsudgifter) x (1 + 0, 10 + 0,15)

mens huslejeindtægten i en ejendom fra 1967 med ren beboelse kan opgøres som enten

((Ejendomsværdi 1973) x 0,07 + driftsudgifter) x (1 + 0,08 + 0,10)

eller

(Prioritetsydelser + (anskaffelsessum ÷ prioritetsgæld ÷ lejeindskud) x 0,10 + driftsudgifter) x (1 + 0,08 + 0,10).

Et umiddelbart indtryk af reglerne for huslejefastsættelser i de huslejeregulerede områder er, at disse må være vanskeligt tilgængelige for såvel lejere som udlejere og må føre til mange misforståelser. Et andet umiddelbart indtryk er, at der fortsat er væsentlige begrænsninger ved huslejefastsættelsen på det private udlejningsmarked. Det skal nedenfor sandsynliggøres, at denne regulering er af en sådan beskaffenhed, at den bringer gennemførelsen af et »frit boligmarked« inden for rækkevidde.

Boligministeriet indsamlede et materiale om huslejestigningerne for ca. 1 pct. af de lejligheder, hvis leje kan forhøjes; resultaterne heraf er vist i tabel 8 nedenfor. Det kan herefter – selv om der ikke er opgivet et samlet gennemsnit – anslås, at huslejeniveauet i den private udlejningsboligmasse under ét er øget med godt 30 pct.[7]). Der vil i alle tilfælde være tale om en overordentlig stor spredning omkring dette gennemsnit. En konsekvens af det stærke politiske røre omkring de meddelte huslejestigninger var, at der gennem yderligere lovgivning[8]) blev indført en absolut grænse for stigningerne på 25 kr. pr. m^2. Denne begrænsning gælder dog alene frem til 1. 7. 1976 og kan derfor alene siges at tjene et tilpasningsformål.

7) Stigning i huslejerne som følge af øgede skatter og afgifter såvel som ved overflytning af udgifter fra varmeregnskabet indgår ikke i dette tal. Derimod har disse stigninger været inkluderet i de opgørelser af den nye husleje, som lejerne blev præsenteret for, og da disse poster næppe har været let udskillelige for hovedparten af lejerne, har dette givetvis medvirket til røret omkring huslejestigningerne.

8) Lov nr. 278 af 26. juni 1975.

Oversigtsskema over hovedreglerne for beregning af husleje for boliger i private udlejningsejendomme i kommuner med huslejeregulering

Drifts-udgifter	Faktiske, nødvendige driftsudgifter (Boligreguleringsloven § 9, stk. 2)	»omfatter udgifter til skatter, afgifter, vedligeholdelse, renholdelse, administration, forsikring og henlæggelser til fornyelser i det omfang, det er rimeligt under hensyn til ejendommens og det lejedes karakter«.
Afkast af kapital	Alternativ I, (Boligreguleringsloven § 11, stk. 1)	Hidtidige leje ÷ hensættelse til vedligeholdelses- og opretningskonti.
	Alternativ II, (Boligreguleringsloven § 11, stk. 3)	Afkastet er 7 % af ejendommens værdi (indtil 1. 7. 1976 dog 6½%). Ejendommens værdi er lig vurderingsværdien ved 15. almindelige vurdering i 1973.
	Alternativ III, (Boligreguleringsloven § 11, stk. 4)	Gælder alene, hvis ejendommen er taget i brug efter udgangen af 1963. – Afkastet udgøres af: »rimelige ydelser på sædvanlige langfristede prioritetslån + forrentning af egenkapital. Egenkapital = ejendommens værdi ÷ prioritetsgæld ÷ lejeindskud. Ejendommens værdi = anskaffelsessum. Forrentningsprocenten: 8 % hvis ejendommen er taget i brug i 1964, 10 % hvis i 1965–69, 12 % hvis i 1970–73, og 14 % hvis taget i brug i 1974 eller senere.
	Alternativ IV, (Boligreguleringsloven § 11, stk. 5)	Kan anvendes, hvis der er gennemført lejeforhøjelser for forbedringer efter udgangen af 1963. Afkastet omfatter forrentning af ejendommens værdi før forbedringen (lig værdien ved senere vurdering forud herfor) som ved alternativ II + forrentning af den »rimelige forbedringsudgift« efter reglerne i alternativ III.
Opretning	Hensættelse på opretningskonto. (Boligreguleringsloven § 15, stk. 2)	Til forbedring, opretning, isolering m.v. Gælder alene hvis ejendommen er taget i brug før 1. 1. 1964. Hensættelsen udgør 1 % af ejendommens værdi (opgjort som ved fastsættelsen af ejendommens afkast ifølge alternativ II og IV).
Vedligeholdelse	Hensættelse på konto for udvendig vedligeholdelse (Boligreguleringsloven § 15, stk. 1)	Til udvendig vedligeholdelse (groft taget lig vedligeholdelse af det for lejemålet externe) hensættes en procentdel af lejen, som beregnet ved posterne ovenfor i skemaet her. Andelen er 15 % (dog min. kr. 9,– pr. m² bruttoetageareal), hvis ejendommen er taget i brug før 1. 1. 1951, og ellers 10 % (dog min. kr. 6,– pr. m² for ejendomme taget i brug inden 1. 1. 1964).
	Hensættelse på konto for indvendig vedligeholdelse (Lejeloven § 32, stk. 3–4)	Lejerne kan helt eller delvis overtage den indvendige vedligeholdelse. Ellers hensættes hertil en procentdel af lejen (excl. udvendig vedligeholdelse). Hvis lejligheden har været benyttet 10 år eller mindre hensættes 8 %, hvis benyttet mellem 10 og 25 år hensættes 9 %, og hvis den har været benyttet over 25 år hensættes 10 %. Som minimum hensættes i alle tilfælde kr. 6,– pr. m² bruttoetageareal.
Restriktion	Restriktion I m.h.t. huslejeniveau (Lejeloven § 35, stk. 1 og 4)	Lejen må ikke være væsentlig højere end det lejedes værdi (undertiden kaldet brugsværdi). Denne værdi opgøres under hensyn til »det lejedes beliggenhed, art, størrelse, kvalitet, udstyr og vedligeholdelsestilstand sammenlignet med den leje, herunder lejen ved genudlejning i de seneste år, som er almindeligt gældende i kvarteret eller kommunen for hus- og husrum af tilsvarende beskaffenhed«.
	Restriktion II m.h.t. huslejefordeling (Boligreguleringsloven § 11, stk. 6)	Udligning af hidtidige huslejeforskelle i ejendommen, så der så vidt muligt fremkommer samme m²-leje for i øvrigt ensartede lejemål (dog ingen nedsættelse af huslejen i noget lejemål).
	Restriktion III m.h.t. huslejefordeling (Boligreguleringsloven § 11, stk. 1)	Gælder i blandede ejendomme (bolig- og erhvervslejemål!). Beboelseslejemålenes andel af den samlede beregnede leje er fastlåst ved den pr. 1. 3. 1975 gældende andel.

Tabel 8. Gennemsnitlige lejestigninger i privat udlejningsbyggeri i medfør af boligreguleringsloven

	Stigning i årlig husleje kr./m²	Stigning i pct. i forhold til lejen pr. 1.3.1975
Hovedstadsområdet:		
Kakkelovne	14	35
Centralvarme før 1920	25	41
Centralvarme 1920–1950	18	28
Centralvarme efter 1963	20	14
Provinsen:		
Centralvarme før 1920	15	32
Centralvarme 1920–1950	16–19[1])	35
Centralvarme 1951–1963	28	27

[1]) Beløbet afhænger af om lejeren eller udlejeren har den udvendige vedligeholdelse.
Anm.: Excl. stigninger ved øgede skatter og afgifter og ved omposteringer fra varmeregnskab til ejendomsdriftsregnskabet.
Kilde: Boligministeriet (1975).

Der er allerede nævnt det sandsynlige i, at antallet af kommuner uden huslejeregulering vil vokse i de kommende år. Dertil kommer, at den øgede adgang til udstykning af udlejningsejendomme til ejerlejligheder, som for tiden er under forberedelse, i sig selv på længere sigt vil mindske de private udlejningslejligheders antal. Der har yderligere gennem de senere år praktisk talt ikke været bygget nye udlejningsejendomme for private midler. Den del af boligmarkedet, hvor der foregår huslejeregulering, er altså under hastig indsnævring.

Boligforliget skal revideres i folketingsåret 1977–78. Det må antages, reglerne for den omkostningsbestemte husleje da tages op til vurdering og ændres, så nye huslejespændinger undgås, og muligvis så subsidieringen af huslejen i de privatejede lejeboliger formindskes. Det fastlåste element i beregningen af den omkostningsbestemte leje er kapitalafkastet og hensættelsen på opretningskontoen, mens udgifterne ved en ejendoms drift må antages stort set at følge den almindelige prisudvikling, og henlæggelserne til vedligeholdelse automatisk følger den øvrige lejeudvikling. Ændringer i reglerne for afkastet af ejendommens værdi udgør derfor det mulige og sandsynlige instrument ved en ny boligløsning.

I en sådan situation eksisterer en stribe løsningsmuligheder bestående i såvel ændringer i forrentningsprocenten (evt. midlertidigt af tilpasningshensyn som ved 1974-boligløsningen) som i opgørelsen af værdigrundlaget. For enkelthedens skyld antages som eksempel, at ejendomsværdien fra den kommende ejendomsvurdering i 1977 tillades anvendt som grundlag for beregning af kapitalafkastet[9]). Det centrale spørgsmål i denne situation vil da være, hvorledes ejen-

9) En sådan løsning foreligger der på nuværende tidspunkt selvsagt ingen politiske udsagn om. På den anden side vil det ikke i længden blive accepteret at fortsætte med 1973-vurderingens resultater som grundlag for beregning af kapitalafkastet. Til sammenligning tjener, at grundlaget for beregning af lejeværdien af egen bolig ved indkomstskatteberegninger med visse mellemrum er blevet tilpasset udviklingen i ejendomsværdierne.

domsværdierne udvikler sig imellem 1973 og 1977 for de privatejede udlejningsejendomme.

Den komplikation, at udviklingen i handelspriser og i ejendomsværdier ifølge vurderingen muligvis ikke forløber parallelt, ses der bort fra her ved at forudsætte et konstant forhold imellem disse størrelser. De allerede indtrufne lejestigninger er givetvis blevet kapitaliserede som øgede handelsværdier, da markedet forinden næppe fuldt ud havde forventninger herom. Samtidig forekommer det realistisk, at der er skabt forventninger hos udlejningsejendommenes ejere om fremtidige forøgelser af huslejeniveauet.

Disse antagelser sandsynliggør, at stigningen i ejendomsværdierne imellem vurderingerne i 1973 og i 1977 vil følge – eller formentlig endog overstige – den almindelige prisudvikling i denne periode. I så tilfælde vil den tilladte forrentning af ejendomsværdien på 7 pct. udgøre en realrente (før beskatning).

Et sikkert udsagn om den markedsbestemte, privatøkonomiske realrentes størrelse kan næppe gives, men på den anden side synes 7 pct. i den forbindelse snarest at ligge i overkanten heraf. Der er ved kommentarer til boligløsningens indhold på dette punkt hyppigt sket en sammenligning mellem disse 7 pct. og på den anden side fx bankudlånsrenten eller den effektive obligationsrente. En sådan sammenligning bliver forkert, når den fremtidige huslejeudvikling anskues som ovenfor.

Såfremt markedets forventninger er som netop beskrevet, og såfremt det anser en 7 pct.'s realrente som bedre end normalt, vil de private udlejningsejendomme trække nye investorer til med prisstigninger som følge. En sådan sammenhæng vil øge det relative forhold imellem ejendomsprisstigningerne og den almindelige prisudvikling.

Antagelser om konstant forhold mellem handelspriser og ejendomsværdier imellem 1973 og 1977 må formentlig snarere erstattes med en forudsætning om en relativ indsnævring af denne forskel, da udlejningsejendommenes ejere vil se en interesse i at få den størst mulige vurderingssum frem. I så tilfælde understøttes yderligere den gjorte antagelse om, at ejendomsværdistigningen vil overstige den almindelige prisudvikling imellem 1973 og 1977.

Vender man her tilbage til gennemgangen ovenfor af beregningen af den omkostningsbestemte husleje, ses det, at såfremt driftsudgifterne følger den almindelige prisudvikling[10]), mens ejendomsværdierne stiger stærkere imellem 1973 og 1977, vil huslejestigningen ligeledes overstige den gennemsnitlige prisudvikling i perioden.

Den her beskrevne mulige huslejeudvikling for de privatejede udlejningsejendomme i områderne med huslejeregulering bygger alene på ændring af ét instrument (værdigrundlaget) ved den kommende boligmarkedsløsning i 1977–78.

10) Dette må betragtes som en minimumsantagelse. Snarere er foranstaltningerne ved en ejendoms drift temmelig arbejdsintensive, og ved stigende realløn vil driftsudgiften derfor vokse stærkere end den gennemsnitlige prisudvikling.

Det indses imidlertid let, at andre instrumenter lader sig anvende med samme resultater til følge. Analysen er alene foretaget for én 4-årig periode, men udvides let til en flerperiodeanalyse. Gøres dette, ses det, at den omkostningsbestemte husleje – der jo er en maximalpris – før eller siden vil blive bragt op over en markedsbestemt husleje. Hvor høj en sådan markedsbestemt husleje er, afhænger ikke blot af udbud og efterspørgsel på markedet for privatejede udlejningslejligheder, men også af udbud og efterspørgsel på – samt subsidieringen af – de øvrige boligdelmarkeder.

I en sådan situation vil husejerne være tvunget til alene at opkræve den markedsbestemte leje; et »frit boligmarked« vil være etableret. At et sådant marked fortsat, som andre markeder i et bland-økonomisk samfund, må være underkastet visse reguleringer, vedrører ikke det principielle spørgsmål.

Det blev ovenfor anført, at den del af boligmarkedet, hvor der er huslejeregulering, er under hastig kvantitativ indsnævring. Videre er det sandsynliggjort, at den regulerede husleje ad politisk vej relativt nemt vil kunne bringes op på et markedsbestemt niveau, dvs. at der ligeledes sker en indsnævring af området med huslejeregulering ad »prisvejen«.

