økonomi og politik

Kvartalsskrift udgivet af
Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi

49. årgang · nummer 3 . 1975

Munksgaards Forlag · København 1975

ØKONOMI OG POLITIK

49. årgang nr. 3 1975

Indhold

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 kommuner 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

Udviklingen i den internationale og danske økonomi 274

Kvartalsskrift
udgivet af Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi
Munksgaards Forlag . København 1975

FORFATTERNE

Jacob A. Buksti, adjunkt ved Institut for Statskundskab, Århus Universitet, cand. mag.
Svend Lundtorp, planlægningskonsulent i Amtsrådsforeningen, cand. polit.
Rolf Norstrand, adjunkt ved Økonomisk Institut, Københavns Universitet, lic. polit.
Mogens N. Pedersen, professor ved Odense Universitet.
Poul Rasmussen, stud. mag., Odense Universitet.
Hanne Spøhr, forskningsmedarbejder i økonomisk-statistisk afdeling, Statens Byggeforskningsinstitut, cand. polit.
Svend Auken, lektor ved Institut for Statskundskab, Århus Universitet, cand. scient. pol.

Den økonomiske oversigt udarbejdes af fuldmægtig, cand. polit. *Svend Lundgren,* 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: Kontorchef, cand. polit. H. THUSTRUP HANSEN, tlf. (01) 13 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, tlf. (01) 12 70 30. Abonnement kan endvidere tegnes i alle boglader.

Tryk: Anton Nielsens Bogtrykkeri, København.

Udsendt i boghandelen december 1975.

Skitse til analyse af politiske magtrelationer[1]).

Jacob A. Buksti

Hvis man vil studere politiske forhold inden for en magtanalytisk ramme, bliver man hurtigt stillet overfor særdeles komplicerede problemer, ikke mindst som følge af den begrebsmæssige forvirring, der hersker på dette felt inden for den politologiske forskning. Der synes at være enighed om, at magtbegrebet er et centralt begreb i politologien – nogle mener, det er *det* centrale begreb[2]). Men her hører enigheden stort set også op, og vanskelighederne melder sig, når man skal klargøre, hvad der forstås ved magt, hvorledes begrebet defineres, hvordan man måler magt o.s.v.[3]) Derfor kan man med megen ret som den mest nærliggende konklusion herpå hævde, at ingen universel tilfredsstillende fastlæggelse af magtbegrebets indhold er mulig, hvilket dog ikke indebærer, at en hvilken som helst definition af begrebet er hensigtsmæssig eller tilladelig[4]). I de seneste år har den fagligt-teoretiske udvikling på dette område især været en følge af et opgør mellem såkaldte elitister og pluralister[5]). Uden at der her skal gives en nærmere fremstilling af enkeltheder i denne diskussion, må man nok fremhæve, at begge »skoler« går ud fra, at magten i samfundet er ulige fordelt, men de specificerer den ulige magtfordeling på forskellig vis. Kort udtrykt påstår elitisterne således, at magten er koncentreret hos nogle få personer, der udgør

1) Skitsen er i sine grundtræk udviklet og anvendt til en analyse af organisationsforholdene inden for dansk landbrug. Se Jacob A. Buksti, *Et enigt landbrug?* Konflikt og samarbejde mellem landbrugets organisationer, Århus 1974, spec. pp. 11–34.
2) Se f. eks. fremstillingen af denne problemstilling hos Erik Rasmussen, *Komparativ Politik I,* 1968, pp. 64 f.
3) Efter denne artikels færdiggørelse er der med Gudmund Hernes, *Makt og Afmakt,* Universitetsforlaget Oslo 1975, kommet en særdeles grundig og dybtgående analyse af begrebet magt, dets forskellige aspekter, og problemerne omkring dets anvendelse.
4) D. M. White, The Problem of Power, *British Journal of Political Science,* vol. 2, 1972, p. 490.
5) Som centrale bidrag til denne diskussion kan nævnes: Floyd Hunter, *Community Power Structure,* 1953, og C. Wright Mills, *The Power Elite,* 1956. Samt Robert A. Dahl, The Concept of Power, *Behavioral Science,* 1957, pp. 201–215, samme, A Critique of the Ruling Elite Model, *American Political Science Review,* 1958, pp. 463–469, og samme, *Who Governs?* 1961. Samt endelig Nelson W. Polsby, *Community Power and Political Theory,* 1964.

en homogen elite, mens pluralisterne postulerer, at der ikke findes én, men flere indbyrdes konkurrerende eliter. Det afgørende i denne forbindelse er imidlertid, at udviklingen i denne diskussion har ført til en frugtbar erkendelse af en række meget væsentlige aspekter ved selve magtbegrebet og ved magtens anvendelse.

Man kan skelne mellem to principielt forskellige opfattelser af magtens natur. På den ene side kan *magt* betragtes som *en ting, der kan besiddes* og ligesom f. eks. penge anvendes til mange forskellige formål, og på den anden side kan man opfatte *magt som en relation*. De klassiske elitister med *Floyd Hunter* i spidsen går ud fra, at der altid er en eller anden form for stabil magtstruktur i samfundet og koncentrerer sig derfor om magtudøverens ressoucer og rolle i magtstrukturen. I deres teori definerer de følgelig magt som besiddelse af magtressourcer. Denne betragtning er blevet angrebet på flere punkter. Man påpeger således, at opfattelsen »magt som besiddelse« er uacceptabel, fordi den for det første ikke klart skelner mellem magt over mennesker og magt over ting. Politisk magt kan kun bruges om evnen til at påvirke menneskelige handlinger. For det andet hævder man, at det ikke er muligt at have magt i et tomrum, men kun i forhold til andre mennesker. For det tredie overses det ved at sætte lighedstegn mellem besiddelse af magtressourcer og magt, at berettigelsen af at tale om, at en person har udøvet magt i en bestemt situation, også afhænger af indstillingen hos den person, der søges påvirket[6]). Der er tale om et samspil – en relation. Endelig tager en definition af magt ved ressourcer ikke hensyn til, om disse ressourcer faktisk udnyttes til politisk magtudøvelse eller ej[7]).

Ud fra opfattelsen, at magt er en relation, kan man som *Robert A. Dahl* definere magt på følgende måde: A har magt over B, dersom han kan få B til at gøre noget, denne ellers ikke ville have gjort[8]). Denne definition angiver imidlertid en temmelig snæver anvendelse af begrebet magt, idet den fuldstændig koncentrerer sig om tosidige relationer og derfor vanskelig kan anvendes i mere komplicerede situationer[9]), der ofte er karakteriseret ved, at de enkelte aktørers muligheder for at nå deres mål er afhængige af de valg og beslutninger, andre aktører foretager. Desuden er den mangelfuld over for, hvad *Carl J. Friedrich* har kaldt »*the rule of the anticipated reactions*«[10]). Herved forstås det fænomen, at en aktør A foregriber en anden aktør B's ønsker eller reaktioner, idet han på forhånd forestiller sig dem. B må her siges at have udøvet magt over A, hvis A har ændret sin handlemåde ud fra hensynet til, hvad han mener er B's præferencer. En sådan situation ville efter Dahls definition blive karakteriseret som

6) Peter Bachrach & Morton S. Baratz, *Power and Poverty. Theory and Practice*, 1970, p. 19.
7) Robert A. Dahl, The Concept of Power, optrykt i Bell, Edwards & Wagner (eds.), *Political Power. A Reader in Theory and Research*, 1969, p. 118.
8) *Ibid.*, p. 83.
9) William H. Riker, Some Ambiguities in the Notion of Power, i Bell, Edwards & Wagner (eds.), *Op.cit.*, pp. 110–119.
10) Carl J. Friedrich, *Man and His Government*, 1963, pp. 201–206.

almindelig konsensus. Når Dahl udelukkende ser magten komme til udtryk i situationer, hvor A gennem sine aktive handlinger udøver magt i relation til B, overser han, at alene A's besiddelse af magtressourcer altså i visse tilfælde kan fremkalde en foregribende reaktion hos B, og derved få karakter af en faktisk magtudøvelse. Så selv om man kan mene, det er berettiget at lægge vægt på, om besiddelsen af magtressourcer også anvendes til politisk magtudøvelse, er det altså ikke så ligetil at skelne mellem potentiel magt og reel magt. Alene tilstedeværelsen af en aktør med stor potentiel magt kan influere på andre aktørers handlinger.

Denne én-dimensionale opfattelse af magtbegrebet, der med betoningen af observerbare handlinger er karakteristisk for pluralisterne[11]), vil i sagens natur også vise sig uanvendelig over for, hvad der er blevet kaldt »magtens andet ansigt« – magtens anden dimension. Denne anden dimension er det centrale og afgørende for *Peter Bachrach* og *Morton S. Baratz,* idet de i studiet af politiske magtrelationer finder det væsentligt at skelne mellem magt udøvet gennem beslutninger (»decisions«) og magt udøvet gennem, hvad de betegner som »non-decisions«. Magtens andet ansigt udgøres af disse »non-decisions«, hvorved de forstår beslutninger, der resulterer i en undertrykkelse eller hindring af en latent eller manifest udfordring af beslutningstagernes værdier eller interesser. »Non-decisions« er altså et middel, ved hjælp af hvilket krav om ændringer i den eksisterende fordeling af fordele og privilegier i samfundet kvæles, før de overhovedet er blevet udtalt, holdes skjult eller tilintetgøres før de opnår adgang til den relevante beslutningsarena, eller endelig, hvis alle disse ting slår fejl, ødelægges eller tilintetgøres på det stadium i den politiske proces, hvor beslutningerne skal gennemføres[12]). Baggrunden for Bachrach & Baratz' opfattelse af dette magtens andet ansigt er deres syn på det politiske system i almindelighed. Ifølge dette syn indebærer og udvikler politiske systemer og subsystemer en mobilisering af fordomme (»bias«), en serie fremherskende værdier, synspunkter, ritualer og institutionelle procedurer (»spilleregler«), der systematisk og konsekvent virker til fordel for visse personer og grupper på andres bekostning. De, der drager fordel heraf, sidder i fordelagtige positioner til at fremme og forsvare deres hævdvundne rettigheder. Oftest er disse status quo-forsvarere en minoritet eller en elitegruppe, men ikke nødvendigvis[13]).

Det vil derfor være nødvendigt at søge en bredere definition af begrebet magt end Dahls, idet den må være anvendelig i ret komplicerede situationer, og foruden de observerbare handlinger også må kunne finde anvendelse i forhold til magtens andre aspekter.

I de ovenfor berørte fænomener – »the rule of the anticipated reactions« og

11) Se Steven Lukes, *Power. A Radical View,* 1974. spec. p. 11–15.
12) Peter Bachrach & Morton S. Baratz, *Op.cit.,* p. 44.
13) *Ibid.,* p. 43.

»non-decisions« – ligger en kim til en sådan bredere definition af magtbegrebet, idet det heraf implicit fremgår, at der i en definition af begrebet magt ikke, som f. eks. Dahl gør det, skal lægges hovedvægten på, om en aktør kan bestemme en anden aktørs adfærd, men i stedet på magtudøverens indflydelse på en situations udfald eller udvikling. En definition af denne art er inden for en spilteoretisk ramme udviklet af *L. S. Shapley & Martin Shubik*[14]). Ifølge denne måles magt som chancen for at besidde en afgørende og gunstig position i en beslutningsproces, en position, hvorfra man kan bestemme beslutningens udfald (»outcome«). Den, der udøver magt, søger gennem magtudøvelse at forøge sit udbytte (»utility«) af en bestemt beslutning[15]). Denne definitions anvendelighed er imidlertid begrænset til situationer, hvor den eneste måde, man kan påvirke en beslutnings udfald på, er ved stemmeafgivning (»committee-like situations«)[16]).

En definition af nogenlunde samme art som Shapley & Shubik's men som synes mere generelt anvendelig, er opstillet af *Carl J. Friedrich*. Han hævder, at når en bestemt gruppe personers adfærd er i overensstemmelse med én eller flere af disse personers ønsker, er der tale om en relation, hvor de sidstnævnte har udøvet magt over gruppens øvrige medlemmer[17]). Han fremhæver, at magten dækker såvel en *relation* som noget, der besiddes, idet den er en relation i den forstand, at der er tale om mennesker, der påvirker andre menneskers adfærd, og en *besiddelse* i den forstand, at den ikke er forudsætningsløs, men beror på besiddelsen af politiske ressourcer. Man må altså se på en aktørs magtressourcer og hans anvendelse af disse.

Ud fra disse betragtninger definerer Friedrich herefter magt, som evnen til at bestemme, hvad der skal gøres i en bestemt situation[18]). Han bemærker videre, at man må opfatte bestemme (»decide«) i en bred betydning, således at der ikke kun er tale om at bestemme en beslutnings udfald, idet magtudøvelse ikke nødvendigvis forudsætter nogen bevidst beslutning. I overensstemmelse hermed vil jeg i det følgende anvende *magtbegrebet* i en bred betydning, som *evnen til eksplicit eller implicit at bestemme en beslutnings udfald eller en situations udvikling i almindelighed*. Til grund for den første del af definitionen ligger betragtningen, at magtudøvelse ikke alene kan finde sted gennem observerbare handlinger, men også hvor en aktør foregriber en anden aktørs ønsker eller handlinger, således at han på forhånd tilpasser sig disse (»the rule of the anticipated reactions«), eller ved indbyggede skranker, mobilisering af »bias«, i systemet (»non-decision-making«). Med den sidste halvdel af definitionen understreges, at der ikke nødvendigvis forudsættes nogen bevidst beslutning.

14) L. S. Shapley & Martin Shubik, A Method for Evaluating the Distribution of Power in a Committee System, I Bell, Edwards & Wagner (eds.), *Op.cit.*, pp. 209–213.
15) Bell, Edwards & Wagner (eds.), *Op.cit.*, p. 114. (William H. Riker).
16) *Ibid.*, p. 118.
17) Carl J. Friedrich, *Op.cit.*, p. 161.
18) *Ibid.*, 199.

Magt er altså et noget udflydende og langt fra entydigt begreb. En af de bedre udredninger af de forskellige aspekter ved magten og de dertil relaterede begreber er givet af Bachrach og Baratz. De fremhæver, at magtudøvelsens karakter er afhængig af for det første den relative betydning, modstridende interesser eller værdier har i tankerne hos den aktør, der ønskes påvirket, og for det andet af de mulige aktionsvalg, der i den enkelte situation gives denne aktør, herunder i hvilken udstrækning fremførte krav opfattes som fornuftige eller legitime, samt for det tredie om der bag de pågældende krav ligger en trussel om potentielle sanktioner og i hvilken udstrækning magtudøveren eksplicitere disse. På dette grundlag skelner de derefter mellem magt, autoritet, indflydelse, manipulation og tvang[19]). Imidlertid vil der ikke i denne sammenhæng blive foretaget nogen skarp sondring mellem begreberne, specielt ikke mellem begreberne magt og indflydelse, idet en sådan sondring, som mange forfattere finder væsentlig, forekommer mig vanskelig meningsfuldt at gennemføre konsekvent i praksis, idet man ganske vist kan sige, at magtudøvelse grunder sig på potentielle sanktioner og indflydelsesudøvelse på ikke-potentielle sanktioner, så synes en sådan skelnen dog i alt for høj grad at sætte magt lig anvendelse eller trusler om anvendelse af voldelige sanktioner. Ligeledes kan det endelig synes vanskeligt at udskille indflydelse fra andre former for magt i en konkret magtsituation[20]). Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at en erkendelse af magtens forskellige aspekter er uden værdi, idet de naturligvis vil kunne anvendes til karakteristik af de enkelte magtrelationer, men således at det er magtbegrebet, der er det overordnede begreb.

Den skitserede definition af magtbegrebet synes hensigtsmæssig, når man skal analysere ret komplicerede konfliktsituationer, som det ofte vil være tilfældet, idet den lægger vægten på en aktørs indflydelse på en situations udfald. I sådanne situationer vil forhandlinger være det typiske instrument til frembringelse af beslutninger eller andre handlinger, som situationen måtte kræve. Der vil være tale om et samspil mellem forskellige interesser, og resultaterne vil ofte have karakter af kompromiser, hvilket gør det mere kompliceret at afgøre, hvem der har udøvet magt over hvem. Kun ved at konfrontere det endelige udfald med de enkelte aktørers interesser, intentioner og præferencer er det muligt at sige noget herom.

Grundlaget for en aktørs magt eller indflydelse i en sådan situation er den pågældendes magt- eller forhandlingsposition. Det er imidlertid ret problematisk at bestemme denne, idet den ikke er nogen entydig størrelse, men afhængig af en lang række forhold. Som det er blevet nævnt, forudsætter magtudøvelse besiddelse af magtressourcer, hvorved forstås alt, hvad en aktør kan benytte til at påvirke en beslutnings udfald eller en situations udvikling i almindelighed.