2.a. Udredningsarbejdet før boligforliget – den omkostningsbestemte leje

Boligløsningen 1974 er – som alle andre politiske forlig – naturligvis udtryk for en sum af politiske beslutninger. Men i den forbindelse opstår dog et spørgsmål om omfanget, indholdet og kvaliteten af det materiale, der har været til rådighed for politikerne til bedømmelse af konsekvenserne af deres beslutninger, et spørgsmål, der ikke umiddelbart let klarlægges. – For produktionsmålsætningen – de 40.000 boliger – har PP II muligvis haft indflydelse.

Virkningerne af indførelsen af den omkostningsbestemte husleje, »blev ved forslagets udarbejdelse undersøgt ved hjælp af et materiale på 45 beboelsesejendomme i København og Frederiksberg kommuner. Da det viste sig, at spredningen om de dengang beregnede gennemsnitstal i praksis blev større end ventet, blev der i maj måned indsamlet yderligere materiale, omfattende ialt 146 ejendomme med 5.509 lejligheder. Dette materiale viser eksempler på lejeforhøjelser, der er varslet i maj til ikrafttræden pr. 1. juli 1975« (Boligministeriet 1975, p. 47). – Resultatet af sidstnævnte undersøgelse blev vist i tabel 8.

På beslutningstidspunktet forelå altså alene resultatet af den nævnte undersøgelse af de mulige lejestigninger i 45 ejendomme. Dette resultat foreligger som en besvarelse af spørgsmål 44 fra Folketingets boligudvalg et par uger før boligforligets indgåelse sommeren 1974. Resultatet viser en gennemsnitlig huslejestigning på 4 pct., vekslende mellem 1 og 9 pct. i forskellige undergrupper. Ifølge noget ufuldstændige oplysninger i spørgsmålsbesvarelsen synes beregningsgrundlaget at svare nogenlunde til de endelige regler for den omkostningsbestemte husleje. I besvarelsen af et senere spørgsmål (nr. 46) fra boligudvalget

om konkrete kalkulationseksempler er tilsvarende opgjort mulige lejestigninger på 0, 4, 12 og 14 pct.

De her omtalte, relativt lave huslejeforøgelser yder måske boligforligets partier en delvis undskyldning for, at de ikke ønskede en mere dybtgående redegørelse for emnet, hvor bl. a. materialets repræsentativitet ikke var så udpræget dårlig, som tilfældet var her.

Ved den senere lovgivningsforberedelse og ved selve lovproceduren blev der ikke foretaget yderligere undersøgelser af de evt. lejestigningers størrelse. Dette til trods for, at indførelsen af et nyt huslejeberegningssystem samtidig med, at det blev tilladt i alle tilfælde at opretholde størrelsen af de hidtil opkrævede huslejer, netop måtte have sin begrundelse i, at huslejen skulle bringes til at stige en hel del i en række ejendomme. Hvorledes disse sammenhænge har deres placering i det politiske spil, skal der ikke gisnes nærmere om her.

Der opstod som bekendt en række protester omkring huslejestigningerne, da disse blev udregnet i de enkelte ejendomme og meddelt lejerne. Først da gennemførtes den omtalte undersøgelse af lejestigningen i de 146 ejendomme, og videre gennemførtes en afværgelovgivning[11]) om udfladning og delvis udskydelse af de ellers indtrufne huslejestigninger. – Det politiske røre og den efterfølgende lovgivning kan med en vis ret betragtes som en politisk omkostning ved det oprindeligt mangelfulde udredningsarbejde omkring virkningen af den omkostningsbestemte husleje.

3. *Boligløsningen – ejerboliger*

Reglerne for den skattemæssige behandling af ejerboliger har de senere år været et central placeret spørgsmål, især i forbindelse med diskussionerne omkring en indkomstskattereform. Her, som i afsnit 5 nedenfor, er udgangspunktet imidlertid reglernes betydning for boligmarkedet.

Boligforliget indeholdt en aftale om, at et udvalg skulle »udarbejde forslag til en gradvis afvikling af lejeværdibegrebet og en gradvis begrænsning af fradragsretten for renter af gæld i ejerboliger, således at overskuds- og underskudsbegrebet og dermed ejendomsskemaet bortfalder«. Forslagene i udvalgets betænkning[12]) blev af boligforligets partier anset for uegnede, hvorefter det blev overladt til skatteministeren at undersøge muligheden for, at målsætningen om en afskaffelse af ejendomsskemaet kan nås ad andre veje (Boligministeriet 1975, p. 59 og 65). Et sådant udspil er ifølge statsministerens åbningstale (1. 10. 1975) undervejs i form af en omlægning af de skattemæssige fradrag fra at være fradrag i indkomsten til at være fradrag i skatten.

Denne udvikling kom næppe ganske bag på boligforligets deltagere, der for

11) Lov nr. 278 af 26. juni 1975.
12) Betænkning om beskatningsregler for ejerboliger. Betænkning nr. 734, februar 1975.

denne situation da også havde fastsat vilkårene[13]). Beregningen af lejeværdien af egen bolig blev herefter det eneste instrument på ejerboligmarkedet, som ændredes. Grundlaget herfor blev i 1975 resultatet af ejendomsvurderingen i 1973 plus 15 pct. heraf, mens lejeværdiprocenten blev fastsat til $2^3/_4$ pct., henholdsvis 2 pct. for huse erhvervet før 9. 1. 1969. For husejere, der er fyldt 67 år, gælder i alle tilfælde en lejeværdiprocent på 2 pct. Ved ejendomsværdier over 600.000,– kr. er lejeværdien af den overstigende del 5 pct. Ifølge P. Wendt (1975) svarede lejeværdiprocentens nedsættelse til den gennemsnitlige forhøjelse af vurderingsgrundlaget fra 13. og 14. almindelige vurdering til 15. vurdering.

Lejeværdiberegningen blev endvidere underkastet en degressiv tidsmæssig profilering, idet ejendomsværdien 1973 øges med 25 pct. for 1976 og 35 pct. for 1977, mens lejeværdiprocenterne fastholdes.

Denne tidsprofil er økonomisk interessant af flere grunde. For det første repræsenterer den implicit et udsagn om politikernes forventninger medio 1974 til inflationen i ejendomspriserne for de kommende år. For det andet repræsenterer denne profil en binding i tilrettelæggelsen af beskatningspolitikken i perioden, så der ikke er mulighed for at korrigere lejeværdiinstrumentet fx under hensyntagen til den faktiske udvikling i huspriserne. Og for det tredie er der i boligforliget ikke en tidsmæssig balance mellem ejendomsværdigrundlaget for lejeværdiberegninger på den ene side og opgørelsen af kapitalafkastet ved beregning af den omkostningsbestemte husleje for private udlejningslejligheder på den anden side.

4. Boligløsningen – nogle umiddelbare konsekvenser

a. Fordelingseffekter

Boligløsningen indeholdt en række direkte omfordelingseffekter. Huslejestigningerne i den privatejede udlejningsboligmasse reducerede lejernes disponible indkomst til andet end boligforhold, mens husejernes bruttoindkomster øgedes i samme omfang.

Denne omfordelingseffekt må opgøres netto for henlæggelser til vedligeholdelse og opretning, der ikke tilfalder ejerne direkte, men senere tilgår lejerne på ny som kvalitativt bedre boligydelser. Indirekte tilfalder disse beløb dog delvis ejerne, da ejendomshandelsprisen almindeligvis påvirkes af ejendommens vedligeholdelsesstandard. Generelt må det herudover gælde, at de gennemførte huslejestigninger – i det omfang disse ikke var forventet på markedet for udlejningsejendomme – vil blive kapitaliseret i ejendomsværdien, tilfalde de nuværende ejere som en kapitalgevinst og blive realiseret ved handel eller låneoptagelse. I det omfang, der nu optræder forventninger om yderligere lejestignin-

13) Gennemført ved lov nr. 107 af 9. april 1975 om ændring af ligningsloven.

ger i de kommende år eller gevinster ved udstykning af ejendommen til ejerlejligheder, vil dette øge de nuværende ejeres kapitalgevinster.

Endelig ophørte pr. 1. 4. 1975 husejernes forpligtelse til ifølge 1966-boligforliget at hensætte halvdelen af de såkaldte »normaliseringslejeforhøjelser« i Grundejernes Investeringsfond, hvorved husejernes bruttoindkomst yderligere øges med dette beløb.

Indkomstforøgelsen hos udlejningsejendommenes ejere vil gennem indkomstbeskatningen delvis blive overdraget de offentlige kasser. Derimod er kapitalgevinsterne overhovedet ikke søgt inddraget ved boligforliget, enten som en bevidst politisk handling eller på grund af den manglende forudseenhed af huslejestigningernes omfang. For lejerne vil en del af lejestigningerne blive modsvaret af øgede boligsikringsydelser. Nettovirkningen for de offentlige kasser af lejestigningerne vil formentlig være positiv, uden nærmere kvantificering heraf dog skal forsøges.

Medfører den kommende boligløsning i 1977–78 en tilnærmelse af huslejerne i de private boligejendomme til et »frit markeds«-niveau, således som overfor skitseret, vil dette ved i øvrigt uændrede regler uddybe disse omfordelingsvirkninger. I denne forbindelse skal bemærkes, at det synes socialt set mere hensigtsmæssigt at subsidiere denne del af boligmarkedet gennem boligsikringsydelser, der normalt tilfalder personer og familier med et svagere indkomstgrundlag, end – ved samme subsidieringsgrad – gennem det hidtidige system med maximalpriser, hvor lejernes fordel kan betragtes som lotterigevinster, evt. opstået gennem personlige bekendtskaber. Alternativt kan persontilskud og en negativ indkomstskat anvendes i samme øjemed.

For ejerboligernes vedkommende er boligløsningen fordelingsmæssig neutral i forhold til de hidtidige regler, såfremt Wendts synspunkt (1975) om, at lejeværdireglerne klart er en ajourføring af det hidtidige beregningsgrundlag, er korrekt. Dog synes den tidsmæssige profilering af beregningsgrundlaget for 1976 og 1977 at repræsentere en vis statsfinansiel stramning og dermed en mindre afsvækkelse af subsidieringen på området. Ved en sammenligning af boligløsningens indhold imellem boliglejere og ejerboligernes indehavere synes den sidste gruppe dog klart tilgodeset.

I den almennyttige sektor bevirker lejeforhøjelsen i de ældre boliger en omfordeling til fordel for de nybyggede boliger, om end denne effekt synes relativt begrænset. Nedsættelsen af begyndelseslejen ved byggeri af almennyttige udlejningsboliger og af disse boligers fremtidige lejeniveau gennem de ændrede finansieringsregler har medført en væsentligt udvidet subsidiering af dette byggeri, når subsidieringen pr. lejemål opgøres. Den totale subsidiering af det almennyttige nybyggeri synes uændret eller måske endog indskrænket, idet der må tages hensyn til nedskæringen af dette byggeris kvote fra hidtil 12–13.000 til nu højst 8.000 boliger pr. år.

b. Prisvirkninger

Boligforligets virkninger med hensyn til øget pris for boligleje og øgede boligejendomspriser er omtalt foran, men forliget påvirkede yderligere det generelle pris- og lønniveau igennem det lønregulerende pristals boligpost. Mens boligpostens vægt i indexet er opgjort ifølge lønmodtagerhustandenes udgifter til såvel ejer- som lejeboliger, følger den løbende regulering alene huslejen i udlejningsboligerne. I en situation med forskellig stigningstakt i betalingen for boligydelserne på ejer- og på lejeboligmarkederne vil boligposten derfor ikke afspejle den »sande« prisudvikling.

Danmarks Statistik beregnede i maj 1975 den samlede pristalseffekt af huslejestigningen i de private udlejningsboliger til mellem 1,6 og 1,9 points, hvortil kom en stigning på 0,15 points ved lejeforhøjelserne i den almennyttige sektor. I Det økonomiske Sekretariats juni-oversigt (1975) som i Det økonomiske Råds september-redegørelse (1975) blev der gjort opmærksom på forholdet. Det var således ikke uventet, at månedspristallet for november 1975 frembød en stigning i det samlede index på 1,7 points. Der var heri korrigeret for den del af huslejestigningen, som skyldtes overflytningen af udgiftsposter fra varmeregnskaberne til ejendomsdriftsregnskaberne.

Den del af huslejestigningen, der ikke var gennemført i november 1975 som følge af, at den var udskudt ved indankning til huslejenævnene, vil først komme til at påvirke månedspristallet fra maj 1976. Reguleringen af den tilladte forrentningsprocent fra $6^1/_2$ til 7 pct. pr. 1. 7. 1976 vil påvirke reguleringen af boligposten i november 1976, virkningen heraf på månedsprisindekset vil andrage ca. $^1/_4$ point. Yderligere vil ophøret af det midlertidige loft over lejestigninger øge boligposten i november 76-pristallet, men da omfanget af de udskudte huslejestigninger ikke kendes, kan priseffekten herved ikke opgøres præcist. Det synes sandsynligt, at huslejestigningerne ifølge boligforliget ialt i 1976 vil forøge reguleringspristallet med godt $^1/_2$ point, hvortil kommer indflydelsen fra prisstigninger ved ejendommenes drift.

Boligløsningens omfordelingspolitik var således inflationsskabende i en situation, hvor lovgivningsmagten gennem indkomstpolitiske indgreb i overenskomstfornyelsen netop havde søgt at begrænse omfanget af dyrtidsreguleringen og gennem den økonomiske politik i øvrigt søger at hæmme den hidtidige inflationære udvikling. Indregningen af den gennem en omfordeling skabte prisvirkning i reguleringsprisindex'et rejser spørgsmålet om et velfærdsindex, hvilket er velkendt fra diskussionen om en evt. hensyntagen til bytteforholdsændringer.

Det synes nærliggende, om man ved boligforligets indgåelse – evt. med grundlag i et forudgående udredningsarbejde – havde søgt at modvirke denne pristalsvirkning; blandt adskillige mulige midler kunne der have været anvendt en neutralisering af pristalsvirkningen kombineret med en skattelettelse for lavindkomstgruppen. Men muligvis udspringer også denne misere af politikernes manglende grundlag for/villighed til at forudse lejestigningerne. – At pristals-

effekten tilsyneladende så yderligere først ved dens faktiske tilsynekomst i november 1975 påkaldte sig et politisk initiativ, synes at tilhøre det politiske spils vilkår.

c. Finanspolitisk betydning

Som allerede omtalt medførte boligløsningen formentlig en svag finanspolitisk stramning gennem omfordelingen mellem lejere og ejere i 1975 og 76 og en behersket stramning for 1976 og 77 gennem lejeværdifastsættelsesreglerne, mens finanspolitikken ellers søgtes tilrettelagt i konjunkturstimulerende øjemed. Huslejestigningen modvirkede yderligere den førte økonomiske politik ved at omfordele midler til husejerne, der har en relativt højere opsparingskvote end lejerne, samtidig med, at husejernes forbrugsmønster formentlig først tilpasses indkomststigningen med et vist time-lag.

I kraft af, at priserne på boligydelser hidtil har kunnet karakteriseres ved begrebet administrerede priser, må det anses for hensigtsmæssigt at tilpasse ændringer heri og i de øvrige vilkår på boligmarkedet til ændringerne i finanspolitikken og i den øvrige økonomiske politik. Tilsvarende må boliginvesteringerne, ud fra en styringssynsvinkel, ses i sammenhæng med finanspolitikken, og dermed betragtes byggeriets omfang som et økonomisk-politisk instrument (Det økonomiske Råd, maj 1975).

d. Produktionsvirkningen

Målsætningen om en stabil boligproduktion på 40.000 enheder om året er omtalt, men synes inden for forligets funktionsperiode rendt over ende af byggekrisen. Indirekte kan huslejestigningerne sammen med begrænsningen i kvoten for det almennyttige nybyggeri formentlig give en vis selvstændig tilskyndelse til en forøgelse af ejerboligbyggeriet i de kommende par år. Dette gælder især, hvis lejerne forventer yderligere huslejereguleringer ved næste boligløsning.

I boligløsningen indgår også en omstrukturering af byggesektorens produktion ved, at målet om nedsat boligbyggeri, i forhold til perioden forud, kombineres med, at der gennem reglerne om hensættelse til vedligeholdelses- og opretningskonti i huslejereguleringsområderne skabes et stærkere grundlag for reparationsvirksomheden. Da reparationsarbejde – ud over at være relativt arbejdsintensivt – i højere grad end nybyggeriet forestås af mindre håndværksvirksomheder og af faglærte byggearbejdere, tilgodeses især disse grupper.

Det fremgår, at boligløsningens betydning for byggeproduktionen dels er forholdsvis begrænset og dels virker på lidt længere sigt. Der er således næppe gennem boligløsningen sket nogen nævneværdig selvstændig påvirkning af byggekrisens forløb i 1974–75.

5. Ejerboligerne – forslag til en ny boligløsning på området

Boligløsningen for 1974 medførte som nævnt en forskydning i subsidieringen

af boligområdet til gunst for ejerboligerne. Sker der en videre udvikling hen mod et frit boligmarked for de private udlejningsboliger ved den næste boligløsning, medfører et krav om en balanceret udvikling i subsidieringen af de enkelte boligdelmarkeder, at også ejerboligsubsidieringen må nedsættes. Er en sådan balance ikke til stede, idet ejerboligsubsidieringen opretholdes, vil dette være udtryk for en anti-egalitær fordelingspolitik. Lejergruppen består som bekendt langt fra alene af personer og familier fra lavindkomstgrupperne, men modsat gælder det (i hvert tilfælde i byområderne), at praktisk taget alle med lave indkomster (rettere: lave livsindkomster) har lejerstatus. Allerede den gældende fordeling af boligsubsidieringen på de enkelte boligdelmarkeder begunstiger ejerboligområdet; udover fordelingseffekten har dette forhold en tydelig indflydelse på nybyggeriets sammensætning på boligtyper. Ønskes der fremover en subsidiering af ejerboligmarkedet taler meget for at gennemføre denne som et tilskud, der aftager ved stigninger i personens/familiens indkomstniveau, dvs. som en udvidelse af boligsikringsordningens område. Som bekendt er de nuværende tilskud gennem ejerboligsubsidieringen nærmest ligefrem proportionale med indkomstens højde. Et summarisk forslag til en boligsikring for husejere var et led i LO's forslag til en ændret skattepolitik (LO, 1975).

Den politiske diskussion om afvikling af ejerboligernes skattemæssige begunstigelser har gennem de senere år især været koncentreret om en fjernelse af lejeværdien af egen bolig og af fradragsretten for renteudgifter, der er knyttet til ejerboligerne. Som omtalt har politikerne valgt at opretholde det nuværende system indtil videre.

Denne diskussion har øget usikkerheden på ejerboligmarkedet. Usikkerheden må antages at have fremskyndet anskaffelsen af ejerbolig i begyndelsen af 1970'erne, der kendetegnedes af høj og tiltagende inflationstakt, stigning i den disponible realløn og sikre beskæftigelsesmuligheder. Omvendt har usikkerheden igennem 1974–75 under arbejdsløshed og usikre beskæftigelsesforhold, stagnerende disponibel realløn og aftagende prisstigninger, antagelig hæmmet ejerboligefterspørgslen. Usikkerheden på området synes således at have uddybet de byggekonjunkturelle udsving. Byggeriet af ejerboliger har dog været det dynamiske element i stigningen i det påbegyndte byggeri igennem 1975. En forklaringshypotese er her, at denne efterspørgsel stammer fra en del af befolkningen, der ikke ser deres beskæftigelse truet af det generelle konjunkturforløb i økonomien.

Det har hyppigt været fremhævet, at det bl. a. i kraft af boligens lange levetid er økonomisk mest korrekt at se ejerboligen som en realkapitalgenstand, således at investeringer heri ses som et alternativ til andre investeringer, hvorfor den skattemæssige behandling må tilrettelægges under hensyntagen hertil. Med andre ord, at lejeværdien af egen bolig opgøres ved en procentsats i niveau med en markedsbestemt rente, mens adgangen til at fradrage renteudgiften derved samtidig opretholdes. Evt. kan synspunktet udvides til fradrag ved vedligehol-

delsesudgifter. Det er økonomisk set mere hensigtsmæssigt – uden her at gå nærmere ind på argumentationen herfor – at tilrettelægge den kommende boligløsning efter dette princip end ved en fjernelse af ejendomsskemaet gennem afskaffelse af lejeværdien og af fradragsretten for renter knyttet til ejerboligen.

I den seneste tid har dette synspunkt været fulgt i LO's skatteforslag (LO, 1975) og af Christen Sørensen (1975). LO opererer med en særlig ejendomsskat, der skal ses sammenhængende med de øvrige forslag til ændring af ejerboligernes skattemæssige stilling. Christen Sørensen foreslår en boligskat, idet han samtidig – for at genvinde progressionen i indkomstskattesystemet – foreslår en boligskatteskala med en skattefri bundgrænse eller med meget lave skattesatser på de første trin[14]). Disse forslag er reelt variationer over temaet lejeværdifastsættelse på et fornødent højt niveau.

Der skal ikke her fremsættes detaillerede forslag om ændringer i lejeværdiberegningen og i den øvrige skattemæssige behandling af ejerboligerne efter det ovenfor omtalte princip, undtagen for et enkelt aspekts vedkommende. Vist kan det, ud fra et indkomstskattereformsynspunkt siges, at en tilpasning af lejeværdifastsættelsen for ejerboliger udgør en ønskværdig ændring på kort sigt (Christen Sørensen, 1975), men det forekommer dog betænkeligt, om det forhold, at ejerboligsubsidieringen har sammenfald med de skattepolitiske problemer i øvrigt, skulle medføre en udskillelse af spørgsmålet fra den øvrige del af boligsubsidieringspolitikken. Snarere synes det frugtbart, om man benyttede lejligheden ved den kommende boligløsning i 1977–78 til at samordne boligpolitikken med skattepolitikken og den almindelige økonomiske politik. I den forbindelse er et forudgående, omfattende og dybtgående udredningsarbejde stærkt ønskværdigt.

En forøgelse af lejeværdiprocenten under den ene eller anden form rejser imidlertid problemer. Det ene – som Christen Sørensen også bemærker – er den udbredte mistolkning og misforståelse af selve lejeværdibegrebet.

Det andet problem knytter sig til de ældre parcelhusejere, der har et overskud på ejendomsskemaet. Netop en hensyntagen til denne gruppe er begrundelsen for den særligt lave lejeværdiprocent for ejerboliger, hvis indehaveren er fyldt 67 år. Nu skal udtrykket »ældre ejere« imidlertid ikke forstås som ejerens fysiske alder. Tværom er en følge af den gennem de senere år kendte inflationære udvikling netop, at et underskud på ejendomsskemaet over en 10–15 år bliver vendt til et overskud. Forhøjes lejeværdiprocenten væsentligt for denne gruppe, sker en tilsvarende merbeskatning, netto for den almindelige skattelettelse, der skyldes det dermed opståede merprovenu. Men denne merbeskatning kan ikke udredes af en merindkomst, der foreligger i rede penge. Ord-

14) Denne løsning er identisk med skat efter evne-princippet, når der er en perfekt korrelation mellem indkomsthøjde og ejerbolig(ernes) ejendomsværdi. Er korrelationen ikke perfekt, afsvækkes grundlaget for at have en progressiv indkomstskat på grundlag af ejendomsbesiddelse frem for på det hidtil anvendte grundlag, aktuel skattepligtig indkomst.

ningen vil derfor givetvis af nogle blive opfattet som en tvang til at optage lån med sikkerhed i ejendommen. Samtidig er det måske af mere samfundsbetonede årsager ikke ønskeligt at øge kreditgivningens omfang.

I en sådan situation kunne det være ønskeligt, om der skabtes en mulighed for som en prioritet i ejendommen at indefryse skatteværdien af et overskud på ejendomsskemaet (lejeværdi ÷ renteudgifter ved ejerboligen ÷ ejendomsskat ÷ standardfradrag). Med et overskud på ejendomsskemaet vil der givetvis være plads indenfor ejendomsværdien til en sådan offentlig prioritet. Prioriteten vil kunne øges indenfor en eller anden maximumprocent af ejendomsværdien, dels med en årlig tilskrivning ved overførsel af skatteværdien af et nyt års overskud, og dels ved en forrentning af den allerede indestående gæld; i stedet for en fast forrentningsprocent vil det formentlig være hensigtsmæssigt at vælge en indexering af restgæld, enten efter forbrugsprisudviklingen eller efter et (nyt) index for ejendomshandelspriserne. Den offentlige prioritet tænkes at forfalde ved ejerskifte, så den herefter forrentes og afdrages fx som et almindeligt realkreditlån. Udløses ejerskiftet af ejerens flytning til en anden ejerbolig, bør systemet for ikke at være mobilitetshæmmende indrettes, så ejeren kan opnå en tilsvarende offentlig prioritet i den nye bolig. Ordningen tænkes at være frivillig, så ejeren kan vælge at betale merskatten ved overskuddet på ejendomsskemaet. Blot bør det formentlig sikres ved ordningens specifikation, at den ikke virker som incitament til optagelse af yderligere realkreditlån eller lån i øvrigt med sikkerhed i ejendommen.

Det er naturligvis ikke meningen her at gå i detailler omkring dette forslags mulige indhold, blot synes det som nævnt at kunne fjerne et uheldigt aspekt ved mere betydelige lejeværdiforhøjelser. I øvrigt findes en variation af forslaget allerede i bestemmelserne, hvorefter kommunerne gennem et lån med sikkerhed i ejendommen kan yde bistand med ejendomsskatter og andre udgifter for parcel- og rækkehusejere over 65 år under hensyn til disses økonomiske forhold[15]).

Hvorledes ejerboligsubsidieringen konkret skal udformes ved næste boligløsning må naturligvis afhænge af den samlede boligløsnings indhold, ligesom koblingen over til det samfundsmæssigt ønskværdige byggeomfang må sikres. Som indledningsvis nævnt vil et dybtgående økonomisk udredningsarbejde inden da givetvis være sin pris værd.

15) Bekendtgørelse af lov om lån til betaling af ejendomsskatter for visse parcel- og rækkehuse. Nr. 100. 21. marts 1972.

Litteratur

Betænkning nr. 734. Betænkning om beskatningsregler for ejerboliger. Februar *1975.*

Boligministeriet. Den bygge- og boligpolitiske udvikling 1974–75. København, september *1975.*

Brigsted, Johs. Den nye boliglovgivning. Juristen & Økonomen 11/*1975.*

Hansen, Hans Ejvind. Hvordan styrer vi byggeriet? Økonomi og Politik. *1975*/2.

L.O. Et oplæg til debat om skat. (1975).

Sørensen, Christen. Indkomstskattereform og fradragssanering. Juristen & Økonomen. 25/*1975.*

Wendt, Peter. Byggeri og boligforhold, 2. udg. (i serien Erhverv og samfund). København *1976.*

Økonomiske Råd, formandskabet, Det. Dansk Økonomi, maj 1975. København, maj *1975.*

Økonomiske Råd, formandskabet, Det. Dansk Økonomi, september 1975. København, september *1975.*

Økonomiske Sekretariat, Det. Økonomisk Oversigt, juni 1975. København *1975.*

De statistiske oplysninger stammer fra Danmarks Statistiske løbende serier, hvor ikke andet er nævnt.

Provinsbyens muligheder for selv at forbedre sin beskæftigelsessituation

En analyse med udgangspunkt i forholdene i Silkeborg kommune

Birgit Kjølby, Jens Larsen, Anders Serup Rasmussen

Artiklen er en omarbejdet udgave af en besvarelse af en prisopgave, der den 16. september 1974 blev udskrevet af Silkeborg Byråd, med følgende ordlyd:

»Med udgangspunkt i Silkeborgs forhold ønskes en undersøgelse af de muligheder, som offentlige og private initiativtagere i et lokalt samfund har for at fremme områdets produktion, beskæftigelse og eksport i en situation med udbredte tendenser til beskæftigelsesvanskeligheder.

Med vejledning i de forventede udviklingstendenser i erhvervsstrukturen i Danmark ønskes samtidig en vurdering af mulighederne for at gennemføre mere langsigtede foranstaltninger til fremme af den lokale økonomi«.

Besvarelsen blev tilkendt 1. prisen.