19) Peter Bachrach & Morton S. Baratz, *Op.cit.*, pp. 17–38.
Se også skematisk opstilling i Steven Lukes, *Op.cit.*, p. 32.
20) Carl Friedrich, *Op.cit.*, p. 214.

Men skønt han besidder visse magtressourcer, er det ikke nødvendigvis det samme som, at han har magt. Han kan kun have magt i det omfang, han anvender disse ressourcer eller ved at andre anticiperer hans handlinger.

Man må imidlertid være opmærksom på det forhold, at enhver magtudøvelse er forbundet med visse omkostninger. Hvis to aktører er i stand til at øve den samme indflydelse på en situations udfald, men den ene kun kan gøre dette under meget store omkostninger – omkostninger, den anden ikke påføres – vil det ikke være rigtigt at sige, at deres magt eller indflydelse er lige stor[21]). Omkostninger opfattes i denne forbindelse som et meget vidt begreb omfattende såvel sociale, økonomiske og politiske forhold. Disse omkostninger vil kunne bevirke, at en aktør ikke altid er frit stillet i sin anvendelse af sine ressourcer, ja, i visse situationer kan forholdene endog være således, at omkostningerne er så store, at de stærkt begrænser en aktørs muligheder for magtudøvelse.

Man kan herefter sige, at en aktørs magt- eller forhandlingsposition er afhængig af de magtressourcer, han har til rådighed, og de muligheder han i en given situation har for at anvende dem, d.v.s. de omkostninger, der for ham er forbundet med at påvirke det endelige resultat. Disse muligheder – omkostninger – er ikke nogen konstant størrelse, men bestemt af en lang række forskellige forhold bl. a. aktørens position i forhold til den, der ønskes påvirket, udviklingen i de ydre konjunkturer, i omgivelserne og af modpartens interesser og forventninger. Alt efter samspillet mellem disse kan man tale om, at en aktør indtager en stærk eller en svag magtposition. En stærk magtposition kan karakteriseres som en position, hvorfra man har *mulighed* for at øve bestemmende indflydelse på en beslutnings udfald eller en situations udvikling i almindelighed. Indtager en aktør en svag magtposition, betyder det ikke nødvendigvis, at han er uden indflydelse, idet det typiske resultat vil være et kompromis af den ene eller anden art.

At en aktør indtager en stærk magtposition er dog ikke ensbetydende med, at han faktisk også har stor magt eller indflydelse. En aktørs magtposition er et udtryk for hans muligheder for magtudøvelse, ikke for selve magtudøvelsen. *Robert A. Dahl* fremhæver da også, at man ved en analyse af magtforskelle dels må se på de enkelte aktørers magtressourcer, dels på hvor meget de anvender af dem, og endelig hvor effektivt de anvender dem[22]). Derudover vil, som tidligere omtalt, alene besiddelse af stor potentiel magt i visse situationer kunne influere direkte på andre aktørers handlinger. Når man tager dette i betragtning, kan man sige, at en aktørs magt eller indflydelse i en bestemt situation vil være afhængig af den pågældendes magt- eller forhandlingsposition, og hvorledes denne anvendes til politisk magtudøvelse, herunder hvor store omkostninger han er villig til at acceptere, samt af i hvilken udstrækning andre aktører anti-

21) John C. Harsanyi, Measurement of Social Power, Opportunity Costs and the Theory of Two-person Bargaining Games, i Bell, Edwards & Wagner (eds.), *Op.cit.*, p. 228.

22) Roberst A. Dahl, *Modern Political Analysis,* New Jersey, 1963, pr. 47.

ciperer hans reaktioner, således at de på forhånd tilpasser sig hans ønsker, og hans magt vil være større, i jo højere grad han kan gøre sine interesser og præferencer gældende i det endelige resultat.

På dette grundlag kan man søge at opstille en skitse til analyse af politiske magtrelationer. Der vil være tale om en skitse til et analyseskema, der ifølge *Gunnar Sjöblom* kan karakteriseres som »en kodificering af problemstillinger, anvendte begreber og udvalg af aspekter – sådanne aspekter, som i den studerede sammenhæng antages at kunne have en forklarende funktion. Analysen angiver m.a.o. ophængningspunkterne for en analyse, men udgør som sådan ikke en forklaring af de fænomener, man vil studere. Det angiver de faktorer, analytikeren betragter som nødvendige for en forklaring, men siger ingenting om relationerne mellem disse faktorer i det konkrete tilfælde. Det må nødvendigvis lade spørgsmålet om disse faktorers tilstrækkelighed stå åbent«[23]). Et sådant skema vil altså have karakter af en systematisk opstilling af formodentlig relevante faktorer, og dets anvendelighed vil afhænge af, om en kombination af disse vil kunne tjene til forklaring af en beslutnings udfald eller en situations udvikling i almindelighed. Det må være klart, at de enkelte kategorier i skemaet vil være afhængig af »den studerede sammenhæng« og altså også af de pågældende aktørers art, men i overensstemmelse med de ovenfor anførte betragtninger vedrørende magtbegrebet vil en skitse til et sådant analyseskema bestå af tre hoveddele, nemlig for det første de forskellige aktørers interesser og præferencer, for det andet deres magtpositioner og endelig for det tredie, hvorledes de udnytter disse magtpositioner til politisk magtudøvelse.

Aktørernes interesser og præferencer.

En betingelse, for at man kan tale om eksistensen af en magtrelation, må være, at der eksisterer en interesse- eller værdikonflikt mellem to eller flere personer eller grupper. En sådan konflikt vil imidlertid kunne antage mange forskellige former alt efter, om de pågældende personers eller gruppers interesser er helt modstående, d.v.s. om der er tale om en »ren« interessekonflikt, eller om der forekommer en større eller mindre grad af interessefællesskab mellem dem. Konfliktens form eller natur vil afgørende kunne påvirke karakteren af den løsning, der eventuelt fremkommer – om den ene part gennemtrumfer sine interesser fuldstændigt, eller om situationen munder ud i et kompromis af den ene eller anden art.

Men problemet er imidlertid, hvad man skal forstå ved en aktørs interesser? Hvor det drejer sig om aktører, der arbejder på grundlag af en eksplicit formuleret formålsparagraf eller et decideret politisk program, som f. eks. forskellige interesseorganisationer og politiske partier, kunne man forestille sig, at den på-

23) Gunnar Sjöblom, Analys av partiers beteende, *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1965, p. 383.

gældende organisations eller det pågældende partis interesser kunne udledes heraf, idet disse eksplicitte angivelser må formodes at skulle tjene som ledemotiv for dem. Hvad angår forskellige interesseorganisationers eksplicit formulerede formålsparagraffer og i en vis udstrækning også hvad angår de politiske partiers programmer eller programudtalelser, gælder imidlertid, at de ofte er meget generelt formulerede, således at det alt efter den til enhver tid foreliggende situation nærmere må defineres, hvori interesserne består og hvilke mål, organisationen eller partiet skal sigte efter. Uden i øvrigt at gå nærmere ind på problemet angående relationerne mellem ledelse og medlemmer i sådanne organisationer, synes det klart, at en generelt formuleret formålsparagraf eller et generelt formuleret politisk programpunkt giver et stort spillerum til ledelsen m.h.t. fastlæggelsen af organisationens eller partiets aktuelle interesser og mål. Man kan derfor som *Poul Meyer* vælge at definere en aktørs interesser som de standpunkter, den pågældende aktør indtager og de krav den fremsætter overfor andre aktører i den studerede sammenhæng[24]). Altså defineres interessen på denne måde ved den adfærd, den pågældende aktør udviser.

Imidlertid rejser en sådan behavioristisk definition af interessebegrebet det for analysen helt fundamentale problem, nemlig om politiske aktører, det være sig forskellige interesseorganisationer eller politiske partier, alene fremfører eventuelle medlemmers eller forskellige sociale kategoriers »reelle interesser«, rendyrket formuleret i den pågældende aktørs standpunkter og adfærd, eller i hvor vid udstrækning deres standpunkttagen i f. eks. en forhandlingssituation er taktisk betinget, således at standpunkterne mere end et udtryk for »interesser« må betragtes som midler til at opnå de for den enkelte aktør ønskede resultater. Det synes klart, at hvor dette er tilfældet – hvor »the rule of the anticipated reactions« har gjort sig gældende på et tidligt tidspunkt ved den første standpunkttagen – kan den her skitserede systematik tænkes at falde til jorden. I det omfang de forskellige politiske aktørers standpunkter på forhånd er tilpasset andre politiske aktørers standpunkter, vil interesseanalysen kunne blive intetsigende og man vil havne i det problem, som flere er havnet i: Hvorledes man på en fornuftig måde får problemet vedrørende de anticiperede reaktioner indpasset i analysen?

Problemet er nært sammenhængende med opfattelsen af hele interessebegrebets natur. Uden at gå i detaljer hermed, kan man sige, at hvis man opererer med et såkaldt »objektivt interessebegreb«, altså går ud fra, at man kan identificere forskellige gruppers »reelle interesser«, uanset om disse grupper selv er sig disse interesser bevidst, vil problemet ikke opstå. Det kan dog synes vanskeligt og forbundet med en række problemer af videnskabs-teoretisk art at fastlægge klare kriterier for et »objektivt interessebegreb«, selvom man må erkende, at det i visse tilfælde kan tænkes frugtbart at anvende et sådant begreb, f. eks.

24) Poul Meyer, *Politisk videnskab*, Berlingske Leksikonbibliotek, 1962, p. 91.

når man vil studere, hvilke interesser der gør sig gældende i et samfund, og hvilke potentielle interesser der ikke kan komme til udtryk[25]). Man vil altså på denne måde kunne analysere, hvilke potentielle »issues«, der holdes ude fra det politiske system, og herigennem studere latente konflikter i samfundet[26]). Et objektivt interessebegreb åbner med andre ord mulighed for at analysere en relation mellem to eller flere parter som en magtrelation, uanset om parterne har udviklet en erkendelse af deres interesser.

I en given situation må der i en aktørs interesser og præferencer antages at indgå elementer af både objektiv og subjektiv karakter. Når talen er om f. eks. interesseorganisationer eller politiske partier vil deres standpunkttagen være nært knyttet til hele spørgsmålet om bevarelsen af deres troværdighed, dels overfor medlemmerne eller vælgerne og dels overfor omgivelserne, og være afhængig af deres interesseintensitet i den pågældende sag. Man kan derfor afhængig af disse faktorers styrke forudsætte en vis konsekvens og kontinuitet i de forskellige organisationers eller partiers standpunkter, ligesom forholdet mellem ledere og medlemmer eller mellem de forskellige interne kompetente organer vil kunne have betydning for det taktiske elements placering. Man må derfor prøve at trænge ind til motiverne bag den pågældende aktørs standpunkter, og se på konsekvensen og kontinuiteten heri og desuden vedkommendes interesseintensitet i det pågældende spørgsmål samt endelig ledelsens mulighed for at formulere taktisk motiverede standpunkter, som i den givne situation må ses som et middel til at opnå en gunstig eller blot den bedst mulige løsning for vedkommende aktør. I det omfang, det til rådighed værende kildemateriale kan danne basis for en sådan motivanalyse, vil problemet vedrørende de taktisk motiverede standpunkter forsvinde.

Endelig vil der kunne opstå et problem i det omfang, der inden for den enkelte aktør – en organisation, et parti o. l – findes såkaldte målkonflikter, hvorved forstås, at man samtidig forfølger flere ikke uden videre forenelige mål, eller ved at forskellige indflydelsesrige grupperinger inden for den enkelte aktør ikke har samme syn på, hvilke mål der bør forfølges. I det sidste tilfælde vil målkonflikten udvikle sig til en gruppekonflikt, og jo mere uforenelig de modstridende parters mål er, des skarpere må opståede konflikter blive[27]). En sådan gruppekonflikt vil have konsekvenser for den pågældende aktør både internt og eksternt. Internt ved at eventuelle medlemmer eller vælgere stilles overfor modstridende løfter og krav, og i sidste instans ved at den interne organisation sprænges; eksternt ved at aktørens stilling i forhold til andre aktører svækkes. Mangel på indre sammenhold og enighed vil betyde, at det ikke er muligt at binde sig til et forhandlingsresultat. Den pågældende aktør vil miste sin trovær-

25) Isaac D. Balbus, The Concept of Interest in Pluralist and Marxian Analysis, *Politics and Society*, vol. 1, no. 2, 1972, p. 153.
26) Steven Lukes, *Op.cit.*, p. 24 f.
27) Renate Mayntz, *Organisationssociologi*, 1969, p. 86.

dighed, og når den ikke kan gøre sin position klar eller komme med et enigt udspil, vil modparten regne med at kunne få indrømmelser. Modparten vil kunne spille på modsætningerne mellem de forskellige interne grupper[28]).

Man må altså undersøge de forskellige aktørers interesser såvel de generelle som de i den givne situation specielle, og desuden om der inden for den enkelte aktør eksisterer mål- og/eller gruppekonflikter, idet det i så fald vil være vanskeligt at identificere den pågældende aktørs interesser i det bestemte spørgsmål. En sådan undersøgelse af de enkelte aktørers interesser og præferencer er nødvendig, dels for at man kan bestemme konfliktens natur og dimensioner, og dels fordi det i definitionen af magtbegrebet og anvendelsen heraf forudsattes, at man kendte de enkelte aktørers interesser og præferencer i en bestemt sag.

Aktørernes magtpositioner.

Når vi har defineret en aktørs magtposition som værende afhængig af hans magtressourcer og mulighederne for i en given situation at kunne anvende disse ressourcer, og når vi ved magtressourcer forstår alt, hvad en aktør kan bringe i anvendelse for at påvirke en beslutnings udfald eller en situations udvikling i almindelighed, vil vi kunne udskille tre kategorier af faktorer, der danner basis for en organisations magtposition i en bestemt situation. For det første en række faktorer, som direkte knytter sig til den enkelte aktør, *de interne magtressourcer.* For det andet en række ressourcer, der knytter sig til den pågældende aktørs position i forhold til andre politiske aktører eller til det politiske apparat, der ønskes påvirket, ressourcer, der har betydning for den enkelte aktørs muligheder for at øve indflydelse, men samtidig ressourcer, aktøren selv i en vis udstrækning vil kunne påvirke. Vi kan kalde dem aktørens *positionsressourcer.* Endelig vil der for det tredie kunne optræde en række *eksterne faktorer,* der i den enkelte situation vil kunne have en måske afgørende betydning for de enkelte aktørers positioner og muligheder for magtudøvelse, forhold, de ikke selv umiddelbart har nogen indflydelse på. Det vil altså sige, at en aktørs magtressourcer er en kombination af de interne ressourcer, aktøren råder over, samt den pågældende aktørs positionsressourcer, mens aktørens indflydelsesmuligheder i en given situation vil være afhængig af den pågældende aktørs magtressourcer samt de i den konkrete situation eksternt bestemte faktorer.

Magtressourcernes art hænger naturligvis nøje sammen med arten af de enkelte aktører i den studerede sammenhæng – om der f. eks. er tale om personer, interesseorganisationer, politiske partier eller stater, og om der er tale om et samspil mellem forskellige af disse aktørkategorier. Som interne magtressourcer, hvorved altså forstås en række faktorer, der er knyttet direkte til den enkelte aktør, og som han i en given situation vil kunne anvende som basis for magtudøvelse, vil man derfor afhængig af den pågældende aktørs art kunne nævne

28) Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict,* 1963, pp. 22–28.

faktorer som medlemstal, vælgertilslutning, befolkningstal, og hvor det drejer sig om en aktør, der påstår at repræsentere en bestemt gruppes eller social kategoris interesser, dens repræsentativitet. Dernæst kan man nævne aktørens interne kommunikationsstruktur, den interne informations- og kontrolkapacitet, aktørens indre sammenhold, og som en central faktor aktørens økonomiske kapacitet, idet de økonomiske ressourcer vil være grundlaget for den interne informations og kontrols effektivitet og dermed også for det indre sammenhold, for aktørens placering i forhold til omverdenen, hans prestige, idet en effektiv PR-kampagne vil kunne betyde en højere prestige. Desuden vil de økonomiske ressourcer være af afgørende betydning for aktørens administrative effektivitet og ekspertise, der atter vil være af stor betydning for den pågældende aktørs aktionsmuligheder overfor omgivelserne. Betragter man endelig en beslutningsproces, hvori de enkelte deltagere kun repræsenterer sig selv, vil den enkeltes mulighed for at påvirke udfaldet have en klar forbindelse med den pågældendes personlige egenskaber såsom viden, fantasi, initiativ, charme, taktiske evner, udholdenhed og til en vis grad den pågældendes sociale status. Betragtes en række beslutningsprocesser i sammenhæng, må man endvidere inddrage spørgsmålet om andres erfaringer med den enkeltes saglighed eller med andre ord bæredygtigheden af den pågældendes udsagn. Imidlertid må man erkende, at hvor de enkelte personer repræsenterer fundamentale gruppeinteresser eller eventuelt nationale interesser, vil det kunne være vanskeligt klart at udskille det personlige element, idet det næsten forudsætter en granskning af de implicerede personers hjerter og nyrer. Det betyder imidlertid ikke, at man kan se bort fra, at det kan være alt afgørende for en bestemt aktørs stilling i en given situation, hvilke personer, der sidder i den pågældende aktørs ledende organer og som repræsenterer den udadtil.