1. Indledning

1.1. Afgrænsning

I det sidste års tid har man oplevet beskæftigelsesproblemer af et omfang, som har været ukendt siden slutningen af 50'erne. Bekæmpelsen af denne arbejdsløshed har været et hovedformål for regeringens økonomiske politik, men som bekendt er det ikke lykkedes at fjerne arbejdsløsheden. Det ville derfor være nyttigt, om det var muligt at pege på andre organer eller institutioner – det være sig private eller offentlige – som ved deres aktive medvirken kunne medvirke til at begrænse arbejdsløsheden.

Det følgende er en analyse af mulighederne for beskæftigelsesfremmende aktiviteter igangsat på lokalt initiativ i den enkelte provinsby, idet der med en provinsby hentydes til bysamfund med 10.000–70.000 indbyggere. Forstadsbebyggelserne til de største byer i landet vil ofte helt mangle et selvstændigt erhvervsliv, og bør derfor behandles sammen med de byer, som dominerer dem. Forstadsbebyggelser vil derfor ikke blive undersøgt.

Artiklen beskæftiger sig primært med de muligheder, som man lokalt fra kommunal og privat side har for at påvirke udviklingen.

Lokale private initiativtagere omfatter personer, der af forskellige årsager identificerer sig med lokalsamfundets erhvervsliv eller dele heraf, og som ikke er bundet af meget stærke eksterne loyalitetsbånd. En leder af en lokal afdeling i en eksternt ejet virksomhed vil kun i begrænset udstrækning have interessefællesskab med de øvrige dele af provinsbyens erhvervsliv, og vil derfor kun i visse sammenhænge være interesseret i dens problemer.

På grund af artiklens tilblivelseshistorie – jfr. manchetten på side 377 – har det været naturligt at tage udgangspunkt i Silkeborg kommunes forhold. Vi mener dog, at Silkeborgs problemer er så typiske, at dette ikke mindsker artiklens almene relevans.

Artiklen er opdelt i to hoveddele. I afsnit 3–5 er der en generel analyse såvel på langt som på kort sigt af en provinsbys muligheder for påvirkning af den lokale produktion og beskæftigelse. Afsnit 6–9 er empiriske afsnit, der giver en beskrivelse af den nuværende erhvervsstruktur i Silkeborg og skitserer forskellige fremtidsudsigter under hensyntagen til mere langsigtede udviklingstendenser i dansk økonomi samt antyder forskellige muligheder for at påvirke den lokale produktion og beskæftigelse på såvel kort som langt sigt. Endelig finder man i afsnit 2 en sammenfattende konklusion af artiklens resultater.

2. *Konklusion*

2.1. Generelt om erhvervsforholdene i et lokalt samfund

Hovedvægten i artiklen er lagt på en situation, hvor der generelt i samfundet findes betydelige beskæftigelsesproblemer. Det er derfor vigtigt fra starten at få slået fast, at det enkelte lokalsamfund ikke kan afskaffe krisen inden for sit område, men kun i bedste fald kan mildne den. Det er et grundlæggende træk, at en provinsby, som den her er defineret, har en meget høj grad af afhængighed af omgivelserne. Dette betyder imidlertid ikke, at alle byer er lige udsat, fordi beskæftigelsesvanskelighederne vil variere meget mellem forskellige sektorer.

I denne forbindelse er det vigtigt, at sondre mellem de *bærende eller eksporterende og de afledte eller lokale erhverv*. De bærende erhverv eller »eksporterhvervene« forbinder lokalsamfundets beskæftigelse og produktion med omgivelserne enten ved et betydeligt salg af varer og tjenester uden for det lokale område eller ved at være aflønnet eller betalt af eksterne kilder, f.eks. af staten. Vigende konjunkturer vil vise sig som svigtende salg i »eksportvirksomhederne«, mens f.eks. statsligt finansierede institutioner vil være betydeligt mindre konjunkturfølsomme. De afledte erhverv er erhverv med lokalt marked og/eller lokal finansiering. Typisk vil beskæftigelsen i de afledte erhverv (f.eks. lokal detailhandel) følge med beskæftigelsen i de bærende erhverv, og således vil generelle beskæftigelsesvanskeligheder blive spredt ud til de enkelte lokalsamfund. Branchesammensætningen i de eksporterende erhverv vil være af afgørende betydning for, hvorledes konjunkturerne slår igennem i lokalsamfundet.

Denne proces illustrerer hvorledes variationer i afsætningen direkte bestemmer produktion og beskæftigelse, og det er rimeligt at tale om *direkte indkomstskabende faktorer,* d.v.s. faktorer, som direkte kan påvirke produktion og beskæftigelse. Processen kan imidlertid ikke forklare, hvilke virksomheder i en

bestemt branche, som generelt er kriseramt, der bliver særlig hårdt ramt, og hvilke der ikke bliver det. Det vil være bestemt af den enkelte virksomheds konkurrenceevne. Faktorer, som påvirker produktionen og indkomsterne i lokalsamfundet via påvirkning af virksomhedernes konkurrenceevne, vil vi kalde *indirekte indkomstskabende faktorer.*

2.2. De vigtigste resultater

Ved de bytyper, som er undersøgt, kan lokale beskæftigelsesfremmende foranstaltninger kun iværksættes med begrænset virkning.

På kort sigt kan lokale foranstaltninger især medvirke til at forbedre de mindre og mellemstore (industri-)virksomheders konkurrenceevne. Midlerne er først og fremmest øget konsulentbistand, flere markedsundersøgelser (specielt udarbejdelse af leverandøreregistre) og forstærket samarbejde mellem virksomhederne. Kommunen bør have en aktiv rolle i disse bestræbelser. Direkte kan lokale foranstaltninger – de være sig private eller kommunale – kun påvirke den lokale produktion og beskæftigelse meget lidt.

Mulighederne på længere sigt vil i en fortsat højvækstsituation primært være afhængige af evnen til at opfange de ekspanderende industrigrene. Midlerne er den fysiske arealplanlægning samt forøgelse af arbejdskraftens kvalitet. Der findes imidlertid en del, hovedsagelig mindre provinsbyer, som typisk har en stagnerende befolkning, og hvis erhvervsgrundlag er den regionale handel. For disse byer gælder konklusionen ikke, medmindre man vil satse på en kraftigere ekspansion end den regionale handel kan bære.

I en langvarig lavvækstsituation vil den primære opgave være at søge at fastholde beskæftigelsen i de eksisterende industrivirksomheder gennem de begrænsede muligheder, der foreligger for en forøgelse af disse virksomheders konkurrenceevne, jfr. ovenfor.

Endelig bør fremhæves, at provinsbyen, navnlig i en lavvækstsituation, vil være for lille et område til selvstændigt at kunne øve større indflydelse på den fremtidige udvikling i kommunen. Det vil derfor være påkrævet, at der etableres et samarbejde med andre kommuner, både på kommunalt og privat plan.

Konklusionerne gælder for Silkeborg. Kommunen er og vil inden for en overskuelig fremtid fortsat være en by, hvor det dominerende bærende erhverv er industriproduktion. Denne konklusion forstærkes af Silkeborgs nærhed til Århus og af nærheden til adskillige andre større bysamfund. Ved opbygningen af sin industri kan Silkeborg imidlertid drage fordel af nærheden til disse byer, idet man her vil kunne finde næsten alle de serviceydelser, en industrivirksomhed kan have brug for.

Da en meget stor del af industrivirksomhederne har mindre end 200 beskæftigede, vil de formentlig have behov for lokale foranstaltninger til forøgelse af deres konkurrenceevne.

De øvrige bærende erhverv som findes i Silkeborg (bl. a. offentlig service og

turisme) udgør ikke noget alternativ til industrien. De vil imidlertid være mindre konjunkturfølsomme end industrien, således at der kan være god mening i, at man fra lokal side bestræber sig for at fremme disse erhverv.

3. *Skitse til en model for erhvervslivets udvikling i et lokalsamfund*

Som tidligere omtalt kan det være et rimeligt udgangspunkt for en analyse af erhvervsudviklingen i et mindre samfund som Silkeborg, at sondre mellem direkte og indirekte indkomstskabende faktorer. I det følgende vil det blive belyst, hvad denne sondring indebærer.

Afsnittet er primært rettet mod analyserne af de kortsigtede konjunkturbevægelser, men begreberne er også relevante ved analyserne af langsigtede udviklingstendenser.

3.1. Direkte indkomstskabende faktorer

Ved direkte indkomstskabende faktorer forstås i det følgende produktionen i eksporterhvervene, eksternt finansierede investeringer og indkomstoverførsler udefra, samt tilflytning og oprettelse af nye virksomheder.

Hvis en virksomhed forøger sin afsætning og sin produktion, som sælges uden for lokalsamfundet, vil virksomheden formentlig forøge sine indkøb i lokalsamfundets andre virksomheder, som måske atter vil foretage nye indkøb, o.s.v. Den forøgede produktion vil direkte øge indtægterne, fordi beskæftigelsen stiger. En del af denne indtægtsforøgelse vil blive givet ud på lokalt fremstillede varer. Dette vil forårsage nye produktionsstigninger og nye indtægtsforøgelser.

I de fleste lokalsamfund vil de afledte virkninger imidlertid være beskedne.

Hvis der er tale om ekstern finansiering, vil investeringer tilsvarende forøge produktionen og indkomsterne i lokalsamfundet.

Iøvrigt vil virkningen afhænge af, hvor stor lønandelen vil være af udgifterne til investeringen, idet en meget stor del af de varer, der anvendes ved investeringen, vil blive købt uden for lokalsamfundet.

De private investeringer vil typisk være meget konjunkturfølsomme. I en situation med stagnerende beskæftigelse og generelt manglende villighed til at foretage investeringer i det private erhvervsliv, forekommer det ret usandsynligt, at man fra lokalsamfundets side kan påvirke de private investeringer nævneværdigt.

På nogenlunde samme måde forholder det sig med hensyn til udflytningen af virksomheder, som erfaringsmæssigt vil stoppe i en situation med betydelig arbejdsløshed. I højkonjunkturen i tresserne og begyndelsen af halvfjerdserne så man, at kommunerne i provinsen kunne tiltrække en række nye virksomheder fra hovedstaden ved forskellige midler, bl.a. en relativt »gavmild« jordpolitik. Det vil ikke være muligt at fortsætte denne politik med gunstigt resultat i en periode med lavkonjunktur.

Konklusionen heraf er, at det vil være udviklingen i de allerede eksisterende virksomheder med en produktion af varer og tjenester, der afsættes uden for lokalsamfundet, som vil være afgørende for, hvorledes lokalsamfundet klarer krisen på kort sigt.

Som supplement hertil kan tilstræbes at øge produktion og beskæftigelse i lokalsamfundet ved at øge de lokale kontakter. F.eks. vil der til en given eksportproduktion i lokalsamfundet svare en øget samlet produktion i området, hvis underleverancernes størrelse vokser.

3.2. Faktorer der indirekte påvirker produktion og beskæftigelse

De forhold, der påvirker konkurrenceevnen er produktets pris, produktets art og kvalitet, præcision og pålidelighed i opfyldelse af kontrakter m.m.

Ved indirekte indkomstskabende faktorer forstås i det følgende faktorer, der påvirker virksomhedernes konkurrenceevne og stabiliteten i produktion. Ved en skitsering af de faktorer, der påvirker disse to forhold, er sondret mellem lokalt og eksternt ejede virksomheder samt store og små/mellemstore virksomheder. Grænsen mellem store og små mellemstore virksomheder er sat ved ca. 200 beskæftigede, idet virksomheder over denne størrelse normalt vil råde over en selvstændig salgs- og administrationsafdeling.

Man kan groft inddele virksomhederne i tre grupper:

- Små/mellemstore virksomheder, der er ejet lokalt
- Store virksomheder, der er ejet lokalt
- Store virksomheder, der er eksternt ejet

Hver af disse grupper har vidt forskellige problemer, som man må forsøge at identificere, hvis man indirekte vil påvirke deres produktion og beskæftigelse.

Finansielle forhold: Man kan ofte karakterisere de mindre, lokale virksomheder som finansielt svage og de store, lokalt og eksternt ejede virksomheder som finansielt stærke. De mindre virksomheder vil som regel have en mindre egenkapital og færre likviditetsreserver end de store. Dette forhold volder ikke de store problemer i perioder med gode økonomiske konjunkturer, hvor efterspørgslen er stabil. Problemerne opstår imidlertid under en lavkonjunktur, hvor efterspørgslen i kortere eller længere tid kan svigte. Mindre virksomheder har *ofte* koncentreret afsætningen på få aftagere, og hvis en af disse forsvinder, kan der opstå akutte likviditetsproblemer og afsætningsvanskeligheder. Den lille virksomhed vil ofte have svært ved hurtigt at finde nye afsætningsmarkeder, og de finansielle vanskeligheder kan derfor hurtigt blive så store, at virksomheden må lukke. Mulighederne for, om en virksomhed, der er kommet i akutte vanskeligheder, kan klare sig, afhænger af, om den kan skaffe den fornødne fremmedkapital, d.v.s. af bankernes vurdering af virksomhedens chancer for at klare skærene. Store virksomheder har derimod ofte en større kundekreds og har erfaring i opsøgning af afsætningsmarkeder og er som tidligere nævnt finansielt

stærkere, således at de bedre kan klare de finansielle krav, som en periode med afsætningsproblemer stiller.

Stabilitet i produktionen: Ud fra den enkelte provinsbys synspunkt vil lokalt ejede virksomheder som regel være at foretrække for eksternt ejede virksomheder. Den eksternt ejede virksomhed er ofte en produktionsafdeling i en virksomhed, hvis hovedafdeling med administration m.m. er placeret i København eller udlandet. Alle vigtigere beslutninger vedrørende produktionsafdelingen samt anvendelsen af det eventuelle overskud træffes af personer, der befinder sig uden for lokalsamfundet og som ikke har nogen særlig tilknytning til dette. Disse beslutningstagere vil lokalsamfundet ofte have svært ved at påvirke. Driften af afdelingen må ses i sammenhæng med hele moderselskabets politik. I perioder med stramme økonomiske forhold vil man ofte se, at der i sådanne store selskaber foretages strukturrationaliseringer med det resultat, at filialer nedlægges. Ofte vil man i lokalsamfundet synes, at filialer, der nedlægges som led i strukturrationaliseringer, er økonomisk sunde, hvorfor man står uforstående overfor lukningen (jfr. Rank-Arena i Horsens). Den lokalt ejede virksomhed vil forekomme mere stabil ud fra lokalsamfundets synspunkt. Beslutningstagerne i disse virksomheder er knyttet til lokalsamfundet, og de er interesseret i dets trivsel, fordi deres egen eksistens er påvirket heraf.