Ved en aktørs positionsressourcer forstås en række ressourcer, der knytter sig til den pågældende aktørs position i forhold til dens omgivelser, og som aktøren selv til en vis grad kan påvirke, men samtidig faktorer, der har betydning for den pågældende aktørs indflydelsesmuligheder og de omkostninger, der for ham vil være forbundet med en magtudøvelse. *Nils Elvander* anfører i sit studium af de svenske interesseorganisationers politiske indflydelse, at det afgørende for en interesseorganisations indflydelsesmuligheder må være dens position, hvorved han forstår dens placering i forhold til den omgivende politiske og institutionelle struktur, d.v.s. dels de politiske magtforhold, dels beslutningsstrukturen på den statslige side, regerings- og partisystemet samt magtforholdene i den offentlige forvaltning. Desuden om statsapparatet er afhængigt af den pågældende organisation f. eks. ved tilvejebringelse af visse former for information, eller ved at der er et behov for, at den skal medvirke ved særlige foranstaltningers gennemførelse[29]). Dette begrebsapparat kan vel ikke umiddelbart anvendes generelt,

29) Nils Elvander, *Intresseorganisationerna i dagens Sverige,* 1966, p. 156.

idet det primært er gældende for en interesseorganisations indflydelse på statsapparatets beslutninger, men selve tanken bag det synes frugtbar, idet det angives, at man, når man skal analysere magtrelationerne mellem en række aktører, må være opmærksom på i hvert fald to forhold, nemlig de enkelte aktørers placering i forhold til hinanden, og, når relationerne ikke foregår i et tomrum, også deres placering i forhold til den omgivende politiske struktur, samt om der eksisterer afhængighedsforhold af den ene eller den anden art mellem de betragtede aktører eller mellem enkelte aktører og omgivelserne. En aktørs positionsressourcer vil derfor være bestemt af forhold som den pågældende aktørs placering i forhold til den omgivende politiske og institutionelle struktur, af aktørens forbindelser til andre aktører, af eventuelle koalitions- og samarbejdsmuligheder mellem flere aktører, af aktørens prestige, samt endelig af om der eksisterer et behov for, at den pågældende aktør skal medvirke ved bestemte foranstaltningers gennemførelse, en medvirkningsfaktor.

Endelig vil en aktørs magtposition i en given situation som nævnt være afhængig af en række i den givne situation eksternt bestemte forhold, f. eks. udviklingen i de parlamentariske magtforhold, den socio-økonomiske udvikling, påvirkninger fra andre aktører, situationens tidspres samt visse normer og værdier i forbindelse med interaktionen inden for det betragtede system og mellem dette og dets omgivelser. Altså forhold som på afgørende måde vil kunne påvirke en aktørs indflydelsesmuligheder, idet de i visse situationer vil kunne vanskeliggøre eller endog umuliggøre en aktørs anvendelse af sine magtressourcer, mens de i andre situationer vil kunne øge hans muligheder for magtudøvelse. Disse faktorer kan følgelig på en gang begrænse én aktørs handlingsmuligheder og øge en andens.

Aktørernes udnyttelse af deres magtpositioner.

Det er ovenfor blevet hævdet, at en aktørs magt eller indflydelse i en bestemt situation vil være afhængig af den pågældendes magt- eller forhandlingsposition, d.v.s. hans magtressourcer og de muligheder, han har for at anvende disse, samt hvorledes han udnytter denne position. Man må altså prøve at undersøge, hvilken strategi de forskellige aktører vælger, hvor taktisk dygtigt de udnytter de ovenfor omtalte faktorer og samspillet mellem dem, samt hvorledes de prioriterer det pågældende spørgsmål, d.v.s. hvorledes det er placeret i deres værdihieraki.

En aktør kan anvende sin magt- eller forhandlingsposition med større eller mindre effektivitet og taktisk dygtighed, og han kan vælge en strategi direkte rettet mod de øvrige implicerede aktører, eller søge en indirekte påvirkning gennem en ændring af de pågældende aktørers omgivelser. Man kan tale om økologisk kontrol, hvilket vil sige, at en aktør A øver indflydelse på en anden aktør B ved at gennemføre handlinger, der modificerer B's sociale og fysiske

omgivelser, således at de nye omgivelser fører til den ønskede ændring i B's handlemåde. Herigennem vil en aktør altså kunne påvirke andre aktørers handlinger gennem en påvirkning af deres muligheder for at anvende deres magtressourcer. Ved gennem sin aktivitet at skabe skranker for interaktionen i det betragtede system og i systemets forhold til omgivelserne kan en aktør hindre, at en række for den pågældende aktør kontroversielle spørgsmål overhovedet kommer frem[30]).

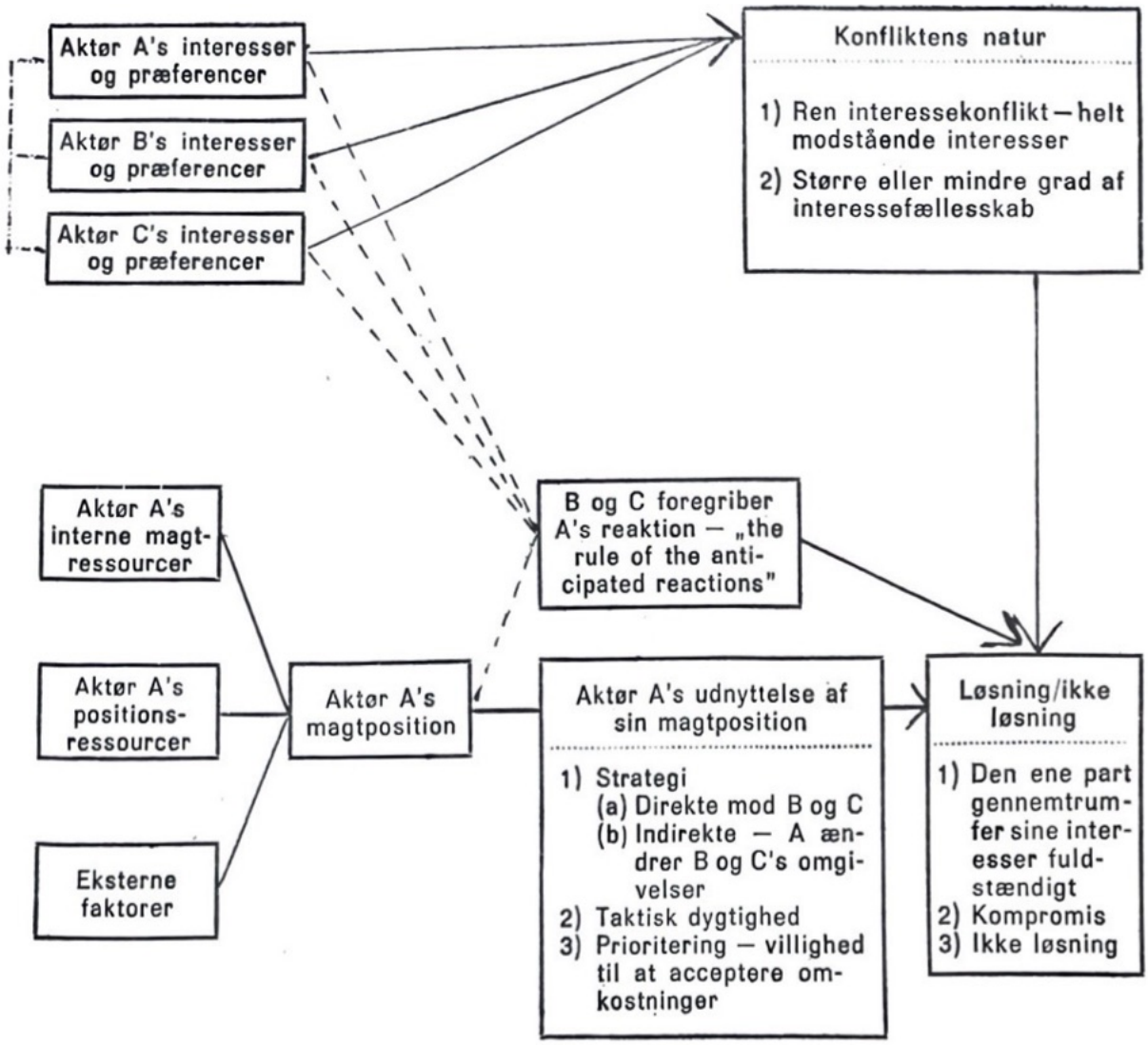
Ved enhver beslutning eller adfærdsvalg vil der hos beslutningstagerne indgå et tidsaspekt i vurderingen af den fremtidige udvikling. En aktør må hele tiden søge at vurdere omkostningerne ved en magtudøvelse i relation til de mulige resultater, der kan opnås. Man må afpasse omfanget af sin indsats til de umiddelbare fordele, der er at opnå. Vælger en aktør i en bestemt situation ikke at anvende sine magtressourcer, kan det ske ud fra en forventning om, at dette på længere sigt vil gavne den pågældende aktør eller i forventning om, at de opståede problemer vil forsvinde eller løse sig selv med tiden. På den anden side kan en aktør ved at handle hurtigt søge at opnå det bedst mulige udbytte af den pågældende situation og ved at tage initiativet søge at bestemme udviklingens videre forløb. I en aktørs adfærdsvalg vil der derfor være såvel korttids- som langtidsperspektiver. I visse tilfælde vil disse perspektiver endog være i direkte konflikt med hinanden, idet en aktør bevidst kan vælge at foretage en handling, hvis virkninger på kort sigt vil være ugunstige for den, men som på længere sigt forventes at ville falde ud til hans fordel[31]). Dette tidsaspekt vil derfor indgå i de taktiske overvejelser i forbindelse med aktørens adfærdsvalg.

Endelig må man, når man betragter en aktørs udnyttelse af sine magtressourcer, se på, hvorledes den pågældende aktør prioriterer det aktuelle spørgsmål, idet man må formode, at hvis han prioriterer det højt og altså har en stor interesseintensitet i det pågældende spørgsmål, vil han være villig til at acceptere høje omkostninger for at føre sine krav igennem eller for at afvise andres krav.

Analytisk ramme for en undersøgelse af magtrelationerne mellem aktør A, B og C.

Selve udformningen af analyseskemaet i enkeltheder og dets anvendelighed må som tidligere nævnt afhænge af de implicerede aktørers art og af hvilken sammenhæng de studerede magtrelationer indgår i. Hvad der antages af en vis generel gyldighed, er, at i et interaktionsforhold mellem f. eks. tre aktører A, B og C vil et problems eventuelle løsning som skitseret ovenfor være bestemt af (1) de enkelte aktørers interesser og præferencer og forholdet mellem disse, altså af konfliktens natur, og (2) af de enkelte aktørers magtpositioner, bestemt

30) Peter Bachrach & Morton S. Baratz, *Op.cit.*, pp. 43–44.
31) Gunnar Sjöblom, *Op.cit.*, p. 381.



af deres interne magtressourcer, deres positionsressourcer, og en række eksterne faktorer afhængig af den pågældende situation, samt af hvorledes disse magtpositioner udnyttes til politisk magtudøvelse. Endelig (3) vil det pågældende problems eventuelle løsning kunne påvirkes af, om B og C anticiperer, foregriber, A's reaktioner under indtryk af A's magtposition og interesser, samt egne interesser og præferencer, således at de på forhånd tilpasser sig A's standpunkter i forsøg på eventuelt at nå egne fjernere mål. At dette forhold kan gøre sig gældende på et meget tidligt tidspunkt i forbindelse med den første standpunkttagen i en sag, er i skitsen søgt vist ved, at de enkelte aktørers interesser og præferencer ikke nødvendigvis er uafhængige af hinanden, men at standpunkter kan tages under hensyntagen til andres standpunkter i samme sag. Ved en eventuel løsning vil aktør A's magt/indflydelse herefter være større, i jo højere grad hans interesser og præferencer gør sig gældende heri.

Nyere tendenser i statens styring af kommunerne[1]).

Svend Lundtorp

1. Problemstilling.

Imellem det klare ønske om at styrke det kommunale selvstyre og folketingets samtidige ret og agt til at styre samfundet ligger en åbenbar selvmodsigelse. Man kan kalde det et grundlovssikret paradoks, idet der i grundlovens § 82 står: »Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov«. På én gang fastslås kommunernes selvstændighed samtidig med, at folketinget får hjemmel til at holde tøjlerne nøjagtigt så stramt, som det selv ønsker.

Dette afspejler, at regering og folketing har en selvfølgelig interesse i at inddrage kommunerne i samfundsstyringen samtidig med, at der sikres lokal indflydelse på opgavernes løsning. Inddelingen af landet i mindre geografiske enheder har været nødvendig som grundlag for løsningen af de store offentlige serviceopgaver som forsorg, skolevæsen, sygehusvæsen og vejvæsen (1). Men udover at være et praktisk grundlag for den lokale administration af offentlige serviceopgaver har det altid været en grundtanke, at kommunerne skulle have indflydelse på løsningen af disse opgaver, hvilket kommunalreformens gennemførelse kan tages som udtryk for, at der stadig er et ønske om.

Men dermed være ikke sagt, at grænsen mellem den statslige og den kommunale indflydelse er skarp, ligesom det kan være vanskeligt at få øje på klare principper for arbejdsdelingen mellem det statslige og det kommunale niveau. Dog synes der at være ændringer på vej i styringssystemet, som måske kan afklare disse spørgsmål.

2. Formålet med statens styring af kommunerne[2]).

Øjensynlig har især følgende hensyn været ledende for statens styring af kommunerne:

For det første har styringen på en række områder sin rod i et *retsbeskyttelsesprincip,* således – udtrykt ved Haagen Jensen – at man beskytter borgerne

1) En mere udførlig version af denne artikel vil udkomme i et memo fra Københavns Universitets Økonomiske Institut.
2) I det følgende dækker betegnelsen »kommune« både primærkommune og amtskommune, hvis ikke andet er nævnt.

mod letsindige beslutninger fra kommunalbestyrelsens side (2). Dette princip er baggrunden for indenrigsministeriets og amternes tilsyn med kommunerne – et tilsyn af patriarkalsk karakter, som Kommunernes Landsforening betegner det (3). F. eks. er dette en af årsagerne til, at staten har begrænset kommunernes adgang til at optage lån. Uden sådanne begrænsninger vil der være en risiko for, at kommuner ved lånefinansiering holder lav beskatningsprocent på kort sigt og dermed skubber den økonomiske (og politiske) byrde ud til senere valgperioder.

For det andet har lovgiverne i vid udstrækning støttet sig til et *lighedsprincip,* hvilket indebærer en sikring af ligelig behandling af borgerne uanset bopæl, eller i det mindste sikring af en vis minimumsstandard for offentlige ydelser overalt i landet. Ikke mindst inden for sektorstyringen har dette princip haft stor vægt.

Endelig må for det tredie nævnes *samordningsprincippet,* der har det sigte at sikre koordinering mellem den kommunale forvaltning og den statslige.

Heri ligger dels et ønske om at opnå en rationel arbejdsdeling mellem staten og kommunerne og dels en målsætning om på landspolitisk plan at kunne betragte den offentlige sektor som én enhed. Denne betragtningsmåde har navnlig haft betydning for statens økonomiske styring af kommunerne, idet man i finanspolitisk henseende har ønsket at betragte det offentlige som én sektor (i modsætning til den private sektor). At dette ønske skulle moitvere en styring, hænger bl. a. sammen med, at staten og kommunerne, navnlig på det økonomisk-politiske område ikke har samme målsætninger.

For så vidt disse betragtninger accepteres som styringsmotiver, kan statsmagten gennem direktiver beskære det kommunale selvstyre til kun at være en betegnelse. Navnlig vil en konsekvent udnyttelse af lighedsprincippet kunne berøve kommunerne muligheden for at føre en selvstændig politik.