Samarbejde mellem virksomheder: Man kan forestille sig et samarbejde mellem virksomheder i lokalsamfundet på to planer, nemlig vertikalt og horisontalt. På det vertikale plan vil det ofte være en stor virksomhed, der knytter mindre virksomheder til sig som underleverandører. På det horisontale plan vil det ofte være mindre virksomheder, der samarbejder på områder som for eksempel salg-eksport, indkøb, administration og produktion. Denne samarbejdsform er imidlertid endnu ikke særligt udbredt, men der er ingen tvivl om, at behovet for at udvide samarbejdet mellem mindre virksomheder er til stede, fordi sådanne virksomheder som regel står svagt m.h.t. salg, indkøb, administration m.m. Under en lavkonjunktur træder disse svagheder særligt tydeligt frem, og et samarbejde inden for disse områder vil derfor i høj grad kunne styrke sådanne virksomheder.

Det industrielle miljø: Det industrielle miljø er et meget vidtfavnende begreb. Det vil i det følgende omfatte virksomhedernes muligheder for i lokalsamfundet at få dækket forskellige behov for service og rådgivning af administrativ og teknisk art. Mulighederne for at få dækket sådanne behov øges jo større samarbejde der findes mellem offentlige myndigheder og virksomheder, og virksomhederne indbyrdes. Det er især de mindre virksomheder, der har brug for et godt industrielt miljø. De har ofte vanskeligt ved at honorere de krav, som ledelsen af en moderne virksomhed stiller både personalemæssigt og finansielt.

I lokalsamfundet vil mange af de mindre industrivirksomheder være oprettet

af folk, der har været beskæftiget i lokale virksomheder. De vil kunne klare den tekniske side af produktionen, men vil ofte have svært ved den administrative side. Dette område vil derfor i nogen grad blive negligeret, enten fordi man ikke synes, at man har råd til at benytte ekspertise udefra, eller også fordi man ikke har indset betydningen af dette område for virksomhedens trivsel på længere sigt. Et andet synspunkt man har hørt fremført er, at disse virksomhedsledere er bange for at blive afhængige af udefra kommende eksperter.

4. *Midler hvormed man i et lokalsamfund på kort sigt kan påvirke produktion og beskæftigelse*

I det følgende skal beskrives, hvordan man kan påvirke produktion og beskæftigelse på kort sigt i et lokalsamfund under forudsætning af, at man befinder sig i en situation med lavkonjunktur og deraf følgende udprægede tendenser til beskæftigelsesvanskeligheder.

4.1. Midler der direkte påvirker produktion og indkomst

Gennemgangen af disse midler vil blive begrænset til en kort omtale af de lokale myndigheders muligheder for en variation af de offentligt finansierede investeringer på kort sigt – jfr. afsnit 3.1.

I mange situationer vil det balancerede budgets multiplikator i en kommunal sammenhæng være nær nul eller endog negativ. Anderledes vil det være, hvis investeringen finansieres gennem ekstern låntagning. Men for denne metode er der sat visse grænser fra statens side via låneloft og investeringsrammer. De lempelser, der er givet i investeringsrammerne for de enkelte kommuner, har ikke i særlig grad påvirket beskæftigelsen i gunstig retning. Mere effekt ville det have, hvis kommunen kunne investere i egentlig produktiv virksomhed, som kunne give grundlag for en varig beskæftigelses- og produktionsforøgelse, men det tillader lovgivningen ikke. Det ligger samtidig uden for en kommunes opgaver at yde økonomisk støtte til private erhvervsvirksomheder, hvorfor en kommune hverken kan oprette, yde lån til eller yde garanti på lån til sådanne virksomheder. Som det kendes fra Horsens er det ikke generelt tilladt, at en kommune køber erhvervsejendomme med udlejning for øje.

4.2. Midler der påvirker virksomhedernes konkurrenceevne

I en lavvækstsituation kan man som tidligere omtalt ikke satse på tilflytning og oprettelse af nye virksomheder. Der vil derfor kun blive beskrevet de midler, der kan forbedre de eksisterende virksomheders konkurrenceevne.

Som omtalt under 3.2. vil det især være de *mindre virksomheders konkurrenceevne,* man er i stand til at påvirke fra private eller offentlige initiativtageres side. Dette skyldes, at det især er disse virksomheder, der er svage i organisations- og udviklingsleddet.

Først skal antydes, hvordan man kan *formidle den nødvendige viden* til de mindre virksomheder. De forhold, som særligt er af interesse, vedrører udskiftning af brugte maskiner og markedsmæssig og produktionsmæssig vurdering af nye produkter. Der ville derfor være behov for et sted, hvor de mindre virksomheder kunne henvende sig for at få råd på disse felter. Da den enkelte branche i en provinsby næppe er tilstrækkelig stor til selv at ansætte de nødvendige eksperter, ville det være naturligt, om kommunen trådte hjælpende til.

Endvidere kunne man øge effektiviteten i virksomhederne og mindske deres konjunkturfølsomhed, hvis man fik etableret et *samarbejde mellem de lokale virksomheder.* Et sådant samarbejde kunne vedrøre områder som indkøb, salg herunder eksport, administration og produktion. Traditionelt står de mindre virksomheder svagt finansielt. Ved at etablere et samarbejde mellem virksomheder, således at de enkelte virksomheder får adgang til et større afsætningsmarked og således bliver mindre følsomme i afsætningsledet, kunne man sandsynligvis undgå en række likviditetskriser inden for mindre virksomheder. Man kunne også tænke sig, at bankerne ville bedømme en mindre virksomhed mere positivt, hvis den var med i et samarbejde med andre virksomheder omkring salg og/eller produktion.

En anden og formentlig effektiv måde, hvorpå man kan øge det lokale samarbejde, og måske også fremmede virksomheders muligheder for en vurdering af, hvad de lokale virksomheder magter, er ved at udarbejde et *leverandørregister,* der indenfor de enkelte brancher redegør for, hvad de enkelte virksomheder kan producere, hvilke typer arbejde de kan udføre og deres maskinpark.

Udover de punkter som allerede er nævnt, kunne man endelig tænke sig en øget åbenhed mellem kommune og erhvervsliv på en række områder. F. eks. information om eventuelle statslige støttemuligheder, høring om hvordan man bedst udnytter en forøgelse af investeringsrammen, større samarbejde mellem virksomheder og forskellige uddannelsesinstitutioner omkring udnyttelse af teknisk udstyr, oprettelse af omskolingskurser, kurser for videreuddannelse m.v.

5. *Midler hvormed man i et lokalsamfund kan påvirke produktion og beskæftigelse på langt sigt*

For lokalsamfundet er situationen fundamentalt forskellig, alt eftersom der forudsættes fortsat høj eller lav økonomisk vækst i samfundet som helhed. Under forudsætning af fortsat høj økonomisk vækst skulle den generelle strategi primært gå ud på at tilvejebringe forudsætninger for nyetablering og udvidelse af industrivirksomheder, der må påregnes at ekepandere fremover – jfr. afsnit 7. I lavvækstsituationen vil det primært gælde om at bevare, hvad man har. Midlerne vil derfor være forskellige i de to situationer.

5.1. Midler der direkte påvirker produktion og beskæftigelse

Også på langt sigt kan lokalsamfundet kun i begrænset udstrækning direkte påvirke den lokale produktion og beskæftigelse. De midler, man har, vil især have virkning i situationen med høj økonomisk vækst i hele samfundet.

Nogle af de vigtigste midler er den fysiske arealplanlægning, byggemodningspolitikken m.v.

5.2. Midler der påvirker virksomhedernes konkurrenceevne

Midlerne som blev omtalt i afsnit 4.2. vil også være relevante her.

Yderligere kunne man fremhæve betydningen af, at man fra lokal side dels tager initiativer til uddannelse af den lokale arbejdskraft, og dels via sin byggemodningspolitik samt sin politik på uddannelses- og institutionsområdet sørger for gode og tilstrækkelige bosætningsmuligheder, så lokalsamfundet kan virke attraktivt på den arbejdskraft, der måtte mangle. De lokale muligheder for isoleret at gennemføre større uddannelsesprojekter er dog forholdsvis beskedne. En øget statlig eller fælleskommunal indsats ville derfor være ønskelig.

6. Silkeborgs erhvervsliv i dag

I det følgende vil vi se på udviklingen i erhvervsstrukturen i Silkeborg kommune siden 1965. Som omtalt kan man sondre mellem eksporterende og lokale erhverv, hvor de eksporterende erhverv omfatter de erhverv, som afsætter deres ydelser uden for det lokale område (f.eks. afgrænset ved handelsområdet). Eksporterende erhverv bliver herefter landbrug, industri, turisme og forskellige former for offentlige institutioner som videregående uddannelsesinstitutioner. I Silkeborg må håndværk, handel og omsætning og transportvirksomhed og en del af den offentlige virksomhed betragtes som lokale erhverv. Bygge- og anlægsvirksomheden vil have træk fra begge grupper.

Da udviklingen i de eksporterende erhverv i stor udstrækning vil bestemme udviklingen i hele lokalsamfundets produktion og beskæftigelse, vil der udover en generel beskrivelse af erhvervsstrukturen blive lagt hovedvægt på en analyse af strukturen og udviklingsmulighederne i de eksporterende erhverv.

6.1. Silkeborgs placering i Midtjylland

Silkeborg har en sjælden central placering. Formentlig findes der ikke en eneste by i Jylland, hvor der inden for 30–60 km findes så mange store jyske byer. Silkeborg er en udpræget industriby med en eksportorienteret produktion, hvor handel og service betjener det lokale marked.

M.h.t. service har Silkeborg således en ret underordnet placering i området. Århus er det altdominerende servicecenter. Men også de øvrige større byer i Midtjylland er mere velforsynede med forskellige slags service[1]). Dette gælder

1) Sven Illeris og Vibeke Thomsen: »Lokalisering af liberale erhverv og erhvervsservice«, LPUS 1972.

særligt den direkte erhvervsorienterede service (rådgivende ingeniørfirmaer, arkitekttegnestuer o.s.v.). Silkeborg er noget bedre repræsenteret inden for sundhedssektoren, hvad der utvivlsomt er udmærket, men næppe af afgørende betydning for erhvervsudviklingen.

Det synes således meget tvivlsomt, om Silkeborg skulle have nogen større muligheder for at blive et servicecenter af en mere end lokal betydning. Konkurrencen fra de omkringliggende byer, og særligt Århus, er for stor. Silkeborg må sikkert affinde sig med, at det fortsat bliver nødvendigt, at basere sin eksistens på de traditionelle erhvervsgrupper. Til gengæld vil man så kunne udnytte nærheden til et meget varieret serviceudbud ved udviklingen af disse erhverv.

6.2. De eksporterende erhverv

Som omtalt omfatter de »eksporterende« erhverv ikke alene industri, men de øvrige eksporterende erhverv er af begrænset betydning for den samlede beskæftigelse. Dette gælder f.eks. for den beskæftigelse, som *turismen* giver anledning til.

De lokale offentlige myndigheder har forskellige muligheder for at påvirke beskæftigelsen i området. Kommunens anlægsbudget var i 1973/74 på godt 30 mill. kr.

Den direkte beskæftigelse, som anlægsbudgettet giver anledning til, er svær at vurdere, men formentlig under 200 personer. I en vanskelig beskæftigelsessituation vil kommunen kunne øge bygge- og anlægsbudgettet noget, måske med 10–20 %, men den herved skabte beskæftigelse er temmelig beskeden, også selv om projekterne gøres meget arbejdsintensive. Beskæftigelsen via driftsbudgettet er langt større. Specielt tidligere, hvor staten betalte en vis andel af f.eks. lærerlønningerne kunne der udgå betydelige ekspansive virkninger herfra. Disse er langt mindre i dag, hvor der er indført statslige bloktilskud. Da samtidig en meget betydeligt del af de opgaver kommunerne løser er lovbundne, er de kommunale muligheder for påvirkning af beskæftigelsen via driftsbudgettet meget begrænsede.

Af større *statslige institutioner* i Silkeborg kan man særligt nævne Egnsudviklingsdirektoratet. Beskæftigelsen her kan ikke påvises fra lokal side.

En af årsagerne til den nuværende krise er *boligbyggeriets* drastiske fald. Dette fald kan også konstateres i Silkeborg, men udviklingen i bygge- og anlægssektoren er overvejende bestemt af nationale mekanismer, som ligger uden for det enkelte lokalsamfunds rækkevidde. Kun anlægsinvesteringerne inden for industri og handel m.v. samt de kommunale anlægsinvesteringer vil lokalsamfundet kunne påvirke nævneværdigt. Derved bliver de imidlertid afhængige af sektorer, der er omtalt andet steds.

Industristrukturen vil blive analyseret i forskellige dimensioner, nemlig beskæftigelsen fordelt på industribrancher, størrelsesfordelingen, hovedsagelig be-

lyst ved viden om de største virksomheder, samt udviklingen inden for de enkelte brancher.

Beskæftigelsen i industrien steg jævnt gennem 60'erne i Silkeborg, mens den er faldet i perioden 1970–73. Forklaringen på faldet i industribeskæftigede fra 1970 til 1973 findes i udviklingen i de dominerende brancher i byen.

Byerne i Midtjylland har en meget uensartet branchestruktur. De har hver især en meget stor koncentration af beskæftigede inden for enkelte brancher[2]). Udviklingen i beskæftigelsen fordelt på brancher i perioden 1965–73, viser kun små ændringer. Der har været en lille stigning i beskæftigelsen i tekstil- og beklædnings- samt træ- og møbelindustrien og en lille nedgang i jern-, metal- og transportmiddelindustrien. De dominerende brancher er således fortsat tekstil- og beklædnings- samt træ- og møbelindustrien. Disse to brancher hører til de brancher, der har relativt stor betydning uden for de egentlige industricentre, og som har billig arbejdskraft som en vigtig lokaliseringsfaktor. For landet som helhed har der været et fald i andelen af beskæftigede i tekstil- og beklædningsindustrien og en stigning i andelen i jern- og metalindustrien fra 1965 til 1973.

Nedenfor vil de største virksomheder i Silkeborg inden for de enkelte brancher blive omtalt. Inden for nærings- og nydelsesmiddelindustrien er bryggeriet Neptun den største virksomhed med ca. 100 ansatte. A/S Kaj Neckelman – syntetisk fiberindustri – er den største virksomhed inden for tekstilindustrien med ca. 700 beskæftigede. I konfektionsindustrien findes flere virksomheder i størrelsen fra 50 til 100 beskæftigede. Nogle af disse virksomheder har haft et ret betydeligt fald i beskæftigelsen fra 1964 til 1974. Inden for møbelindustrien findes flere virksomheder med ca. 60 beskæftigede. Silkeborgs ældste virksomhed, Silkeborg Papirfabrik (ejes af De forenede Papirfabrikker), har ca. 300 beskæftigede. Fabrikken producerer hovedsagelig kvalitetspapir. Inden for jern- og metalindustrien findes flere virksomheder i størrelsesordenen 100–150 beskæftigede. Der findes ligeledes en række små maskinfabrikker med 10–30 beskæftigede. Den største virksomhed inden for denne branche er A/S Paasch & Silkeborg, der producerer maskiner til mejeribrug og levnedsmiddelindustrien. Denne virksomhed har ca. 700 beskæftigede. Inden for transportmiddelindustrien er den største virksomhed A/S Leyland – DAB med ca. 450 ansatte, der producerer busser, lastbiler etc. (virksomheden er i dag engelsk ejet).

6.3. Nogle vigtige træk ved erhvervsstrukturen

I et samfund af Silkeborgs størrelse, der er så afhængig af omgivelserne, *er udviklingen i de eksporterende erhverv af afgørende indflydelse på aktivitetsniveauet i lokalsamfundet som helhed.* I visse dele af de eksporterende erhverv

2) Typiske eksempler herpå er Herning, hvor tekstil- og beklædningsindustrien er dominerende; Vejle, hvor nærings- og nydelsesmiddelindustrien er meget stor (Tulip-slagteriet) og Silkeborg, hvor tekstil- og beklædnings- samt træ- og møbelindustrien er af stor betydning.

er produktion og beskæftigelse meget stabil, nemlig i de offentlige institutioner m.v. Industrien, der er af afgørende betydning for Silkeborgs trivsel, da den direkte beskæftiger omkring 5.000 personer, er imidlertid meget konjunkturfølsom.

Den øjeblikkelige krise har ikke ramt alle brancher lige hårdt. Mest markant mærkes tilbagegangen i tekstil- og beklædnings- samt møbelbranchen. Da disse brancher er forholdsvis dominerende i Silkeborgs industri, har krisen medført, at arbejdsløsheden i Silkeborg er blandt de højeste i Danmark. Krisen har specielt inden for konfektionsindustrien ført til faldende beskæftigelse. Alt i alt har man i vinteren 1974–75 oplevet en arbejdsløshedsprocent på omkring 20.

Virksomhedsstrukturen i Silkeborg er karakteriseret ved mange små virksomheder og nogle enkelte meget store. Flere af disse store virksomheder befinder sig inden for sådanne brancher eller producerer sådanne produkter, at de ikke er særlig ramt af krisen. Her tænkes på papirfabrikken (kunde: Nationalbanken), DAB-Leyland (busser til trafikselskaber m.m.) og Paasch-Silkeborg (jern- og metalindustri). Den store virksomhed i tekstilindustrien (Neckelmann) kan tilsyneladende klare sig i den nuværende krise i branchen p.g.a. virksomhedens højt specialiserede produkter.

Det er især de mange mindre virksomheder, der har problemer i den nuværende situation.

7. *Forventede udviklingstendenser på længere sigt*

Produktionen i de eksporterende erhverv, og det vil i Silkeborg særligt sige industrien, er en af de vigtigste indkomstskabende faktorer. Beskrivelsen af de forventede udviklingstendenser koncentreres derfor om industrien.

7.1. Den generelle økonomiske vækst

På trods af en almindelig usikkerhed om den fremtidige økonomiske udvikling forudsættes en høj, generel økonomisk vækst i de næste 15–20 år. Til støtte herfor anføres f.eks. i Perspektivplan II (p. 83), at »en realistisk vurdering af den samlede effekt af de økonomisk/politiske kræfter i samfundet vil trække i retning af en udvikling i de reale disponible indkomster, der stærkt nærmer sig det høje alternativ på 3,5 % årlig stigning«.

OECD anfører ligeledes årlige reale vækstrater i bruttonationalproduktet på mellem 3 og 5 % i perioden 1969–80[3]). De forhøjede energipriser har iflg. OECD ikke forrykket dette billede afgørende[4]).

Som den mest sandsynlige udvikling forudsættes derfor, at det nuværende konjunkturtilbageslag bliver forholdsvist kortvarigt, og at den økonomiske vækst

3) OECD: Expenditure trends in OECD-Countries 1968–80, Paris 1972.
4) OECD: Energy Prospects to 1985, Paris 1974.

i de næste 10–15 år vil blive forholdsvis kraftig. På grund af usikkerheden i denne forudsætning, vil en situation med en permanent meget lav økonomisk vækst også blive skitseret.

7.2. Erhvervenes udvikling i en højvækstsituation

Uanset om der forudsættes en fortsat kraftig økonomisk vækst fremover, er der meget der tyder på, at det ikke vil lykkes at genskabe en så lang periode med ubrudt høj beskæftigelse som i perioden 1960–74. Der må sandsynligvis forventes en periodisk betydelig arbejdsløshed og i gennemsnit måske 4 % arbejdsløshed. Årsagen hertil er dels et efterslæb fra den aktuelle lavkonjunktur, dels en forudsætning om fortsatte meget betydelige produktivitetsstigninger i fremstillingserhvervene kombineret med en bremse på det offentliges personaleforbrug[5]).

Med hensyn til beskæftigelsens fordeling på hovederhverv forventes en fortsat kraftig afvandring fra landbruget. Endvidere ventes en beskeden nedgang i beskæftigelsen i industri og håndværk. Handel og omsætning vil ikke kunne opsluge denne arbejdskraft, idet arbejdsstyrken her stort set vil være uændret. De private og offentlige tjenesteydelser vil derfor udover nytilgangen af arbejdskraft skulle opsluge arbejdskraft fra stort set alle andre erhvervssektorer.

Forventningerne til nogle af de vigtigere byerhverv skal omtales lidt nærmere.

I nærings- og nydelsesmiddelindustrien forventes en forholdsvis beskeden vækst samt en fortsat koncentration. Bl. a. forventes mejeribranchen samlet i store regionale virksomheder.

For tekstil-, fodtøjs- og beklædningsindustrien har der i de seneste år vist sig en tendens til, at den indenlandske markedsandel har været vigende. Det er samtidig ikke usandsynligt, at en stigende del af produktionen vil blive henlagt til udenlandske lavtlønsområder. Udsigterne på længere sigt er ikke umiddelbart særligt gunstige.

Tilsvarende må træ-, møbel- og papirindustrien påregne en intensiveret konkurrence fra de forædlingsindustrier, der er under opbygning i råvarelandene.

Modsat forventes den kemiske industri samt jern- og metalindustrien at omfatte nogle af de brancher, som forventes at få de bedste afsætningsmuligheder både i indlandet og på eksportmarkedet.

For den industrielle struktur som helhed må samtidig forventes, at øget anvendelse af EDB samt stigende automatisering vil skabe mere fleksible virksomheder med en hurtigere omstillingsevne. Ligeledes må forudses en øget anvendelse af underleverandører, der ofte vil være geografisk spredt. Stadig flere virksomheder vil fremstille komponenter til det internationale marked.

5) De udviklingstendenser, der er beskrevet nedenfor, bygger især på Bilag III til Perspektivplan II, København 1974 og på Banke og Nordbomm: »Delfispil om teknologi og erhverv«, København 1975.

For handelens vedkommende forventes en vækst i produktionsværdien svarende til den generelle økonomiske vækst. Men butiksdøden vil fortsætte, således at antallet af butiksenheder formentlig vil blive halveret i løbet af de næste 25 år.

De offentlige og private tjenesteydelser forventes fortsat at ekspandere meget kraftigt.

7.3. Erhvervenes udvikling i en lavvækstsituation

Udgangspunktet for de enkelte sektorers udvikling i en situation med lav økonomisk vækst kunne være faldende investeringer samt et reduceret spillerum for udvidelse af de offentlige udgifter forårsaget af bl. a. langvarige, stadig tilbagevendende verdenskriser.

Såvel industri som håndværk må i en sådan situation påregne meget beskedne produktionsstigninger. Bygge- og anlægssektoren vil blive meget hårdt ramt. Derimod må servicesektoren – selv i en lavvækstsituation – påregne en forholdsvis stærk vækst. På den anden side kan denne vækst ikke forventes at blive så kraftig, at der ikke vil opstå endog meget betydelige generelle beskæftigelsesproblemer.

7.4. Udviklingslinier for industriens geografiske spredning

I tresserne foregik en spredning af industrien bort fra de traditionelle centre ud til provinsbyerne. Først skal denne spredning omtales. Derefter kommer nogle overvejelser omkring de fremtidige spredningstendenser.

Generelt kan den industri, som voksede op i provinsbyerne uden for centrene, karakteriseres som relativt arbejdsintensiv og arealkrævende – sammenlignet med den industri, som fortsat var i centrene. Da landbruget kun kunne beskæftige en faldende del af befolkningen, opstod der et betydeligt overskud af billig, ufaglært arbejdskraft, som kunne udnyttes i industrien. Spredningsprocessen blev yderligere forstærket af at der samtidigt skete en forbedring af kommunikationsmidlerne, så virksomhedernes forskellige afdelinger kunne placeres forskellige steder. De industrier[6]), der særligt kunne udnytte den billige arbejdskraft (nemlig tekstil-, beklædnings-, træ- og møbelindustrien) var samtidig under stigende konkurrence fra udlandet, hvad der nødvendiggjorde en sænkning af produktionsomkostningerne, hvis de skulle klare sig. De forsvandt derfor gradvist fra centrene (hovedstaden og de største provinsbyer). I dag er provinsen helt dominerende i disse brancher.

Men industrispredningen skete også i andre brancher, især inden for jern-, maskin- og transportmiddelindustrien. Inden for den kemiske industri forstærkede hovedstaden sin position. I den traditionelt mest spredte industribranche, nærings- og nydelsesmiddelindustrien, foregik en meget voldsom koncentra-

6) Jfr. f. eks. Ruth Helkiær Jensen: »Changes in the Geographical Distribution of Danish Industry, Geografisk Tidsskrift, 70. bind 1971.

tion af produktionen på stadigt færre enheder, så den samledes i de største provinsbyer.

En situation med fortsat høj generel vækst i samfundet vil ikke blive problemfri for de mindre provinsbyer. Tekstil-, beklædnings-, sko- og træindustrien er som omtalt spået en krank skæbne i PP II. Formentlig vil der foregå en fortsat spredning af industrien. Samtidig vil nogle af provinsens vigtige brancher miste deres betydning, hvilket vil indebære betydelige omstillingsprocesser. De fleste industribrancher vil i stigende udstrækning blive presset bort fra centrene. Gradvist vil produktionsafdelingerne forsvinde fra hovedstaten. Kun de mest avancerede og serviceafhængige produktioner vil fortsat blive i centrene.

I en lavvækstsituation må provinsen også formodes at få en voksende andel af industriproduktionen, men processen vil blive meget mere pinefuld. Industrien vil gennemgå en meget hård strukturrationalisering, hvilket vil indebære, at en stagnerende produktion koncentreres på færre enheder. De eksisterende anlæg vil derfor kunne rumme den fremtidige produktionsvirksomhed. Koncentrationstendenserne forstærkes yderligere af, at virksomhedernes investeringslyst formentlig vil ligge på et lavt niveau. Tendenser til stigende arbejdsløshed og stagnerende lønninger må blive konsekvensen. Der vil ligeledes være stærke tendenser til affolkning af de mindre provinsbyer. Når lønforskellene mellem centrene og resten af landet bliver tilstrækkeligt store, kan spredningen af industrien begynde igen, men incitamentet skal være meget stort. Der kan opstå et meget kraftigt politisk pres for specielt en statslig indgriben til mindskelse af de regionale spændinger. En betydelig statslig støtte til de svageste industribrancher kunne blive følgen. For den enkelte provinsby vil det altså gælde om at bevare, hvad man har.

8. Silkeborgs muligheder på længere sigt

Uanset hvilket vækstalternativ der end er tale om, må Silkeborg formodes at komme i en forholdsvis ubehagelig situation. Dels forventes som omtalt servicesektoren på landsbasis at skulle udgøre den beskæftigelsesmæssigt mest ekspanderende sektor fremover, og dels er der relativt kort afstand fra Silkeborg til bl. a. Århus, der må forventes at overtage en helt dominerende andel af de eksporterede serviceerhverv.

Specielt i højvækstalternativet forstærkes disse vanskeligheder yderligere af, at der vil være stigende krav til oplandsstørrelse inden for detailhandelen og den lokale service. Befolkningstallet må derfor i det mindste stabiliseres på det nuværende niveau, hvis byen skal bevare et tilstrækkeligt underlag af servicefunktioner.

Industriens branchesammensætning forekommer ikke særlig gunstig. Silkeborgs industri er domineret af brancher, der må forventes at gå tilbage. I høj-

vækstalternativet vil der derfor forestå en omfattende omstrukturering af industrien, medmindre industrivirksomhederne viser sig at være meget konkurrencedygtige. I en situation med lav økonomisk vækst forekommer en omfattende omstrukturering af industrien ikke at være sandsynlig. Den internationale arbejdsdeling kan i en sådan situation blive indskrænket, f. eks. gennem en øget toldbeskyttelse over for udviklingslandenes tekstil- og møbelindustri m.v.

Overladt til sig selv må udviklingen i de direkte indkomstskabende faktorer, uanset om der er tale om høj eller lav vækst, formodes at gå i en retning, der med den nuværende branchestruktur som udgangspunkt vil give Silkeborg betydelige omstillingsproblemer.