3. Styringsbegrebet.

Poul Meyer definerer styring som »bestræbelser, der tager sigte på at bestemme andres adfærd« (4). Ud fra denne definition kan statens styring afgrænses som de bestræbelser, regering og folketing udøver med henblik på at påvirke andre organers adfærd.

Denne enkle problemstilling rejser imidlertid en række spørgsmål:

1. Hvem styrer?
2. Hvem styres af regering og folketing?
3. Hvad er styringens genstand?
4. Hvilke styringsmidler anvendes?

Det centrale i besvarelsen af de to første spørgsmål er, at regering og folketing ikke er ene om at styre kommunerne. For det første har fagministerierne på en række områder meget selvstændige styrelsesbeføjelser over for kommu-

nerne. For det andet har man centralt og regionalt oprettet en række uafhængige råd og nævn, hvis beslutninger er retningsgivende for kommunerne. På overordnet niveau gælder det f. eks. det centrale uddannelsesråd og på lokalt plan kan nævnes skolekommissionerne. For det tredie vil domstole og domstolslignende organer – som f. eks. den sociale ankestyrelse – gennem sine afgørelser lægge meget snævre rammer for kommunernes senere beslutninger i lignende sager.

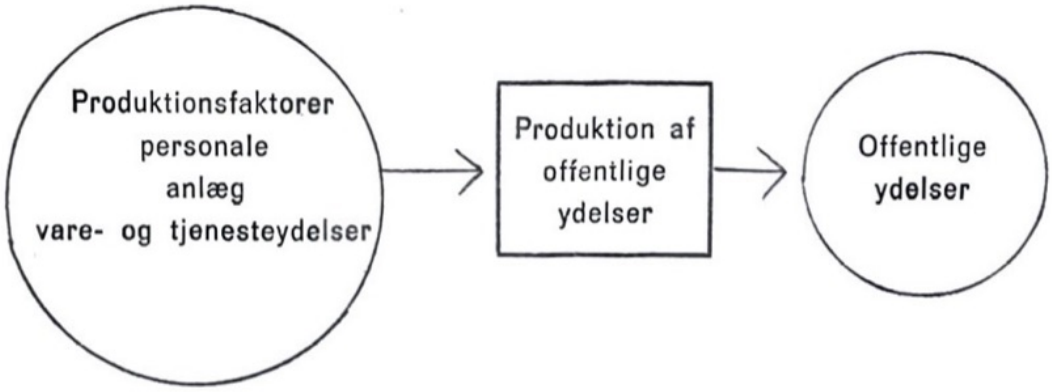
Styringens genstand er de offentlige ydelser, kommunerne formidler til borgerne. Som det fremgår af det følgende har de anvendte styringsmidler i forbløffende grad været koncentreret om udformningen af disse ydelser – eller om man vil – produktet af den offentlige virksomhed.

4. Hidtil anvendte styringsmidler.

4.1. Produktstyring.

Produktstyring angiver, at statens styring har det sigte at påvirke de kommunale ydelsers kvalitet, mængde og pris. Formålet med denne styring er – ud fra lighedsprincippet – at påvirke serviceniveauet for de kommunale serviceopgaver.

Figur 1. Produktionsprocessen for offentlige ydelser.



I forenklet form viser figur 1 produktionsprocessen for offentlige ydelser. Produktstyringen kan være rettet mod alle 3 led i denne proces: Gennem direktiver kan kommunernes indsats af produktionsfaktorer reguleres både kvantitativt og kvalitativt.

F. eks. påvirkes kvantiteten gennem central fastlæggelse af personalenormeringer og kvaliteten ved krav om personalets uddannelse. Ved forskrifter for sagsbehandling, f. eks. høringsprocedure, påvirkes aktiviteterne i processen. Endelig kan staten direkte stille krav om ydelsernes mængde og kvalitet.

De hyppigst anvendte midler i produktstyringen er formodentlig lovgivning, fastlæggelse af normer og standarder, godkendelser samt aftaler med interesseorganisationer:

Lovgivning er fundamentet for al statslig styring. Men styringen behøver ikke af den grund at være detaljeret. For så betydningsfulde opgaver som dagsinstitutionsområdet og sygehusvæsenet anføres det blot i de respektive love, at kommunerne/sygehuskommunerne skal sikre det fornødne antal pladser. Som det modsatte eksempel kan nævnes folkepensionen, hvor lovgivningen har angivet både mængde (antal modtagere) og kvalitet (pensionsbeløb).

Selv om lovgivningen således kun i begrænset omfang indeholder detaljerede bestemmelser om mængde og kvalitet af kommunale ydelser, er denne styringskanal alligevel ikke uvæsentlig, fordi der hyppigt findes bemyndigelsesbestemmelser, der hjemler ministeren – eller andre organer – ret til at stille sådanne krav. Det kan være i form af *normer og standarder* som f. eks. de detaljerede forskrifter for børnehavers udformning, som gjaldt indtil for et par år siden, eller det kan være lovgivningens *godkendelsesbeføjelser,* der i realiteten har samme effekt, når de udnyttes nidkært.

Endelig må nævnes, at staten eller fælleskommunale organer ved *aftaler med interesseorganisationer* kan fastlægge lønforhold, takster, uddannelsesforhold og personalenormeringer, hvilket betyder, at staten med snæver margin har forudbestemt kvaliteten af de pågældende ydelser.

4.2. Prioriteringsstyring.

Prioriteringsstyring betegner den form for styring, der – uden at have karakter af en ordre – sigter mod at påvirke kommunalbestyrelsens prioritering mellem indsatsen på de forskellige kommunale formål.

Det dominerende instrument i prioriteringsstyringen har hidtil været refusionsordningerne.

Ud fra en ideel betragtning må det antages, at en kommunalbestyrelse i sin prioritering mellem de forskellige opgaveområder allokerer ressourceindsatsen således, at grænsenytten pr. krone er den samme på alle udgiftsområder (og lig borgerens grænsenytte af den sidst betalte skattekrone).

Eftersom kommunens grænseudgifter reduceres med refusionssatsen, vil områder med høj refusionsindsats således alt andet lige blive favoriseret fremfor områder med lav eller ingen refusion. På denne måde kan staten ved at variere refusionssatserne påvirke kommunens prioritering.

4.3. Rammestyring.

Ved rammestyring forstås normalt fastlæggelse af ydre grænser for kommunernes aktivitet.

De økonomiske indgreb, som kommunerne har oplevet hvert år siden kommunalreformen, er eksempler herpå. Disse indgreb har alle bestået i, at staten

har afstukket rammer for kommunernes ressourceindsats i form af låneloft, investeringsbegrænsninger, anlægsstop, skatteloft, ansættelsesstop m. v. De fleste af de anvendte rammer har været tidsbegrænsede, men gennem forlængelser har flere dog antaget mere permanent karakter.

4.4. Ufuldkommenhed i de hidtil anvendte styringsmidler.

Med udgangspunkt i det foregående kan som ufuldkommenheder ved de hidtil anvendte styringsmidler nævnes:

a) De anvendte midler kan i princippet benyttes med effekt, når supplerende midler anvendes i sammenhæng. Imidlertid iværksættes de forskellige midler oftest af forskellige myndigheder, hvorved sammenhængen udebliver. Dette gælder navnlig i de tilfælde, hvor de benyttede styringsmidler virker i hver sin retning. Når f. eks. kvalitetsstyring kombineres med rammestyring, kan resultatet blive, at der udbydes få ydelser af høj kvalitet. Dette har man set på plejehjemsområdet, hvor anlægsstop og budgetrammer har begrænset byggeriet af plejehjem samtidig med, at personalenormeringer og andre normer og standarder har sikret, at de enkelte institutioner har en høj kvalitet.

b) Midlet til at effektuere lighedsprincippet har været produktstyring. Dette middel er imidlertid et surrogat, idet ligheden må være borgernes lige adgang til at få et givet behov opfyldt. Da det nok er umuligt at kodificere, hvad et behov er og tilmed således, at det har generel betydning uden lokale nuancer, har man i stedet tyet til at regulere de enkelte ydelsers sammensætning og kvalitet. Dette behøver imidlertid ikke at føre til lighed.

c) De fleste af de anvendte midler har form af direkte styring (ordre-, program- eller kontrolstyring), hvilket i konkrete situationer næsten kan eliminere kommunens valgfrihed. Kontrolstyring kan endvidere tvinge kommunerne ind i en rolle, hvor det primære formål bliver at opnå godkendelse og ikke, at opgaven løses forsvarligt.

d) Styringsmidlerne er formet efter et statisk samfund. Når samfundet faktisk er i bevægelse, må reglerne ændres hyppigt. Men det er typisk, at sådanne tilpasninger først finder sted længe efter, at de oprindelige forudsætninger har mistet deres gyldighed. Dette er en af årsagerne til, at det har været nødvendigt med de mange pludselige indgreb.

e) Kommunernes muligheder for en langsigtet styring, prioritering og planlægning vanskeliggøres, når den praktiske politiks udformning er bundet i produktstyring eller når pludselige indgreb vælter allerede vedtagne budgetter.

f) Styringssystemet har medført en del administration, der alene har til formål at påse reglernes overholdelse.

5. Nyere styringsmidler.

5.1. Udbygningsplaner.

Der er grund til at tro, at den væsentligste forandring i sektorstyringen og i styringen af arealanvendelse er indførelsen af udbygningsplaner. Det bærende princip i denne styring er, at først formulerer kommunerne selv en udviklingspolitik, som konkretiseres i planer. Når planerne fra samtlige kommuner foreligger, vil det afsløres, om der er uoverensstemmelser mellem kommunernes og statens målsætninger og dermed, om der er behov for central styring.

Den følgende gennemgang af principperne i en udbygningsplan tager udgangspunkt i de sociale og sundhedsmæssige udbygningsplaner, som blev iværksat i 1974:

En udbygningsplan er en langsigtet plan for et givet sektorområde (socialvæsen, undervisningsvæsen etc.), opdelt i tidsmæssige etaper.

Planlægningsprocessen er beskrevet i figur 2.

Det første udspil i planlægningen kommer fra kommunerne, der hver kommer med et forslag til udbygningsplan for sine institutioner m. v. I disse oplæg angives år for år, hvad der agtes gennemført inden for planlægningsperioden. Planerne er ikke bindende, men giver udtryk for kommunalbestyrelsernes intentioner på planlægningstidspunktet.

Amtsrådet udarbejder en udbygningsplan for sine institutioner. Derudover har amtsrådet til opgave at koordinere de enkelte kommuners planer, og koordinere disse med amtskommunens plan.

Denne koordinering finder for det første sted ved, at amtsrådet – hvilket i realiteten vil sige den pågældende fagforvaltning – deltager som rådgiver for de enkelte kommuner i deres planlægningsarbejde. For det andet udarbejder amtsrådet en sammenfattende redegørelse for den samlede planlægning inden for amtskommunens område. I denne redegørelse kan de enkelte kommuners planer kommenteres, men ikke korrigeres.

Den samlede plan for amtskommunen indsendes til det pågældende fagministerium. Ministeriets vigtigste opgave bliver ikke at godkende, men om nødvendigt at give retningslinier for den kommende revsion af udbygnngsplanerne, idet det forudsættes, at de skal revideres regelmæssigt.

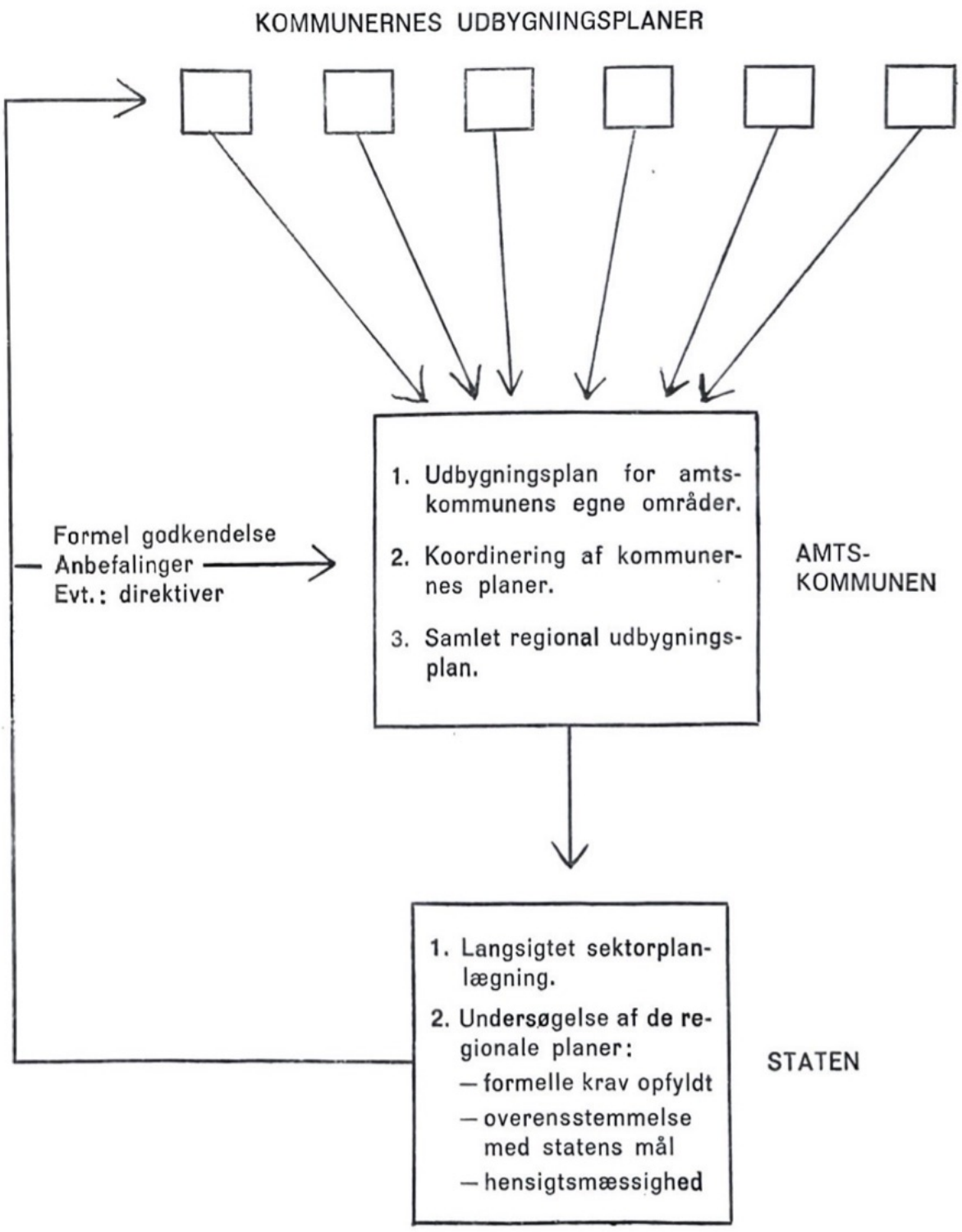
Sådanne retningslinier vil være motiverede, når det overblik, det pågældende ministerium får over den planlagte udvikling i kommunerne giver et billede af en landspolitisk uønsket udvikling. Eksempelvis kan de foranstaltninger, der er valgt i de kommunale planer være uhensigtsmæssige eller i strid med landspolitiske ønsker, f. eks. at kommunerne satser på institutionsløsninger, hvor man centralt ønsker at styrke dagpleje, hjemmepleje og tilsvarende løsninger.

Det kan også tænkes, at de foreliggende planer vil stille så store krav til rekrutteringen af personale med særlig uddannelse, at de ikke kan realiseres.

Først når sådanne registreringer foreligger, har staten et begrundet motiv

for at påvirke kommunernes udbygningsplaner, når de skal revideres. Egentlig godkendelse er meningsløs, når denne revision foregår hyppigt. De sociale udbygningsplaner skal således revideres årligt.

Figur 2.



5.2. Generelle tilskud.

Med byrdefordelingsreformen er også formen for den økonomiske styring kommet i støbeskeen. Målsætningerne for denne reform er at opnå

- bedre geografisk udligning,
- bedre harmoni mellem kompetence og økonomisk ansvar, og
- forenkling af refusions- og tilskudssystemet.

Udligningen kan opnås for det første ved at yde særligt tilskud til kommuner med svagt indkomstgrundlag (skattegrundlagstilskud til amtskommuner og tilskud til vanskeligt stillede primærkommuner). For det andet yder kommuner med høje indkomster tilskud til kommuner med lave indkomster. Endelig har udformningen af tilskuddene efter objektive kriterier – jfr. nedenfor – haft en udlignende effekt.

Bedre overensstemmelse mellem kompetence og økonomisk ansvar samt forenkling af tilskudssystemet søges opnået med at lade tilskud efter objektive kriterier træde i stedet for procentrefusionerne. Disse tilskud fordeles efter de kriterier, der med rimelighed kan betragtes som årsag til aktiviteten på de forskellige udgiftskrævende områder, såsom areal og befolkningens fordeling på aldergrupper.

Denne udvikling indledtes med vejrefusionernes bortfald i 1972/73 og er i 1974 videreført med hensyn til refusionerne til folkeskolen, sygesikringen, sygehuse og andre mindre områder.

5.3. Budgetsamarbejde.

Tilbage bliver så spørgsmålet om, hvorledes staten vil styre den samlede økonomiske aktivitet i den offentlige sektor.

Landspolitiske hensyn kan nødvendiggøre stimulering eller begrænsning af kommunernes udgifter. Dette har således været baggrunden for den række af kortsigtede indgreb over for kommunerne, som er gennemført siden 1970.

En meget væsentlig del af de kommunale udgifter er bundet på kort sigt gennem allerede trufne beslutninger, først og fremmest personaleansættelser og bindende beslutninger om nye anlæg. Derfor vil indgreb, der meget hurtigt skal neddæmpe kommunernes samlede aktivitet nødvendigvis medføre, at begrænsningerne koncentreres om de få områder, hvor aktivitetsniveauet hurtigt kan bringes ned, hvilket oftest er nye anlæg, der ikke er truffet bindende beslutning om. For kommunernes ressourceallokering kan dette resultat have uheldige følger på kort og på lang sigt. Eksempelvis kan et indgreb betyde, at et anlægsarbejde, der er opdelt i etaper, må bremses, og senere etaper af det pågældende byggeri må udskydes med det resultat, at kommunen får merudgifter til forrentning, afskrivning og vedligeholdelse af den fuldførte del af byggeriet, uden at have gavn af det.

Den skitserede løsning på dette problem er, at staten ved at påvirke om-

fanget af de kommunale budgetter søger at påvirke udgiftsudviklingen. Nøgleordet er budgetsamarbejde mellem staten og kommunerne. Om formålet med dette står der i perspektivplanen: »Målsætningen hermed må være, at der i praksis gives regering og folketing mulighed for at styre den samlede offentlige udgiftsudvikling. Midler hertil eksisterer ikke i dag« (5).

Med budgetsamarbejdet lægges der op til en rammestyring, således at der etableres økonomiske rammer for den samlede aktivitet i den kommunale sektor. For at denne rammefastlæggelse ikke skal medføre de samme forvridninger i kommunernes økonomi, som de hidtidige indgreb, må styringen være langsigtet, hvilket betyder, at den må baseres på kommunernes flerårige drifts- og anlægsbudgetter.

Sammenhængen mellem rammefastlæggelse og kommunernes flerårsbudgetter kan principielt tænkes gennemført på følgende måder:

1) På grundlag af flerårige rammer for den kommunale aktivitet som regeringen har fastlagt, udarbejder kommunerne deres flerårige drifts- og anlægsbudgetter.
2) På grundlag af kommunernes flerårige budgetter fastlægger regeringen rammer for aktiviteten i det omfang, det er fornødent, og på dette grundlag reviderer kommunerne deres budgetter i overensstemmelse med de givne rammer.
3) Som 2, dog således, at rammer erstattes af anbefalinger.

Spørgsmålet om tvungne eller anbefalede rammer skal ikke belyses her. Blot skal nævnes, at virkningen er den samme, hvis blot anbefalingerne følges.

Rammerne kan være étårige eller flerårige, men i begge tilfælde må flerårsbudgetter ligge til grund for at vise de langsigtede virkninger af rammefastlæggelsen. Flerårige rammer kan for den periode, der ligger længere fremme end ét år, kun være foreløbige, fordi ændrede politiske vilkår kan forrykke de forudsætninger, rammerne er baseret på.

I perspektivplanen foreslås, at der samtidig med forelæggelsen af finanslovforslaget også fremlægges en oversigt over den kommunale budgetudvikling for de kommende år i folketinget. Dette betyder, at nummer 2 af de nævnte løsninger foretrækkes, en løsningsform der helt ligner den tidligere angivne procedure for udbygningsplaner.

Vanskeligere bliver det at fastlægge rammerne for den enkelte kommunes eller amtskommunes aktivitet.

Generelle rammer kan fastlægges ved, at der angives grænser for den absolutte eller relative vækst i de enkelte kommuners udgifter. I denne fastlæggelse kan indgå hensyn til det faktiske udgiftsniveau, befolkningsudvikling eller andre generelle kriterier. Generelle rammer kan også tænkes fastlagt på grundlag af skatteudskrivningen, således at væksten i skatteprocent eller samlet skatteudskrivning begrænses.

Fordelen ved generelle rammer er, at man undgår direkte at tage stilling til den enkelte kommunes udbygningsbehov. Ulemperne herved er – ligesom ved fastlæggelsen af objektive kriterier for fordeling af tilskud til kommunerne – at hensynet til den enkelte kommunes specielle forhold ikke tages i betragtning, ligesom udgangssituationen får væsentlig betydning for den enkelte kommunes ramme.

I stedet kan anvendes *specifikke rammer,* dvs. der for hver enkelt kommune fastlægges en ramme, der principielt tager hensyn til denne kommunes forhold.

Fordelen ved specifikke rammer er, at netop hensynet til den enkelte kommune indgår i rammefastlæggelsen. Blandt ulemperne kan først og fremmest nævnes vanskeligheden ved at afgrænse grundlaget for rammefastlæggelsen. Udarbejdes der retningslinier for en sådan rammefastlæggelse, vil rammerne nemt få karakter af generelle rammer. Udarbejdes sådanne retningslinier ikke, vil kriterierne for rammefastlæggelse blive yderst vanskelige at begrunde. Dertil kommer, at specifikke rammer må formodes at kræve en ganske betragtelig administrativ (og politisk?) indsats.

Som en tredie mulighed kan nævnes, at *rammerne kan fastlægges på grundlag af de enkelte kommuners udbygningsplaner,* således at regeringen gennem rekommandationer eller direktiver peger på områder, hvor udgiftsbegrænsninger bør finde sted, eller hvor en mere ekspansiv politik er ønskelig. Eftersom krav om udbygningsplaner i dag kun findes på enkelte områder, vil denne løsning først kunne udnyttes, når udbygningsplanerne dækker alle væsentlige kommunale opgaver.

Endelig kan rammerne fastlægges ud fra kommunale *basisbudgetter.* Et basisbudget dækkende flere år angiver en videreførelse af de nuværende opgaver uden serviceforøgelse. I en periode med ekspansive offentlige udgifter vil et basisbudgt være et yderst restriktivt udgangspunkt, men særdeles styringsorienteret, idet mængdevirkninger og kvalitetsvirkninger adskilles.

5.4. Sammenhængen mellem udbygningsplanlægning og økonomisk styring.

En forudsætning for, at kommunerne kan udarbejde flerårige budgetter, er, at de har planer for udviklingen på de store udgiftsområder, skolevæsen, sygehusvæsen, vejvæsen og socialvæsen. Dette betyder, at udbygningsplanerne – uanset statens krav herom – må dække samtlige kommunale aktiviteter. For at sektorplanerne kan danne grundlag for flerårsbudgetterne er det endvidere nødvendigt, at de revideres årligt.

Som led i statens styring af den kommunale aktivitet er de i dag eksisterende plantyper derfor ikke tilstrækkelige. Foreløbig er det kun de sociale og sundhedsmæssige udbygningsplaner, der skal revideres hvert år. Budgetrammer baseret på udbygningsplaner må forudsætte årligt reviderede udbygningsplaner på alle væsentlige sektorområder, som indberettes til staten.

Som endnu en ikke uvæsentlig forudsætning for budgetsamarbejdet må nev-

nes det styringsgrundlag, kommuner og amtskommuner har ved at kunne sammenligne sig indbyrdes. En sådan ensartethed skulle – hvad angår de økonomiske registreringer – kunne opnås gennem det nye kommunale budget- og regnskabssystem, der ventes at træde i kraft fra 1977.

6. Konklusion.

Hvorledes afviger disse nyere styringsmidler fra de hidtidige?

Når initiativet ligger hos kommunerne og statens styring først sættes ind, når det konstateres, at kommunernes planlagte dispositioner strider mod landspolitiske mål, så er det givet, at kommunernes indflydelse vil stige, og dermed kan man vente en større interesse i kommunalbestyrelserne for at formulere langsigtede politiske mål. Der ligger således et klart incitament til styrkelse af det kommunale selvstyre.

Samtidig tyder alt på, at denne decentralisering af det politiske initiativ til løsning af lokale opgaver kan finde sted uden at bryde med de grundlæggende principper for statens styring.

Retssikkerhedsprincippet er der ikke rokket ved, blot har man erkendt, at kommunerne er så tilpas lovlydige, at et omfattende tilsyn ikke er nødvendigt.

Ændringen i styringssystemet vil snarere styrke end svække *samordningsprincippet,* når styringsgrundlaget bliver flerårige budgetter for hele den offentlige sektor, der for kommunerne er baseret på sektorvise udbygningsplaner. Derved koncentreres informationsgrundlaget ikke længere om øjeblikkelige og historiske kendsgerninger, men om styringens egentlige genstand – den fremtidige aktivitet i kommunerne.

Der har derimod vist sig praktiske vanskeligheder med at gennemføre *lighedsprincippet.* Disse besværligheder skyldes imidlertid ikke ændringer i styringssystemet, men derimod spørgsmålet om, hvor der skal være lighed på landsplan, og hvorledes denne lighed skal opnås? Det har vist sig, at de forskellige statsstyrelser i deres produktstyring har højst forskellig opfattelse af dette spørgsmål, hvilket følgende eksempler kan belyse:

Eksemplerne, der vedrører daginstitutioner og gymnasier, er vist i skemaerne nedenfor. I skemaerne nævnes dels de væsentligste beslutninger, der har betydning for udgifterne på de enkelte områder og dels, hvem der har den afgørende styring.

Daginstitutioner (vuggestuer og børnehaver m. v.).

Beslutning:	*Styring:*
Antal institutioner	Kommunen
Størrelse og beliggenhed af institutionerne	Kommunen
Personaleuddannelse	Staten
Personalenormering	Kommunen (i praksis vil der formodentlig ved overenskomst mellem Kommunernes Landsforening og pædagogerne blive udarbejdet retningslinier herfor)
Løn	Overenskomst
Åbningstid	Kommunen

Gymnasievæsenet.

Beslutning:	*Styring:*
Normaltimeplan (de fag, der skal undervises i, samt antallet af timer i hvert fag)	Staten
Lønforhold	Overenskomst
Antal elever, der optages i 1. G	Alle egnede skal optages
Antal elever, der optages i 1. HF	Amtsrådet
Klassekvotient	Mindst 24, højst 28
Placering af gymnasier	Godkendes i ministeriet
Størrelse m. v. af nye bygninger	Skal godkendes i ministeriet. Normalt benyttes gymnasiedirektoratets normalgymnasium.

Anm.: Dertil kommer, at ved udgangen af 1975 er der endnu ikke truffet beslutning om at overføre statsgymnasierne til amtskommunerne.

Det ses, at hvor kommunerne har en væsentlig indflydelse på daginstitutionsområdet, er deres (dvs. amtskommunernes) indflydelse på gymnasieområdet så beskeden, at de enkelte amtsråd praktisk taget ingen som helst indflydelse har.

Eksemplerne viser, at grænsen mellem landsdækkende lighed og lokal medindflydelse varierer fra det ene sektorområde til det andet. Men eksemplerne antyder også, at lighedsprincippet kan føres ud over rimelighedens grænser.

Alle er f. eks. interesseret i, at en studentereksamen har samme værdi overalt, dvs. at det er rimeligt at forhold som undervisningsfag og lærerkvalifikationer fastlægges centralt. Vanskeligere er det at forstå, at staten fortsat har en afgørende indflydelse på klassekvotienter og nye gymnasieskolers indretning og beliggenhed, al den stund amtskommunerne fuldt ud finansierer gymnasievæsenet.

Blandt de første ændringer i styringssystemet må man derfor vente en klarlæggelse af lighedsprincippets grænser.

Men for at disse ændringer kan slå igennem, må der ske et sindelagsskifte hos de regeringsmedlemmer, folketingsmænd og embedsmænd i centraladministrationen, der foretrækker at regulere detaljer frem for at formulere politiske mål.

Litteratur

(1) Erik Harder: »Dansk Kommunestyre i grundtræk«, side 13. Udgivet af Den kommunale Højskole i Danmark, 1973.

(2) Claus Haagen Jensen: »Kommunalret«, København 1972, side 67.

(3) »Kommunerne og Samfundsøkonomien«. Kommunernes Landsforening 1974, side 16.

(4) Poul Mayer: »Offentlig Forvaltning«. København 1970, side 216.

(5) Perspektivplanredegørelse II, side 605.

Kan budgetsamarbejdet mellem stat og kommuner effektiviseres?

Rolf Norstrand

1. Indledning

Staten har længe søgt at påvirke kommunernes dispositioner, så de svarer til dens målsætninger for den økonomiske politik, men først i de senere år har man diskuteret mulighederne for at skabe et egentligt budgetsamarbejde mellem stat og kommuner. Der blev således for et par år siden nedsat et udvalg med statslig og kommunal repræsentation med det formål at undersøge, hvorledes samarbejdet kan udformes i praksis, men dette har ikke fundet nogen tilfredsstillende form.

Den dybereliggende årsag til uenigheden mellem statslige og kommunale repræsentanter er manglende enighed om samarbejdets formål. I afsnit 2 giver en diskussion af målene den konklusion, at hovedmålsætningen for budgetsamarbejdet bør være at inddrage kommunernes budgetter aktivt i konjunkturpolitikken, da der indtil nu kun har været få midler til rådighed for denne.

Der synes at være enighed mellem stat og kommuner om, at låne- og investeringslofter var relativt effektive midler i de sidste år af højkonjunkturen, men at de under den nuværende lavkonjunktur ikke er særlig egnede. Det påpeges imidlertid i afsnit 3, at lofterne ikke havde nogen afgørende indflydelse på omfanget af kommunernes samlede låntagning og investeringerne under højkonjunkturen, idet disse ville have fået omtrent samme størrelse uden anvendelse af lofterne, og i afsnit 4, at de under alle omstændigheder vil være lidet egnede midler. Den fra statslig side foreslåede omfattende brug af budgetrammer vil endvidere blive diskuteret kritisk i afsnit 4.

Som alternative muligheder til effektivisering af konjunkturpolitikken foreslås i stedet i afsnit 5 regulering af de generelle tilskud samt i afsnit 6 oprettelse af et centralt ledet lånemarked. I afsnit 7 foreslås endelig en samarbejdsprocedure, hvor der tages hensyn til såvel statens informationsbehov som til kommunernes muligheder for at kunne disponere langsigtet.

2. Samarbejdets målsætning

De målsætninger, man fra statslig side ønsker varetaget ved budgetsamarbejdet fremgår ret tydeligt af PP-II. Det siges her, at man ønsker at give regering og

folketing bedre muligheder for dels at styre den langsigtede vækst i det samlede offentlige ressourceforbrug og for dels på kort sigt at kunne justere de samlede offentlige udgifter. Der er altså tale om henholdsvis en allokeringspolitisk og en konjunkturpolitisk målsætning, der ønskes tilgodeset. Det vigtigste middel, man ønsker taget i anvendelse, er fastlæggelse af budgetrammer for de enkelte kommuner. Muligheden af at anvende personalelofter påpeges dog også, ligesom en forøgelse af informationsudvekslingen mellem stat og kommuner tillægges værdi.

Kommunernes reaktion på disse tanker kommer til udtryk i debatoplægget »Kommunerne og samfundsøkonomien«, der er udsendt af Kommunernes Landsforening. Man tager her afstand fra de i PP-II nævnte mål og midler og argumenterer i stedet for, at hovedsigtet med budgetsamarbejdet må være at lette politikernes vurderingsmuligheder, hvorfor en forøget informationsudveksling mellem stat og kommuner er et egnet middel.

Striden mellem stat og kommuner om målsætningen for budgetsamarbejdet skyldes en interessekonflikt om i hvilke organer, der skal træffes afgørende beslutninger. Udgangspunktet her vil dog være, at statsmagten bør have mulighed for at skaffe sig de nødvendige midler til at sikre sine måls opfyldelse. Der kan imidlertid være grund til at diskutere, om målene er rimelige, og om valget af midler er hensigtsmæssigt.