Det er meget vanskeligt at vurdere hvordan konkurrenceevnen vil udvikle sig for industrivirksomhederne i Silkeborg sammenlignet med industrivirksomhederne i andre provinsbyer. Her skal særligt to forhold fremhæves.

For det første skal betydningen af det store og differentierede arbejdskraftopland, som findes i og omkring Silkeborg, fremhæves. Dels skulle det give industrien i Silkeborg adgang til den arbejdskraft, som den har behov for, og dels vil industrien have adgang til erhvervsmæssige serviceydelser fra virksomheder i det nærliggende Århus.

For det andet skal størrelsesfordelingen af virksomhederne omtales.

Overladt til sig selv må de mindre virksomheder i de mest udsatte brancher formodes at blive klemt. Det er tvivlsomt, om de vil kunne klare sig i konkurrencen. Den tekniske udvikling vil gøre det stadigt mere vanskeligt for de små virksomheder at følge med i udviklingen.

Levetiden i de små virksomheder var også kort i tresserne, hvor man midt i en udvikling med kraftigt ekspanderende produktion så en stadig nedlæggelse af virksomheder, selv om antallet af nedlæggelser blev overgået af antallet af nyoprettelser.

En virksomhedsstruktur med mange små virksomheder øger derfor den lethed, hvorved man kan omstille sig fra en branche til en anden. Dette må også gælde for Silkeborg. De fordele, som man i PP II tilskriver de mindre virksomheder, findes nok særligt i de brancher, som forventes at vokse, det vil bl. a. sige maskinindustrien (jfr. afsnit 7.2.). Den nuværende industristruktur i Silkeborg giver byen en relativt gunstig placering i denne sammenhæng.

9. Midler hvormed man lokalt kan påvirke udviklingen i Silkeborg

9.1. På kort sigt

Som tidligere omtalt er virksomhedsstrukturen i Silkeborg kendetegnet ved få store og mange mindre virksomheder. Specielt inden for beklædnings-, møbel- og maskinindustrien, samt i bygge- og anlægssektoren findes der mange mindre virksomheder. Af de i industrien beskæftigede er ca. 50 % beskæftiget i virksomheder med under 200 ansatte og heraf er så langt hovedparten beskæftiget

i virksomheder med mindre end 100 ansatte. Uden at have noget nøje kendskab til de enkelte virksomheder, skulle man nok mene, at flere af de initiativer, der er nævnt i 5.2., kunne komme i anvendelse og have en gavnlig indflydelse på virksomhedernes situation.

Silkeborg har ikke store muligheder for at udvikle sig som et servicecenter p.g.a. konkurrencen fra de nærliggende store byer. Men da man kunne tænke sig, at især de mindre virksomheder vil være utilbøjelige til at udnytte den service, der findes f.eks. i Århus, er det sandsynligt, at de kunne drage stor fordel af de foreslåede nye lokale serviceorganer.

En del af de omtalte forslag, kan etableres på privat basis, men da det kan være vanskeligt at skabe den fornødne kontakt mellem virksomhederne, må kommunen muligvis tage initiativet for hurtigt at få noget igang. Noget andet er så, om det er politisk muligt.

9.2. På langt sigt

I dette afsnit skitseres nogle af de lokale initiativtageres muligheder for påvirkning af det udviklingsmønster, som blev opstillet i afsnit 8. Selv i en situation med fortsat høj økonomisk vækst kan man fra lokal side næppe gøre sig håb om at ændre Silkeborgs karakter som industriby afgørende. Turismen vil dog utvivlsomt kunne udbygges en hel del.

Hvis man vil bevare Silkeborgs karakter som selvstændig provinsby, er det bl.a. af hensyn til detailhandelen nødvendigt, at byen i det mindste bevarer sit nuværende befolkningstal. En væsentlig forudsætning for en sådan befolkningsudvikling er, at kommunen gennem bl.a. sin byggemodningspolitik m.v. sørger for, at rammerne for befolkningsudviklingen er i orden.

Med hensyn til påvirkningen af industristrukturen i Silkeborg skal betydningen af den fysiske arealplanlægning og jordpolitikken fremhæves, hvor man bl.a. kunne søge at lade erhvervslokaliseringen følge den udvikling op, der ligger i, at der er en vis interesse for at bosætte sig i de helt små bysamfund.

Specielt med hensyn til tekstil-, beklædnings- og møbelindustrien, der må forvente ugunstige afsætningsvilkår fremover, kunne et middel være øget stordrift og specialisering, f.eks. ved et øget samarbejde mellem virksomhederne i Midtjylland eller ved oprettelsen af et fælleskommunalt designcenter.

Iøvrigt vil de tidligere omtalte midler til forbedring af virksomhedernes konkurrenceevne også have virkning for Silkeborgs vedkommende.

I en situation med permanent lav økonomisk vækst vil de sidstnævnte virkemidler være de eneste, der står til rådighed.

Udviklingen i den internationale og danske økonomi

DEN INTERNATIONALE ØKONOMI

I de sidste måneder af 1975 offentliggjordes en række nationale og internationale prognoser for den økonomiske udvikling i 1976 herunder bl.a. OECD's publikation »Economic Outlook«.

I lighed med de øvrige prognoser understreger »Economic Outlook« den store usikkerhed, der har været forbundet med at skønne det økonomiske udviklingsforløb i 1976. Det forventede moderate konjunkturopsving i 1976 er i overvejende grad baseret på forventninger om stigende efterspørgsel til privat forbrug og til genopbygning af lagrer i de større OECD-lande. Men netop udviklingen i disse to efterspørgselskomponenter er behæftet med stor usikkerhed.

Hvad angår det private forbrug, skyldes denne usikkerhed, at opsparingstilbøjeligheden steg under nedgangskonjunkturen. Den hermed forbundne ændring i forbrugernes adfærd er så mangelfuldt belyst, at man kun vanskeligt kan sige, hvorvidt og hvor hurtigt forbrugerne vil vende tilbage til det tidligere forbrugsmønster.

For syv større medlemslande har OECD estimeret opsparingens andel af de disponible indkomster i 1975 og 1976.

Opsparingstilbøjeligheden

	1975	1976
Canada	9¼	9
USA	8½	8
Japan	26	26
Frankrig	13½	13½
Vesttyskland	16½	15
Italien	19¼	19½
U.K.	13½	12¾

Som det fremgår af tabellen er det især i Vesttyskland, man regner med en nedgang i opsparingsandelen – fra 16½ pct. til 15 pct. Også i USA ventes en nedgang, men mindre – fra 8½ pct. til 8 pct.

For de syv lande er effekten af ændringen i opsparingstilbøjeligheden på det private forbrug beregnet.

Faktorer af betydning for det reale forbrug

Pct. p.a.	Væksten i det reale private forbrug (1) = (2) + (3)		Opsparings-tilbøjelighedens betydning (2)		Den disponible realindkomsts betydning (3)	
	1975	1976	1975	1976	1975	1976
USA	0,7	4,2	– 0,7	0,5	1,4	3,7
Vesttyskland	2,1	3,0	– 2,3	1,8	4,4	1,2
U.K.	– 0,4	– 2,0	– 0,6	0,6	0,2	– 2,6
7 større OECD-lande	1,3	3,3	– 0,8	0,7	2,1	2,6

Af den samlede forventede stigning i det reale private forbrug på 3 pct. i Vesttyskland skyldes næsten $^2/_3$ faldet i opsparingstilbøjeligheden. I USA forventes faldet i opsparingstilbøjeligheden at forøge det private reale forbrug med 0,5 pct.

Den anden faktor, hvorom usikkerheden især drejer sig, er som nævnt lageropbygningerne. De statistiske informationer omkring lagerændringer er så mangelfulde, at det er særdeles vanskeligt at forudsige den sandsynlige fremtidige udvikling.

OECD har dog forsøgt at vurdere lageropbygningernes bidrag til væksten i GNP i 1976 for de syv større OECD-lande.

GNP-væksten realt i 1975 og 1976 fordelt på efterspørgselskomponenter

Procent p.a.	USA		Vesttyskl.		U.K.		7 større OECD-lande	
	1975	1976	1975	1976	1975	1976	1975	1976
Privat forbrug	$^1/_2$	$2^3/_4$	$1^1/_4$	$1^3/_4$	$-\ ^1/_4$	$-1^1/_4$	$^3/_4$	2
Lageropbygning	– 2	$1^3/_4$	0	$^3/_4$	$-2^3/_4$	$1^1/_2$	– 2	$1^1/_4$
Øvr. efterspørgselskomponenter	$-1^1/_2$	$1^1/_4$	– 5	$^3/_4$	$^3/_4$	$-\ ^1/_4$	– 1	1
GNP	– 3	$5^3/_4$	$-3^3/_4$	$3^1/_4$	$-2^1/_4$	0	$-2^1/_4$	$4^1/_4$

Som det fremgår af foranstående tabel er det de to efterspørgselskomponenter – privat forbrug og lageropbygning – der forventes at være helt afgørende for væksten i 1976, og usikkerheden i skønnet af netop de to størrelser understreges gang på gang i OECD's prognose.

DEN DANSKE ØKONOMI

Det internationale konjunkturtilbageslag, der tog sin begyndelse ved årsskiftet 1973/74, ramte Danmark hårdt i 1975. Således faldt bruttonationalproduktet målt i faste priser med 1 pct. i 1975 mod en vækst på 2 pct. i 1974. Dette fremgår af Konjunkturoversigten udsendt af Danmarks Statistik i december.

Med undtagelse af privat og kollektivt konsum, der begge realt steg med 4 pct. i 1975, udviste alle de øvrige efterspørgselskomponenter et fald. Udviklingen i forsyningsbalancen fremgår af nedenstående tabel.

Nationalproduktet og dets anvendelse

	Årets priser 1974	Årets priser 1975 (skøn)	Ændring i forhold til foregående år Mængde 1974	Mængde 1975*)	Pris 1974	Pris 1975*)
	..... mia kr.		..... pct.			
Bruttofaktorindkomst	183,8	204,6	2	– 2	13	13
Bruttonationalproduktet i markedspriser	205,0	229,4	2	– 1	11	13
Import af varer og tjenester	71,8	71,7	– 3½	– 5	33	5
Samlet tilgang af varer og tjenester	276,8	301,1	0	– 2	17	11
Eksport af varer og tjenester	66,5	71,1	5	– 1½	19½	8½
Varer og tjenester til rådighed	210,3	230,0	– 2½	– 2½	17	12
Kollektivt konsum	44,0	52,7	2½	4	18	14½
Privat konsum	105,0	120,2	– 3½	4	15	10
Faste bruttoinvesteringer, inkl. reparationer og vedligeholdelse	58,2	60,1	– 6½	– 8½	20½	12½
Lagerforskydninger	3,1	– 3,0				

*) Skøn

Betalingsbalance og udenrigshandel

Underskuddet på betalingsbalancens løbende poster blev for 3. kv. opgjort til 515 mill. kr., således at underskuddet for de 3 første kvartaler af 1975 blev på godt 900 mill. kr. I forhold til de 3 første kvartaler af 1974 er der tale om en forbedring på ca. 5 mia. kr.

Betalingsbalancens løbende poster 1.-3. kv. 1975

Mill. kr.	Indtægter	Udgifter	Overskud
Eksport (fob)/Import (fob)	35.720	39.840	– 4.120
Søtransport	6.830	5.245	1.585
Rejser	3.315	2.745	570
Øvrige varer og tjenester	4.535	2.490	2.045
De europæiske Fællesskaber	1.815	595	1.220
Renter, udbytter og lignende	1.115	2.600	– 1.485
Ensidige overførsler	225	955	– 730
I alt	53.555	54.470	– 915

Underskuddet blev i den betragtede periode finansieret ved en offentlig nettokapitalimport på 841 mill. kr. Da den private sektor samtidig havde en

nettokapitaleksport på 754 mill. kr., faldt de danske valutareserver med 828 mill. kr.

Forbedringen på betalingsbalancen skyldes udviklingen i import- og eksportforløbet. Målt i faste priser faldt importen i de tre første kvartaler af 1975 med ca. 14 pct. i forhold til den samme periode i 1974. Størst mængdemæssig tilbagegang var indenfor varegrupperne »varer fortrinsvis til direkte anvendelse i bygge- og anlægsvirksomhed« med en nedgang på ca. 26 pct., »varer fortrinsvis til direkte anvendelse i øvrige byerhverv« med en importnedgang på ca. 20 pct. og varegruppen »maskiner og andet kapitaludstyr« der ligeledes faldt med ca. 20 pct. I den tilsvarende periode faldt eksporten excl. skibe og fly med 5 pct. Industrieksporten faldt med knapt 8 pct., mens landbrugseksporten udviste en mindre mængdemæssig fremgang.

Bytteforholdet blev i 3. kv. opgjort til 97 mod 90 i samme kvartal 1974. De vejede gennemsnitlige importpriser steg fra 3. kv. 1974 til 3. kv. 1975 med 0,5 pct. mens eksportpriserne steg med 10 pct.

Handelsbalancen

Mill. kr.	Import		Eksport		Merimport	
	1974	1975	1974	1975	1974	1975
Januar	5.403	4.785	3.242	3.655	2.161	1.131
Februar	5.152	4.654	3.867	4.086	1.286	568
Marts	5.469	4.239	4.165	3.984	1.304	255
April	5.559	5.143	3.766	4.295	1.793	847
Maj	5.247	4.449	4.039	3.986	1.208	463
Juni	4.662	4.518	3.799	4.390	863	128
Juli	4.804	4.388	3.362	3.533	1.443	855
August	4.774	4.313	3.734	3.617	1.040	760
September	4.611	5.026	4.177	4.222	434	804
Oktober	5.265	5.838	4.557	5.454	709	384
November	4.849	5.780*)	4.251	4.244*)	598	1.536*)
December	4.684		3.963		721	
I alt	60.480		46.922		13.558	

*) Foreløbige tal

Handelsbalanceunderskuddet for november blev opgjort til 1.536 mill. kr., det største underskud siden april 1974. I forhold til november 1974 steg importen med 17 pct., mens eksporten lå på samme niveau. Væksten i importen skyldes primært en voldsom forøgelse af importen af transportmidler og varer til direkte forbrug. Importen af de to varegrupper steg med henholdsvis 180 pct. og 32 pct. i forhold til året før. Tilsvarende faldt industrieksporten med 3 pct., mens landbrugseksporten lå knapt 5 pct. over november 1974 niveauet.

Produktion og beskæftigelse

En ny industristatistik udarbejdet af Danmarks Statistik så dagens lys i december. Det drejer sig om »månedlige pris- og mængdeindeks for industri«. In-

deksberegningerne tager udgangspunkt i den månedlige ordre- og omsætningsstatistiks opgørelse af industriens omsætning af egne varer og tjenester. Industriprisindekset belyser udviklingen i salgspriserne, mens tilsvarende de månedlige mængdeindeks belyser industriens omsætning af egne varer og tjenester målt i faste priser.

Af industriens ordre- og omsætningsstatistik fremgår det tydeligt, at den midlertidige momsnedsættelse har stimuleret forbruget og boligbyggeriet. I forhold til året før havde tekstil- og beklædningsindustrien således i november en real omsætningsfremgang på 27 pct., træ- og møbelindustrien på ligeledes 27 pct., mens omsætningen i sten-, ler- og glasindustrien steg med 23 pct.

For hele industrien ekskl. råstofudvinding og skibsværfter var omsætningen af egne varer og tjenester i november 1975 6 pct. højere end i november 1974, målt i løbende priser. Da industriens salgspriser i den betragtede periode er steget med 5 pct., var der tale om en real omsætningsfremgang på 1 pct. Ordreindgangen var i samme måned 9 pct. højere end i 1974, men ordrebeholdningen var 7 pct. lavere. Af ordrebeholdningen var 48 pct. bestemt til eksportmarkedet, mod 53 pct. året før. Af den følgende tabel fremgår, hvordan udviklingen indenfor de enkelte industrigrupper m.h.t. omsætning, prisudvikling, ordreindgang og ordrebeholdning er forløbet fra november 1974 til november 1975.

Industriens ordre- og omsætningssituation (Procentvis forskydning fra november 1974 til november 1975)

	Omsætning (løbende priser)	Omsætning (mængde)	Pris-udvikling	Ordre-indgang	Ordrebe-holdning
Råstofudvinding	+ 18	+ 13	+ 5	+ 33	.....
Fremstillingsvirksomhed, ekskl. skibsværfter	+ 6	+ 1	+ 5	+ 9	− 7
Nærings- og nydelsesmiddelind.	+ 2	− 5	+ 6	0	− 4
Tekstil-,beklædnings- og læderindustri	+ 28	+ 27	+ 2	+ 27	+ 34
Træ- og møbelindustri	+ 32	+ 27	+ 3	+ 66	+ 26
Papir- og grafisk industri	+ 5	− 9	+ 14	+ 14	− 3
Kemisk industri m.m.	+ 8	+ 4	+ 3	+ 9	0
Sten-, ler- og glasindustri	+ 33	+ 23	+ 9	+ 15	− 8
Jern- og metalværker og støberier	− 26	− 17	+ 10	− 14	− 23
Jern- og metalindustri, ekskl. skibsværfter	− 5	− 8	+ 4	+ 7	− 14
Skibsværfter	+ 54	.....	.....	− 32	− 16
Anden industri	+ 8	+ 1	+ 10	+ 2	+ 29
Opdelt på industrihovedgrupper:					
Investeringsgodeindustri	− 4	− 12	+ 6	+ 6	− 11
Forbrugsgodeindustri	+ 9	+ 3	+ 7	+ 9	+ 15
Mellemprodukter	+ 5	+ 7	+ 2	+ 10	− 13

Den stigende aktivitet i industrien har tilsyneladende ikke haft nogen større effekt på beskæftigelsen. Industrien beskæftigede ved udgangen af oktober

267.900 arbejdere og 100.700 funktionærer, hvilket var henholdsvis 8,3 pct. og 6,8 pct. færre end i oktober 1974. I forhold til september 1975 faldt den samlede beskæftigelse i industrien med 1.600. Den faldende beskæftigelse er især udtalt indenfor jern- og metalindustrien, der i oktober beskæftigede 10,7 pct. færre end året før, samt indenfor papir- og grafisk industri med et fald på 8,4 pct.

I november var godt 108.000 (11,3 pct.) af de arbejdsløshedsforsikrede ledige. Hertil skal lægges godt 19.000 ikke forsikrede arbejdsløse, således at det samlede antal uden beskæftigelse var ca. 127.000, svarende til 6,2 pct. af samtlige lønmodtagere. I forhold til oktober 1975 steg antallet af arbejdsledige med ca. 4.000.

Forbrug og investering

Forbruget reagerede i oktober og november markant på den midlertidige momsnedsættelse. Således steg detailomsætningsindekset (mængdeindekset) fra 121 i september til 140 i oktober, men faldt til 139 i november. Det er posterne »andre forbrugsvarer«, d.v.s. varige forbrugsgoder, og »beklædning m.v.« der har medført den voldsomme vækst i detailomsætningen. I november lå disse to poster henholdsvis 25 pct. og 29 pct. over september 1975 niveauet. I forhold til året før var indeksene i november henholdsvis 28 pct. og 29 pct. højere. Målt i mængder var detailomsætningen i perioden januar-november 1975, 2,7 pct. højere end i samme periode året før.

Erhvervsinvesteringerne ligger fortsat på et meget lavt niveau. I 3. kvartal blev der således påbegyndt godt 20 pct. mindre etageareal indenfor erhvervsbyggeriet end i 3. kvartal 1974. I forhold til 2. kvartal 1975 steg påbegyndelserne dog med 3 pct. En anden brugbar indikator for erhvervsinvesteringernes omfang er udviklingen i importen af maskiner og andet kapitaludstyr, der i perioden januar-november 1975 målt i løbende priser var godt 2 pct. lavere end i samme periode året før. Da importpriserne for kapitaludstyr i den betragtede periode skønsmæssigt er steget med 17 pct., har der reelt været tale om et importfald på ca. 15 pct.

Boligbyggeriet

Påbegyndt nyt boligbyggeri ligger i relation til 1974 fortsat på et meget højt niveau. I månederne september, oktober og november var påbegyndelserne målt i antal boligenheder henholdsvis 73, 120 og 74 pct. større end i de tilsvarende måneder i 1974. Det er udelukkende påbegyndelserne indenfor parcelhuse der betinger den voksende aktivitet indenfor boligsektoren. I de betragtede måneder lå antallet af påbegyndte parcelhuse 151, 272, 187 pct. over påbegyndelserne året før. Den meget store stigning i antal påbegyndelser i oktober måned skyldes uden tvivl den midlertidige momsnedsættelse.

I perioden januar-november blev der i alt påbegyndt 29.355 boligenheder, hvoraf 22.683 var énfamiliehuse. I samme periode året før var de tilsvarende tal henholdsvis 24.372 og 16.921. Antal boligenheder under opførelse var ultimo november 35.955 mod 41.158 året før.

Priser og lønninger

Månedsprisindekset for november, der indgår ved beregningen af reguleringspristallet for januar, blev opgjort til 108,9 pct. I forhold til oktober steg indekset med 2,4 point. Af denne stigning skyldtes 1,7 point den halvårlige regulering af boligposten, mens halvdelen af den resterende stigning på 0,7 point hidrørte fra opgang i indeksene for føde- og drikkevarer.

I december steg indekset kun med 0,1 point til 109,0. Der var fortsat opgang i indeksene for føde- og drikkevarer, men et fald for brændsel og belysning. Med offentliggørelsen af november- og decemberprisindekset, er det sikkert, at reguleringspristallet for januar når op på 109,0 og dermed udløser to dyrtidsportioner à 60 øre pr. time. I septemberforliget blev det aftalt, at hvis januarpristallet udløste mere end en dyrtidsportion, skulle de omkostningsmæssige konsekvenser af de overskydende portioner neutraliseres via et regeringsindgreb. I midten af januar blev forligspartierne enige om, at kompensation for den anden dyrtidsportion skal ske ved udbetaling af en omkostningsdæmpende ydelse til erhvervslivet.

Industriens summariske timeløn for arbejdere og månedsløn for funktionærer var i oktober henholdsvis 17,5 pct. og 13,1 pct. højere end i oktober 1974. Opdelt på industrigrupper forekom størst procentuel stigning i timelønsindekset indenfor »nærings- og nydelsesmiddelindustrien« og »papir og grafisk industri« med 19,3 og 21,2. Mindst stigning var indenfor »jern- og metalindustri« og »kemisk industri« med 16,3 pct.

Prisindeks

	Råvare-prisindeks		Engros-prisindeks		Forbruger-prisindeks		Måneds-prisindeks	
	1974	1975	1974	1975	1974	1975	1974	1975
	1968 = 100		1968 = 100		1964 = 100		1971 = 100	
Januar	251	261	163	179	194,2	220,5	130,5	147,7
Februar	268	255	164	178	194,8	221,1	131,1	148,1
Marts	266	248	168	177	196,5	222,8	132,5	148,9
April	265	250	168	178	199,8	223,5	135,1	149,5
Maj	262	246	168	178	202,4	226,5	137,5	151,8
Juni	263	245	170	181	205,9	227,8	138,1	152,4
Juli	267	248	172	180	208,4	229,0	139,2	153,3
August	266	255	172	181	209,6	229,7	139,9	153,6
September	269	255	175	182	213,1	231,8	141,9	154,9
Oktober	268	254	177	183	215,9	225,9	143,9	156,4
November	265	265	176	184	218,9	229,6	146,9	160,1
December	266		177		220,3		147,0	160,2

Statsfinanserne

Den 28. november fremsatte regeringen forslag til finanslov for finansåret 1976/77. Finansloven budgetterer med et underskud på drifts-, anlægs- og udlånsbudgettet på 10,3 mia. kr. Hertil skal lægges underskuddet på kapitalposterne på 2,6 mia. kr., således at kasseunderskuddet bliver på ca. 12,9 mia. kr. I forhold til Budgetdepartementets seneste skøn for statsfinanserne i finansåret 1975/76 vil kasseunderskuddet således falde med ca. 0,6 mia. kr. i 1976/77. Finanslovsforslaget er udarbejdet på grundlag af følgende forudsætninger. Den gennemsnitlige ledighed i finansåret 1976/77 skønnes at blive 8 pct., det private reale forbrug vil stige med 4 pct. i 1976, der udløses kun 2 dyrtidsportioner i 1976, og stigningen i de skattepligtige indkomster vil blive 11 pct. i 1976 og i 1977.

I septemberforliget blev det aftalt, at der på de offentlige budgetter skal gennemføres besparelser, der i 1978/79 andrager mindst 2,5 mia. kr., og som i finansårene 1976/77 til 1978/79 tilsammen andrager mindst 4,5 mia. kr. i april 1975-priser. Finanslovsforslaget forudsætter, at der i overensstemmelse med aftalen spares 500 mill. kr. i 1976/77, men godt 300 mill. kr. af de budgetterede besparelser er endnu ikke fordelt på de enkelte ministerier. Beløbet er derfor anført på finanslovsforslaget som budgetreguleringskonto.

Statsfinanserne i finansårene 1974/75, 1975/76 og 1976/77

Mia kr.	1974/75 Regnskab	1975/76 Skøn, november	1976/77 Finanslovs-forslag
Drifts-, anlægs- og udlånsbudgettet:			
Indtægter	60,0	59,7	66,8
Udgifter	60,4	72,5	77,0
Overskud	– 0,4	– 12,8	– 10,2
Kapitalbudgettet	– 0,8	– 0,7	– 2,7
Kasseunderskud	1,2	13,5	12,9
Salg af statsobligationer	–	– 5,7	–
Den Sociale Pensionsfonds obligationskøb	2,2	2,8	3,4
Underskud på statsfinanserne	3,4	10,6	16,3

Ved en vurdering af de likviditetsmæssige konsekvenser af finanslovsforslaget for 1976/77 skal Den Sociale Pensionsfonds obligationskøb medtages. Incl. denne post indebærer finanslovsforslaget at underskuddet på statsfinanserne i finansåret 1976/77 bliver 16,3 mia. kr., mod 10,6 mia. kr. i finansåret 1975/76. Det må på denne baggrund forventes, at et af de vigtigste mål for pengepolitikken i den kommende tid bliver at neutralisere en del af statsfinansernes uheldige likviditetsmæssige virkninger.

Torben Nielsen
19/1 1976

Indeks

ØKONOMI OG POLITIK

49. årgang 1975

Hans Bjering: Obligationsrente og obligationsudbud 1

Karsten Hillestrøm: Er der i Danmark behov for at omfordele indkomsterne? 7

Bent Elkjær Hansen: Social og anden planlægning 18

Martin Paldam: Nigeria efter fem års fred 26

E. Damsgård Hansen: Om påvirkning af pengeforsyningen 66

Peter Føge Jensen: Sovjetisk Afrika-forskning, med særligt henblik på internationale relationer 73

Lars Lund: Den mislykkede pengepolitik 1972–74 99

J. Ørstrøm Møller: Forbundsrepublikken Tysklands økonomiske styrke 112

Hans Ejvind Hansen: Hvordan styrer vi byggeriet? 124

Bruno Amoroso og *Ole Jess Olsen:* Offentlige virksomheder i Vesteuropa – en oversigt 141

Hans Bjering: En kommentar til Lars Lund 165

Jacob A. Buksti: Skitse til analyse af politiske magtrelationer 179

Svend Lundtorp: Nyere tendenser i statens styring af kommunerne 193

Rolf Norstrand: Kan budgetsamarbejdet mellem stat og kommune effektiviseres? 206

Mogens N. Pedersen og *Poul Rasmussen:* Tidsforbruget ved studienævnsarbejde 219

Hanne Spøhr: Flyttebevægelsernes betydning for boligefterspørgslen 229

Svend Auken og *Jacob A. Buksti:* Den indkomstpolitiske problematik i Danmark 241

Bjarne Hastrup: Sveriges økonomiske udvikling efter 1945 285

Drude Dahlerup, Carsten Jarlov, Lars Nørby Johansen og *Ole P. Kristensen:* Korporatismebegrebet og studiet af samspillet mellem politiske institutioner 317

Jens Lunde: Bygge- og boligøkonomisk udvikling 1974–75 – byggekrise og boligløsning 345

Birgit Kjølby, Jens Larsen og *Anders Serup Rasmussen:* Provinsbyens muligheder for selv at forbedre sin beskæftigelsessituation 377

Udviklingen i den internationale og danske økonomi 87, 167, 274, 394