Da staten ønsker at påvirke det samlede resultat af både statens og kommunernes aktiviteter, kan man argumentere for, at den blot kan lade kommunerne træffe deres dispositioner frit, medens den kan fremsætte sine residualt, således at det samlede resultat bliver, som staten ønsker det. Hvis staten ikke vil nøjes med dette, må det skyldes, at den ikke nu mener at have tilstrækkeligt effektive midler til rådighed.

Man kan inddele midlerne i en gruppe af *fastlåste,* der sjældent ændres, og en gruppe af *fleksible,* der ændres jævnligt, hvor man som praktisk skillelinje kan fastsætte, at niveauet for midlet skal overvejes mindst en gang om året. Det er åbenbart, at det kun er de fleksible midler, der er egnede til permanent at løse de konjunkturpolitiske målsætninger, medens de allokeringspolitiske målsætninger kan tilgodeses med midler fra begge grupper. Det er derfor hensigtsmæssigt at fastsætte de fleksible midler hovedsagelig ud fra konjunkturpolitiske overvejelser, medens de fastlåste midler hovedsagelig fastsættes ud fra allokeringspolitiske overvejelser.

Det er meget få fleksible midler, staten har taget i anvendelse over for kommunerne. Det eneste væsentlige, der fortsat anvendes, er investeringslofter, der angiver overgrænser for de tilladte investeringers størrelse. Under indtryk af lavkonjunkturen er lofterne imidlertid fastsat så rigeligt, at de næppe nu har større betydning. Antallet af fastlåste midler er derimod meget stort, da det omfatter alle de øvrige midler, der er til statens rådighed. Statsmagten har således tilstrækkeligt med midler til realisering af sine allokeringspolitiske mål-

sætninger, medens den mangler midler til at inddrage kommunerne aktivt i konjunkturpolitikken.

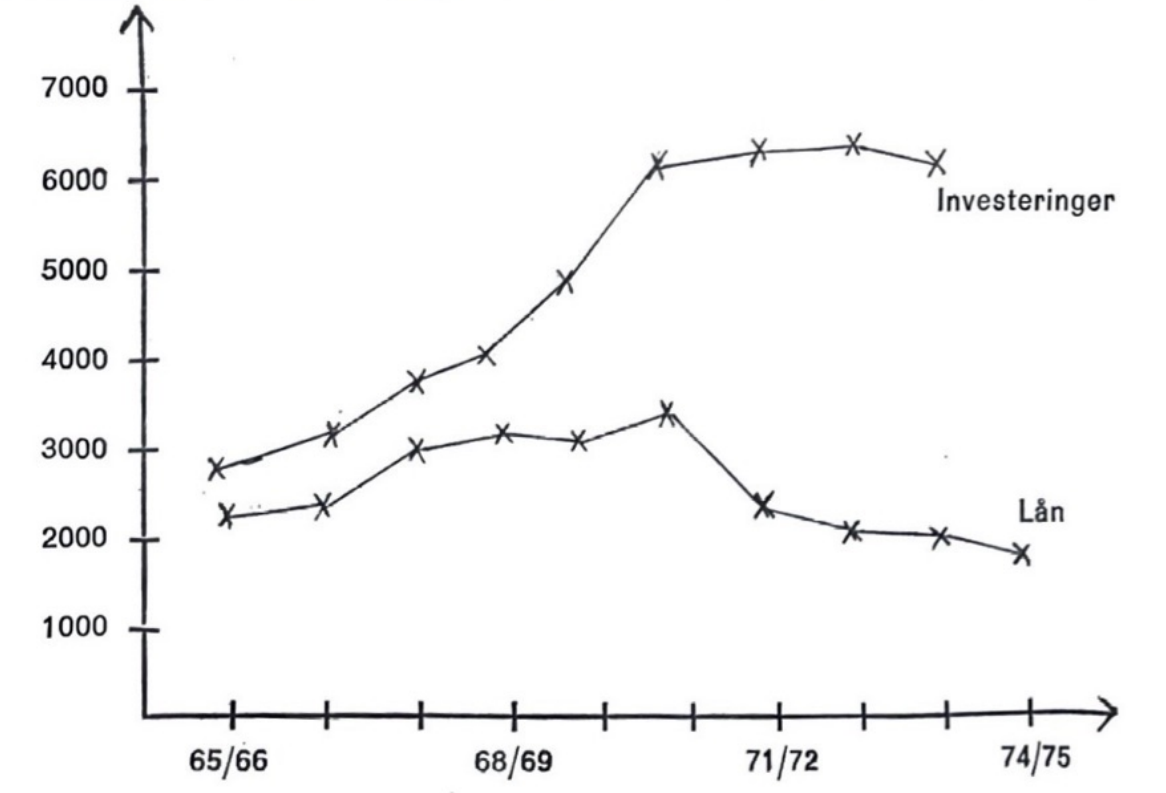
Udgangspunktet for det følgende vil derfor blive, at hovedmålsætningen for budgetsamarbejdet er at skaffe staten effektive midler til at føre konjunkturpolitik. Ved bedømmelse af midlernes effektivitet vil der blive lagt vægt på, *at* deres anvendelse ikke stiller sig i vejen for opfyldelsen af andre statslige målsætninger, *at* de kan anvendes både i konjunkturop- og -nedgange, samt *at* de ikke stiller store krav til administrationsomkostninger.

3. *Vurdering af låne- og investeringslofterne.*

I det følgende afsnit skal der redegøres for nogle teoretiske overvejelser i forbindelse med anvendelse af budgetrammer i konjunkturpolitikken, i dette skal de praktiske erfaringer i 1972/73 og 1973/74 med budgetrammer i form af låne- og investeringslofter omtales.

Der kan nok henvises til adskillige kommuner, hvor de indførte lofter har virket begrænsende på investeringer og lån. Herudfra kan man dog ikke slutte, at lofternes virkning på de samlede investeringer og lån har været begrænsende, idet de i nogle kommuner kan have forøget disse. Det synes således nærliggende at antage, at de kommuner, hvor lofterne ikke var snærende, blev tilskyndet

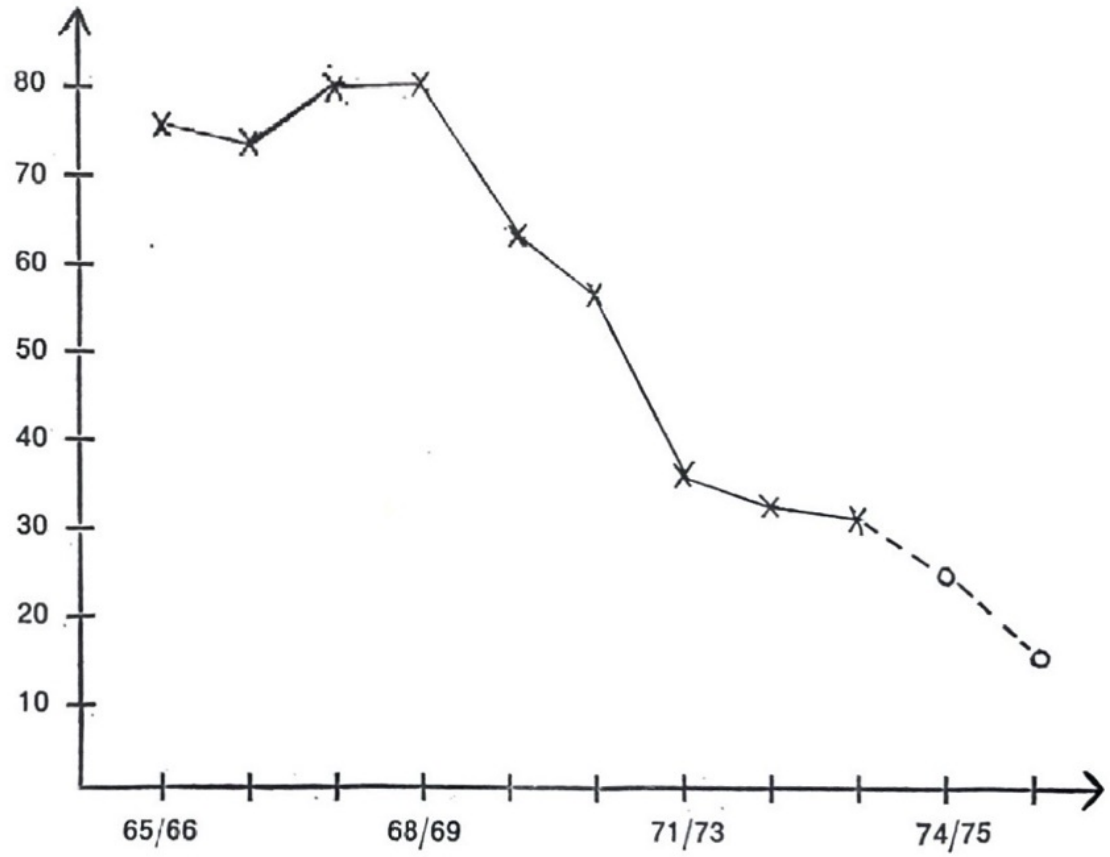
Figur 1: Kommunernes investeringer og bruttolåntagning 1965/66 – 1974/75 i mill. kr.



til at forøge investeringer og lån, således at de kunne udnytte deres loft. Det afgørende for resultatet er således styrken af disse modsatrettede virkninger.

Af figur 1 fremgår de senere års udvikling i henholdsvis investeringer og bruttolåntagning. Det ses heraf, at den voksende tendens, der har været i disse størrelser i hele efterkrigsperioden, er blevet afløst af stagnation i 1970'erne. Dette kunne man måske umiddelbart tage som tegn på, at de anvendte lofter har været effektive til at begrænse væksten i låntagning og investering, men en nærmere analyse synes ikke at bekræfte dette.

Figur 2: Kommunernes belåningsprocent.



Til belysning af udviklingen i bruttolåntagningen er i figur 2 angivet udviklingen i belåningsprocenten, hvor tallene fra 1974/75 og 1975/76 er egne skøn på grundlag af kommunale budgetter. Det fremgår heraf, at frem til 1968/69 lå belåningsprocenten relativt stabilt omkring 75, og at den herefter har været faldende. Lofterne over den kommunale låntagning var gældende i årene 1972/73 og 1973/74, hvorefter de blev afløst af faste krav til selvfinansieringen. I en periode med faldende tendens i belåningsprocenten er det ikke overraskende, at den falder i disse to år, men snarere at faldet er betydeligt mindre end i de øvrige år.

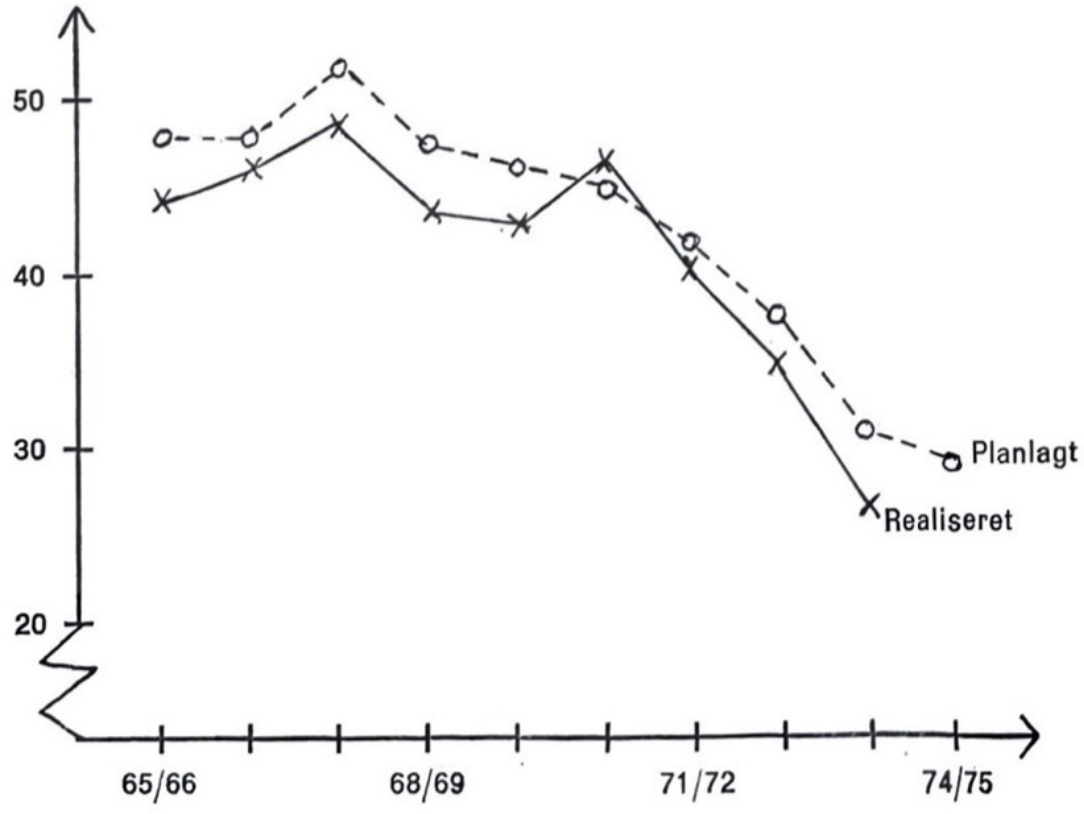
I kommuner med snærende lånelofter kan man forvente, at de vil udnytte

de ikke regulerede finansieringskilder, hvorfor beholdningerne af finansaktiver må nedbringes. For de likvide beholdningers vedkommende har dette imidlertid ikke været tilfældet, idet disse blev forøget ekstraordinært meget i de pågældende år; således var likviditetsforøgelsen på henholdsvis 2784 mill. kr. og 2666 mill. kr. i de to regulerede år mod kun 215 mill. kr. i 1970/71 og 532 mill. kr. i 1971/72 og kun ca. 400 mill. kr. i 1974/75. Det er således vanskeligt at hævde, at låneloftet var en overbevisende klemme på kommunernes finansieringskilder.

Det synes mere nærliggende at antage, at kommuner uden snærende låneloft har sikret sig mod fremtidige indgreb ved gennem forøget låntagning og efterfølgende udlån til banker og forsikringsselskaber at oparbejde en beredskabskapital. Det konstaterede fald i belåningsprocenten skyldes således næppe låneloftet, men at kommunerne efter 1968/69 har ønsket at øge deres selvfinansiering, hvilket kan skyldes det højere renteniveau, der har været herskende i årene fra 1969 og frem. Man må således have i erindring, at kommunerne er mere renteføl somme end andre låntagere, der kan trække deres renteudgifter fra ved opgørelsen af skattepligtig indkomst.

Til belysning af udviklingen i investeringerne er udviklingen i henholdsvis planlagte og realiserede investeringer angivet i figur 3. Investeringslofterne har været anvendt fra 1972/73, hvor kommunerne realiserede ca. 94 procent af de

Figur 3: Kommunernes investeringskvote.



planlagte investeringer[1]). Det er imidlertid normalt, at det realiserede er mindre end det planlagte, hvilket kun har svigtet i 1970/71 – det første år med den nye kommunestruktur – hvor planlægningsusikkerheden var ekstraordinær stor. I 1971/72, hvor der ikke var noget investeringsloft, blev der således realiseret ca. 95 procent af de planlagte investeringer. Det synes derfor rimeligt at konkludere, at den nedgang, der fandt sted i investeringskvoten i 1972/73, sandsynligvis også ville have fundet sted uden brug af investeringslofter.

For 1973/74 var budgetterede investeringer betydelig større end staten kunne tillade, hvorfor der blev foretaget nedskæringer heri. Man kunne måske tage dette som udtryk for investeringslofternes positive virkning, men det er ikke rimeligt. De budgetter, kommunerne udarbejdede for 1973/74, må være påvirket af, at det foregående års investeringsloft blev fastsat som en procentdel af årets budget. Et naturligt kommunalt ønske om at få tildelt et rigeligt loft tilsiger derfor, at budgetterne for 1973/74 gøres meget rigelige, så eventuelle procentuelle begrænsninger heri vil virke så lidt generende som muligt. Staten håndhævede endvidere i næsten hele 1973/74 et igangsætningsstop. Da kommunerne kun fik realiseret ca. 89 procent af de planlagte og tilladte investeringer, tyder det på, at det var igangsætningsstoppet og ikke investeringsloftet, der var den effektive begrænsning på de kommunale investeringer dette år.

De kommunale budgetter tyder på, at investeringskvoten vil falde yderligere i 1974/75 og 1975/76. Det er muligt, at noget af dette fald kan tilskrives investeringslofterne, selv om disse er blevet lettet i de pågældende år. Det fald, der i første del af 1970'erne har kunnet konstateres i kommunernes investeringskvote, skyldes nok snarere, at kommunerne ønsker at begrænse væksten i deres skatteudskrivning og dermed i deres ressourceforbrug. Da det konjunkturpolitiske hovedproblem fra sommeren 1974 endvidere har været den betydelige arbejdsløshed, kan en eventuel begrænsende virkning på investeringerne ikke skrives på investeringslofternes plus-side.

Konklusionen bliver således, at låne- og investeringslofterne ikke har haft nogen afgørende betydning for kommunernes samlede låntagning og investeringer, idet disse stort set ville have været de samme uden anvendelse af lofterne.

1) Kommunernes arealerhvervelser i ubestemt øjemed og med videresalg for øje, der i 1971/72 androg 258 mill. kr., og som var budgetteret til at andrage 209 mill. kr. i 1972/73, beløb sig til 532 mill. kr. Disse køb betragtes ikke nationaløkonomisk som investeringer, hvorfor de ikke indgår i de her benyttede investeringstal, og hvorfor de ikke kom under investeringsloftet. For den enkelte kommune er købene imidlertid en investering, hvorfor det er nærliggende at betragte forøgelsen som en kommunal reaktion mod investeringsloftet.

4. Budgetrammers anvendelighed.

Den manglende virkning af de hidtil anvendte budgetrammer skyldes de aktuelle forhold og er ikke udtryk for, at sådanne generelt vil være virkningsløse. For et kommende budgetsamarbejde må det afgørende være, hvilke virkninger budegtrammer kan forudses at få i fremtidige situationer.

Et investeringsloft kan være af værdi som et element i en kontraktiv finanspolitik, hvis der er tale om en samfundsøkonomisk over-efterspørgsel efter byggeri, men er det modsatte tilfældet, er et loft ikke egnet. I en lavkonjunktur kunne man eventuelt overveje at indføre et »investeringsgulv«, men det er næppe et politisk acceptabelt middel at påtvinge kommunerne uønskede investeringer, når målsætningen om begrænsning i den offentlige sektors ressourceforbrug tages i betragtning.

Hvis de konjunkturpolitiske problemer ikke hovedsagelig er knyttet til bygge- og anlægssektoren, er en finanspolitisk regulering af denne ikke tilstrækkelig, men man må interessere sig for de kommunale budgetters samlede indkomstvirkning. En effektiv kontrol af denne ved hjælp af budgetrammer kræver, at disse udvides til at omfatte såvel driftsudgifter som indtægter.

En så omfattende brug af budgetrammer vil begrænse det kommunale selvstyre til fordeling af beløbsrammerne på enkelte projekter. Det bør nok overvejes, om en så kraftig begrænsning i selvstyret er en politisk acceptabel pris for at inddrage kommunerne aktivt i konjunkturpolitikken. De politiske vanskeligheder, staten eventuelt kan undgå ved at pålægge kommunerne en del af de upopulære indgreb, kan endvidere let blive afløst af nye i forbindelse med fastsættelsen af en »retfærdig« fordeling af budgetrammerne. Hertil kommer, at budgetrammernes fastsættelse vil give staten en administrativ byrde, der ikke modsvares af nogen lettelse i kommunernes administration.

En mindre effektiv påvirkning af de kommunale budgetters indkomstvirkning kan opnås ved at fastsætte rammer for kommunernes underskud på drifts- og anlægsbudgettet, medens fastsættelsen af udgifter og indtægter overlades til kommunerne. Dette vil give staten færre administrative og politiske besværligheder, men det vil støde på den vanskelighed, at overskuddets størrelse er påvirket af forhold, kommunerne vanskeligt kan forudsige. De fastsætter deres handlingsparametre, aktivitetsniveauer og skatteprocenter, på et tidspunkt, hvor man ikke kender udviklingen i beskatningsgrundlag, priser og lønninger, hvorfor det kan være vanskeligt at fastsætte dem, så kravene overholdes. Hvis man skal give kommunerne en rimelig mulighed for at opfylde kravene, må eventuelle rammer fastsættes meget brede, men herved bliver statens muligheder for at påvirke de kommunale budgetters indkomstvirkning tilsvarende afsvækket.

Konklusionen bliver altså, at budgetrammer ikke er et hensigtsmæssigt middel til sikring af statens konjunkturpolitiske målsætninger. Hvis der kun benyt-

tes rammer for dele af budgetterne, bliver den finanspolitiske virkning begrænset, medens omfattende rammer for både udgifter og indtægter betyder en afgørende begrænsning i det kommunale selvstyre.

5. Generelle tilskud.

Som et alternativ til budgetrammer skal der her foreslås, at man foretager en konjunkturpolitisk regulering af statens generelle tilskud til kommunerne.

De generelle tilskud fastsættes for tiden således, at totalbeløbet svarer til det, kommunerne fik ind ved de procentrefusioner, der afløses af generelle tilskud. Reguleringen af dem foregår automatisk på grundlag af velstandsudviklingen, hvorfor de ikke nu kan tjene konjunkturpolitiske formål. Det er forståeligt, at statsmagten i overgangsperioden, hvor de generelle tilskud indføres, benytter denne automatiske måde, idet man derved undgår megen kommunal uvilje, der kunne møde dette nye tilskudssystem. I de kommende år synes en konjunkturpolitisk regulering af de generelle tilskud imidlertid at have bedre politiske muligheder.

Kommunerne kan reagere forskelligt på en nedskæring i de generelle tilskud, idet de enten kan begrænse deres aktiviteter, forøge deres skatter, foretage en nedsparing eller foretage en kombination af disse forholdsregler til sikring af balance på budgettet. Det hævdes ofte fra kommunal side, at en nedskæring i de generelle tilskud ikke vil have nogen dæmpende virkning på deres aktiviteter, men vil betyde tilsvarende øgede skatter. Det er muligt, at det er rigtigt på kort sigt, men på lang sigt er det mere tvivlsomt. Af hensyn til konjunkturpolitikken er det imidlertid mindre afgørende, om der foretages begrænsninger i aktiviteterne eller forøgelse af skatterne; begge dele virker dæmpende på den økonomiske aktivitet. Tilsvarende betragtninger kan anstilles ved en forøgelse af de generelle tilskud.

Den foreslåede regulering stiller sig ikke hindrende i vejen for, at de generelle tilskud tillige kan have fordelingspolitiske og allokeringspolitiske virkninger. Fordelingspolitiske hensyn kan således varetages ved fastlæggelsen af den fordelingsnøgle, hvorefter det samlede tilskudsbeløb fordeles ud på de enkelte kommuner, medens allokeringspolitiske hensyn kan varetages ved valget af det langsigtede niveau for tilskudsbeløbet. Da reguleringen endvidere kan give en positiv virkning både i høj- og lavkonjunkturer, og da den kun kræver ubetydelige administrationsomkostninger, er der her tale om et meget hensigtsmæssigt konjunkturpolitisk middel.

6. Et centralt lånemarked.

Et andet middel, der kan bringes i forslag, er krav om, at alle kommunernes penge- og finanstransaktioner d.v.s. både deres korte og lange indskud samt

låntagning skal foregå gennem et centralt ledet lånemarked. Man kunne teoretisk forestille sig, at det praktiske arbejde blev overladt Nationalbanken eller Kongeriget Danmarks Hypotekbank, men det er nok mere realistisk at forestille sig, at der oprettes en ny institution, som eventuelt kan være en udbygning af Kommunekreditforeningen. Det afgørende er, at statsmagten – eventuelt gennem Nationalbanken – kan bestemme til hvilke renter, kommunerne kan ind- og udlåne, samt omfanget af institutionens øvrige aktiviteter, f. eks. i form af obligationsudstedelse og udenlandsk lånoptagelse. Til gengæld skulle institutionen kunne indskyde i og trække på Nationalbanken på samme måde som Staten.

Renterne tænkes fastsat ud fra disses forventede økonomiske virkninger, hvorfor man kan forestille sig, både at de er højere og lavere end på de private lånemarkeder, samt at rentemarginalen er anderledes. Den aktuelle situation ville således have talt for meget lave renter på det kommunale lånemarked, idet man herved fik en positiv indkomstvirkning fra de kommunale budgetter. Der skal nemlig fastsættes høje renter, når man ønsker at give kommunerne incitament til at stramme finanspolitikken, og lave renter, når man ønsker, de skal slække den.

Det er en fordel ved et særligt lånemarked for kommuner, at statsmagten kan påvirke disses budgetter ved pengepolitiske foranstaltninger uden risiko for uønskede virkninger i den private sektor eller for låntagningen i udlandet. Mulighederne for opfyldelsen af andre statslige målsætninger bliver således ikke ringere ved forslagets gennemførelse. Da administrationen af markedet endvidere er relativ enkel og afløser allerede eksisterende finansadministration, der må antages at være af et betydeligt større omfang, er der efter de tidligere opstillede kriterier tale om et meget hensigtsmæssigt middel. Som en yderligere fordel ved forslaget kan nævnes, at det bliver enklere at skaffe et hurtigt overblik over likviditetsvirkningen af kommunernes aktiviteter, således at det bliver lettere at føre pengepolitik over for den private sektor.

Medens kommunerne tidligere normalt placerede deres penge ret automatisk i de lokale pengeinstitutter, er de i de senere år blevet mere interesseret i at opnå den højest mulige forrentning, hvorfor pengene er gået til de højest bydende. Denne udvikling skyldes nok, at de enkelte kommuner har fået flere penge at disponere over, og at renteniveauet er steget, således at finansaktiverne er blevet en betydelig indtægtskilde. Den nye udlånspolitik er dog blevet kritiseret for at drive renteniveauet op til skade for det private erhvervsliv, hvorfor nogle kommuner nu er begyndt at indskyde penge under markedsrente i lokale filialer af de efterhånden stærkt centraliserede pengeinstitutter.

Den lavere rente betyder, at kommunen indirekte yder tilskud til den private sektor, men det er dog uklart, hvem det tilfalder, og i højeste grad diskutabelt, om dette er en kommunal opgave. Det er muligt, at kommunerne – direkte eller indirekte – betinger sig, at deres indskud lånes ud til lokale virksomheder på

rentevilkår, der er tilsvarende lempeligere end markedsvilkårene. Det tilskud, der herved gives det lokale erhvervsliv, er yderst problematisk, idet kommunerne i kampen om lokaliseringen af nye erhvervsvirksomheder kan fristes til at konkurrere på disse. I denne konkurrence vil de velhavende kommuner være bedst rustede, hvilket næppe kan være i overensstemmelse med statens regionaløkonomiske målsætninger. Det fremførte forslag kan stoppe en sådan udvikling effektivt.

Man skal dog næppe vente, at de kommunale politikere vil blive begejstrede for forslaget, da de vil hæfte sig ved dets begrænsning i det kommunale selvstyre. Begrænsningen er imidlertid langt mindre end den, man kan frygte ved anvendelse af omfattende budgetrammer. Endvidere kan den del af selvstyret, der vedrører finansforvaltningen, ikke begrundes ud fra de samme velfærdsteoretiske betragtninger, som kan anvendes for det selvstyre, der vedrører kommunernes valg af aktivitetsniveauer og skatteprocenter.

7. Samarbejdsproceduren.

De to foreslåede midler kan tages i brug hver for sig, men muligheden for at føre konjunkturpolitik bliver naturligvis bedst, hvis begge midler anvendes. Af det foregående fremgår, at hvis man sammenholder et system med regulering af generelle tilskud og af renterne på et kommunalt lånemarked med et system af budgetrammer, er det her foreslåede langt mere hensigtsmæssigt end budgetrammerne til at løse de konjunkturpolitiske opgaver.

For begge systemer gælder, at kommunernes muligheder for at forudse, hvilke betingelser de skal virke under i fremtiden, og dermed for at planlægge deres aktiviteter, afhænger af, i hvilken udstrækning staten er villig til på forhånd at give oplysninger om sine hensigter, og af, i hvilken udstrækning dens faktiske handlinger afviger herfra. Det er åbenbart, at når kommunerne inddrages aktivt i konjunkturpolitikken, må de indstille sig på, at de med relativt kort varsel skal foretage ændringer i deres dispositioner. De bør derfor have en fleksibel planlægning, men der er grænser for, hvor stor fleksibilitet der bør kræves, da fleksibiliteten normalt vil kræve øgede planlægningsudgifter.

En svaghed i det foreslåede system i forhold til budgetrammer er, at det bliver noget vanskeligere for staten at forudse den finanspolitiske virkning af sine midler. Over en årrække kan staten imidlertid indhøste erfaringer om midlernes virkning, således at den med tiden får bedre forudsigelsesmuligheder, men specielt i de første år kan der være behov for yderligere information til bedring af statens prognoser. Budgetsamarbejdet bør derfor bestå i en planlægningsprocedure, hvor der både tages hensyn til kommunernes mulighed for at tilrettelægge deres aktiviteter og til statens informationsbehov vedrørende kommunernes aktiviteter.

Det skal her foreslås, at staten for hvert år i budgetteringsperioden kommer

med forslag til f. eks. tre værdier af henholdsvis generelle tilskud og renter, og at kommunerne udarbejder tre tilsvarende alternative budgetter. Umiddelbart inden budgetternes endelige vedtagelse i kommunerne meddeler staten så, hvilket niveau de generelle tilskud og renterne for aftalte lån skal have det pågældende år, medens renterne for ikke-aftalte lån fastsættes løbende.

De tre alternative værdier kan beregnes på den måde, at midter-alternativet fastsættes, således at virkningen i kommunerne anslås at svare til de allokeringspolitiske målsætninger og til en »normal« konjunktursituation, medens de to yder-alternativer fastsættes, således at de kan modvirke henholdsvis et for stort og et for lille efterspørgselspres. Det må være et praktisk skøn, hvor meget midlerne skal variere i forslagene, men det synes rimeligt at fastsætte variationen på en sådan måde, at man i de fleste tilfælde kan regne med, at staten vil holde sig inden for den foreløbigt angivne variation. Der kan f. eks. være tale om at ændre midlerne 10 procent til hver side. Kommunerne vil da kunne regne med, at de normalt ikke vil få mindre end 90 procent og ikke mere end 110 procent af det normale generelle tilskud, hvorfor deres usikkerhed i planlægningen er begrænset.

En forudsætning for, at de alternative budgetter vil betyde en reel forbedring af statens informationsgrundlag, er, at kommunerne giver korrekte oplysninger i disse. Der vil altid være en vis usikkerhed om fremtiden, men spørgsmålet er, om kommunerne vil være motiveret til at give korrekte oplysninger eller til at fordreje dem i en bestemt retning. Ved den foreslåede procedure kan de dog næppe opnå fordele ved at give ukorrekte oplysninger, idet det ville kræve, at de er bedre til at forudse konjunkturudviklingen end staten. Hertil kommer så, at det vil være vanskeligt for kommunerne både at skulle udarbejde et sæt officielle budgetter til staten og et uofficielt budget til eget brug.

Forudsætningen for, at proceduren vil give kommunerne rimelige muligheder for at tilrettelægge deres langsigtede dispositioner, vil endelig være, at staten er villig til på forhånd at angive sine intentioner. Det betyder, at den ikke i de foreløbige forslag skal angive meget vide grænser, og at den agter at realisere midter-alternativet, hvis den konjunkturpolitiske situation bliver som forudset. Det er nok denne forudsætning, der er den mest kritiske, da statsmagtens villighed til at lægge sig fast på rammerne for en langsigtet politik ikke indtil nu har været særlig fremtrædende.

Det er således muligt at opbygge en samarbejdsprocedure, der inddrager kommunerne aktivt i konjunkturpolitikken uden at deres langsigtede planlægning lider urimelig skade, men det kræver, at man i regering og folketing er villige til at formulere og fastholde en langsigtet politik for den kommunale sektor.

Litteratur

O. Asmussen: »Tanker om funktions- og udgiftsdeling mellem stat og kommune.« *Økonomi og Politik* 1967. p. 81–95.

Kommunernes Landsforening: *»Kommunerne og samfundsøkonomien.«* København 1974.

P. Mikkelsen: »Budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne.« *Økonomen* nr. 8, 1973.

P. Mikkelsen: »Forholdet mellem stat, amter og kommuner.« *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1974. p. 88–98.

B. Milhøj: »Kommunernes indpasning i samfundsøkonomien.« *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1974. p. 444–61.

R. Norstrand: »Statens økonomiske styring af kommunerne.« *Gult memo* nr. 28 fra Københavns Universitets Økonomiske Institut. 1974.

»PP-II. Perspektivplan-redegørelse 1972–1987.« København 1973.

E. Tjørnehøj: »De offentlige opgavers fordeling mellem staten og kommunerne.« *Økonomi og Politik* 1966. p. 439–54.

Bilagstabel

	Planlagte investeringer i mill. kr.	Realiserede investeringer i mill. kr.	Realiseret brutto-låntagning i mill. kr.	Drifts- og anlægs-udgifter i mill. kr.	Planlagt investerings kvote	Realiseret investerings-kvote	Realiseret andel af planlagte investeringer	Realiseret belånings-procent
1965/66	2813,1	2659,0	2012	5973	41,1	44,5	94,5	75,7
1966/67	3107,6	3036,0	2240	6600	41,1	46,0	97,7	73,8
1967/68	3972,4	3776,8	3004	7775	51,1	48,5	95,1	79,5
1968/69	4363,1	4084,1	3254	9329	46,8	43,7	93,6	79,8
1969/70	5297,0	4864,4	3063	11507	46,0	42,2	91,8	63,0
1970/71	5977,0	6037,5	3454	13246	45,1	45,6	101,0	57,2
1971/72	6656,8	6340,1	2318	16061	41,4	39,5	95,2	36,6
1972/73	6922,9	6470,4	2102	18768	36,9	34,5	93,5	32,5
1973/74	6829,6[1])	6067,3[2])	1914	23142	29,5[1])	26,2[2])	88,8[1+2])	31,5[2])
1974/75	7717,1[1])	–	1794	28055	27,5[2])	–	–	–

Anm.: 1) Der er for 1973/74 og 1974/75 tale om tal for de planlagte investeringer efter at kommunerne fik meddelelse om deres investeringsrammer. 2) Delvis anslået.

Kilder: Planlagte og realiserede investeringer er fra Danmarks Statistiks særopgørelser, der offentliggøres løbende i Statistiske Efterretninger. Bruttolåntagningen frem til og med 1967/68 er fra de kommunale regnskaber offentliggjort i Statistisk Årbog, medens de øvrige år er fra Danmarks Statistiks særopgørelse, som offentliggøres løbende i Statistiske Efterretninger. Drifts- og anlægsudgifterne, der er opgjort netto, er frem til og med 1969/70 regnskabstal fra Statistisk Årbog, medens de øvrige år er budgettal fra Statistiske Efterretninger.

Tidsforbruget ved studienævnsarbejde

– bemærkninger om nogle konsekvenser af gennemførelsen af universitetsstyrelsesloven.

Mogens N. Pedersen og *Poul Rasmussen*

Enhver, der som student, lærer eller administrator har sit arbejde på universiteterne, ved, at medlemskab af de forskellige organer, som skabtes ved gennemførelsen af loven om universiteternes styrelse i 1970, er tidkrævende. Møder i konsistorium, fakultetsråd, centralstudienævn, studienævn, institutråd etc. strækker sig ofte over mange timer, og medlemmerne må som regel forberede sig grundigt. Anvendelsen af underudvalg og arbejdsgrupper, til hvilke de forberedende og kompromissøgende dele af styrelsesorganernes arbejde henlægges, har skabt et underliggende og uformelt organisatorisk netværk, i hvilket man også må bruge megen tid, om man ønsker at påvirke de beslutninger, der træffes.

At møder tager tid er ikke en chokerende og ny opdagelse. Ej heller bør man undre sig over, at det første store danske eksperiment med ledelsesformerne på en offentlig arbejdsplads medførte, at deltagerne i eksperimentet måtte investere en betydelig del af deres arbejdskraft i at få styrelsesarbejdet til at fungere, få opbygget hensigtsmæssige arbejdsgange, og få konsolideret det skabte. Ved nogle af de nye centre gik dette arbejde hånd i hånd med opbygningen af selve centeret og dets uddannelser og forskningsmilieuer, hvilket gjorde arbejdspresset ekstra stort, men selv på de steder, hvor man allerede før 1968–70 havde fungerende organer og rutiner og fast strukturerede uddannelsesforløb, blev arbejdsbelastningen stor for de mange, der friviligt eller under pres blev ført ind i styrelsesorganerne.

Man kan forholde sig på forskellig vis til dette faktum. Reaktionerne i universitetsbefolkningen er som bekendt yderst varierede. At dømme efter den ret store udskiftning, der året og valgperioden igennem foregår i mange af organerne, og som gør sig gældende blandt de fleste kategorier af medlemmer, opleves styrelsesarbejdet dog ofte som en belastning, der tager kraft fra det »egentlige« arbejde.

De to forfattere af denne artikel har forskellige erfaringer med styrelsesarbejde og har nok også forskellige holdninger til det. Der er dog to punkter, som vi let har kunnet enes om, og som er baggrunden for fremkomsten af denne artikel. For det første finder vi, at man har alt for ringe systematisk vi-

den om denne væsentlige del af universitetets hverdag. Og for det andet forekommer det os, at fremskaffelse af et bedre informationsgrundlag er væsentligt for hele universitetsbefolkningen – og heller ikke uden betydning for det omgivende samfund.

Hvad det første punkt angår er det tilstrækkeligt at pege på, at der endnu ikke er fremkommet undersøgelser, som søger at belyse, hvorledes styrelsesloven fungerer i stort og småt. Den eksisterende viden er af impressionistisk karakter, baseret på egne oplevelser, andenhåndsberetninger og rygter. Denne »viden« er ofte stærkt farvet, som det næsten ikke kan undgås, når der er tale om et politisk kontroversielt område.

Nok så bemærkelsesværdigt er det, at der tilsyneladende ikke i forbindelse med lovens gennemførelse i 1970 eller ved dens revision i 1973 blev foretaget forsøg på konsekvensberegninger, ligesom der heller ikke under folketingsbehandlingerne blev foretaget drøftelser af de forskelligartede konsekvenser, gennemførelsen af en så omfattende og radikal reform kunne antages at få. Denne mangel på interesse for lovgivningens virkninger er vel ikke enestående i dansk politisk praksis, men den fortjener at blive bemærket.

Vi kommer her til vort andet punkt. Som det er tilfældet ved enhver lovs gennemførelse, foreligger der for lovgiverne ét eller flere mål, som man ønsker at opnå gennem vedtagelsen af loven. Før, under og efter folketingsbehandlingen er man oftest tilbøjelig til mest at interessere sig for, om og i hvilket omfang de opstillede – officielle som uofficielle – mål realiseres.

I nyere lovgivningspraksis er man dog i stigende omfang begyndt at beskæftige sig med visse af de mange side-effekter, som følger af lovens gennemførelse. Disse ansatser til konsekvensundersøgelser har hidtil overvejende været koncentreret om de statsfinansielle og i nogen grad også de administrativt-organisatoriske konsekvenser. Selvfølgelig ved man, at enhver lov, når den føres ud i livet, får mange andre, store som små, heldige som uheldige, bivirkninger i forhold til lovens hovedsigte, men oftest bliver der ikke under lovens forberedelse og behandling tilvejebragt et blot foreløbigt billede af disse, og da specielt ikke af sådanne, som ikke umiddelbart lader sig måle i kroner og øre.

I det foreliggende tilfælde kan man roligt sige, at en af undladelsessynderne bestod i, at man ikke skaffede et rimeligt skøn over de mulige konsekvenser for de beskæftigedes arbejdsfunktioner. Det, der her især må være af interesse, er konsekvenserne for de ansatte heltidslærere, hvis arbejde efter gældende normer fordeles på de tre funktioner forskning, undervisning og administration. Man kunne forvente, at der ved gennemførelsen af loven var blevet foretaget en drøftelse af, om og i hvilket omfang indførelsen af nye styrelsesorganer og nye kompetencefordelinger ville influere på lærernes arbejdssituation og herigennem på de samlede forsknings- og undervisningsaktiviteter i det danske samfund.

Nogle spørgsmål om konsekvenserne.

Omend de fleste nok finder, at konsekvensberegninger *post festum* er mindre interessante end de beregninger og gætterier, der kan og bør foretages under selve beslutningsprocessen, vil vi her prøve at tage hul på et hjørne af den forsømte problematik. Vi har i denne forbindelse alle bagklogskabens fordele derved, at der nu eksisterer en mængde erfaringer og et righoldigt dokumentarisk materiale, der lader sig udnytte til større, såvel som mindre undersøgelser.

I denne artikel vil vi koncentrere vores opmærksomhed om den vigtigste organisatoriske nydannelse på universiteterne, nemlig studienævnene. Studienævnene fik i 1970 tildelt en række vigtige kompetencer, og deres måde at fungere på har som bekendt siden da givet anledning til megen debat. Men hvad ved man egentlig om studienævnsarbejdet? Vi må vel erkende, at der trives mange vrangforestillinger, og ikke mindst har vi på fornemmelsen, at man i store dele af befolkningen betragter studienævnene som universiteternes urocentre.

Vi vil stille nogle simple spørgsmål om studienævnsarbejdets omfang. Ved at besvare disse spørgsmål kan vi måske ikke frembringe ny og væsentlig viden om universiteternes styrelser, men vi kan forhåbentlig medvirke til at afmystificere en del af universitetets hverdag. At vi koncentrerer os om det omfangsmæssige aspekt af studienævnsarbejdet betyder ikke, at vi er blinde for en række væsentlige kvalitative problemstillinger, som trænger til systematisk udforskning, men udtrykker først og fremmest, at vi vil starte, hvor gærdet er lavest.

Vore første spørgsmål lyder: Hvor stort er tidsforbruget ved studienævnsarbejde i et typisk fag? Kan der påvises nogen sammenhæng mellem dette tidsforbrug på den ene side og antallet af studerende, der »betjenes« af studienævnet på den anden side?

Dernæst vil vi spørge, om der kan påvises ændringer i omfanget af studienævnsaktiviteten gennem de senere år? Og kan den iagttagelige tendens sættes i relation til faktorer i eller omkring studienævnene?

Disse spørgsmål vil optage os mest i denne artikel. Der vil dog også blive gjort forsøg på at drøfte et mere komplekst problem, nemlig om der i selve gennemførelsen af styrelsesloven i 1970 ligger en autonom faktor, der har haft indflydelse på omfanget af aktiviteten. Kan man, alt andet lige, påvise en kvantitativ ændring i studienævnsarbejdet, tidsmæssigt og muligvis årsagsmæssigt forbundet med den kvalitative ændring, der fandt sted i 1970?

Om indikatorer og data.

En besvarelse af disse spørgsmål kræver, at der udvikles hensigtsmæssige indikatorer for aktivitetsniveauet og andre relevante størrelser, samt at der tilveje-

bringes en rimelig mængde af empiriske data. Begge krav er ret problematiske at opfylde.

Ideelt betragtet kunne man naturligvis gnenem deltagerobservation i et stort antal studienævn og gennem en årrække indsamle de nødvendige oplysninger. Det siger dog sig selv, at en sådan fremgangsmåde ikke er realisabel. Når ens centrale variable hedder tidsforbrug, bliver man nok også mere nøjeregnende med eget tidsforbrug.

Der fortælles i en samfundsvidenskabelig metodelærebog om nogle forskere, der ville undersøge whiskyforbruget i hjemmene i en amerikansk by. Disse forskere opgav ret hurtigt at benytte direkte observation i undersøgelsen. Klassiske interviewmetoder blev prøvet, men gav resultater, der tydeligt nok undervurderede forbruget. I stedet valgte man den enkle og billige udvej at tælle de tomme flasker, der blev smidt i skraldespandene.

Der er naturligvis et godt stykke vej fra amerikansk spiritusforbrug til tidsforbruget i studienævnsarbejdet ved danske universiteter. Som mange andre samfundsforskere i dette land har vi selvfølgelig også en vis skepsis over for amerikanske forskningsmetoder, der i deres overfladiskhed ikke når ind til fænomenernes sande og inderste væsen. Mens vi venter på at få bedre ideer, har vi dog fundet det forsvarligt i undersøgelsen at benytte indikatorer, der i al deres enkelhed kan minde om ovennævnte, og som giver den dobbelte fordel, at undersøgelsen kan baseres på dokumentarisk materiale – studienævnsreferater – og derfor ret let kan bringes til at omfatte en længere periode. For at forebygge misforståelser m. h. t. indsamlingsmetoden bør det måske lige bemærkes, at man de fleste steder ikke behøver at gå på jagt i universiteternes papirkurve for at få fat på dette materiale.

Studienævnsreferater skulle gerne fortælle, hvad der er foregået, og hvilke beslutninger, der er blevet truffet under møderne. Det korrekte referat indeholder naturligvis også oplysninger om, hvem der deltog, og hvornår mødet begyndte og sluttede.

Det er muligt at man nogen steder ved danske universiteter – især der, hvor man har råd til at benytte akademiske eller andre professionelle sekretærer – lever op til de referatkrav, som er naturlige ved møder i det øvrige samfund. Men erfaringen siger uden overdrivelse, at den historiker, der muligvis engang vil prøve at rekonstruere hændelsesforløb ved danske universiteter i begyndelsen af 1970'erne, mange steder vil få arbejdsvilkår og tolkningsproblemer af næsten middelalderhistorisk karakter som følge af, at urutinerede lærere eller studerende har ført pennen.

Til belysning af tidsforbruget ved disse møder kan man følgelig kun opstille to indikatorer, der hver for sig er diskutable. For det første kan man lade antallet af møder i en given periode – universitetsåret – udgøre den grundlæggende måleenhed. Ved at multiplicere denne størrelse med en skønsmæssigt ansat timeenhed, skulle man kunne få et groft skøn over tidsforbruget. Selv

om mødefrekvensen siger en del, er den dog kritisabel som indikator, bl. a. fordi man mange steder har besluttet sig for at afholde møder med bestemte intervaller. Især ved sammenligninger over tid eller mellem studienævn ved forskellige fag løber man ind i vanskeligheder, for hvorledes sammenligner man en situation med mange korte møder med en anden situation med få, men langvarige møder?

En delvis løsning på dette problem består i at bruge antallet af behandlede dagsordenpunkter som indikator. Omend visse af de ovenfor nævnte problemer følger med, er det vor opfattelse, at denne indikator er brugbar. Den tager rigtignok ikke højde for, at de enkelte dagsordenpunkter har vidt forskellig vægt m. h. t. tidsforbrug. Ethvert studienævnsmedlem ved f. eks. at det punkt, der figurerer som 'dispensationer' på dagsordenen, ofte kan være meget tidkrævende. Ved at anvende denne indikator fjerner man heller ikke det problem, der består i at en omregning til en tidsenhed kræver en multiplikation med en skønsmæssig minutfaktor. Men en gennemgang af flere hundrede referater har ført os til den opfattelse, a denne indikator ikke alene er den bedste, men at den også er god nok i den forstand, at den med en acceptabel fejlmargin tillader sammenligninger over tid og mellem studienævn[1]).

For at besvare de stillede spørgsmål kræves ikke blot indikatorer, men også et egnet datamateriale. Vi har i kraft af vor tilknytning til Odense Universitet fundet det naturligt at bruge et lokalt materiale. Den ret arbejdskrævende indsamling og undersøgelsens beskedne og eksplorative karakter har fået os til at lade undersøgelsen omfatte et mindre antal studienævn inden for det humanistiske hovedområde, udvalgt således at der i materialet er repræsenteret 'store' såvel som 'små' fag, samt fag med forskellig ekspansionstakt. Med henblik på en belysning af det tredie af de stillede spørgsmål er der overvejende blevet benyttet materiale fra studienævn, som også eksisterede forud for 1970[2]).

Ud fra disse overvejelser er udvalgt følgende 8 studienævn, hvoraf de 7 har eksisteret siden 1968: fransk, engelsk, tysk, nordisk, filosofi, klassisk filologi, historie og samfundsfag (fra 1971). Disse studienævns referater, som er offentligt tilgængelige, er blevet gennemgået. Da vi var opmærksomme på, at en undersøgelse af denne karakter af nogle kan betragtes som kontroversiel, har anonymiteten i denne artikel fået lov at sænke sig over nævnene, dels ved at der overvejende refereres gennemsnitstal, og dels ved at der ikke henvises til de enkelte studienævn ved navn.

1) Der er naturligvis en ret stærk statistisk sammenhæng mellem de to her omtalte indikatorer. I det anvendte materiale var korrelationskoefficienten (r) = 0,74.

2) Regler om studienævn blev givet i et midlertidigt regulativ for Odense Universitet af 1967. Ved en række fag oprettedes herefter paritetisk sammensatte nævn til behandling af studie- og eksamensmæssige forhold. Disse studienævn var indtil 1970 formelt rådgivende og indstillende i forhold til fakultetsrådene.

Nogle talstørrelser.

Vi vil starte med at betragte universitetsåret 1972/73, det sidste år inden revisionen af styrelsesloven i 1973. I de otte studienævn blev der i denne periode afholdt ialt 199 møder, i løbet af hvilke man behandlede 1433 dagsordenpunkter. Gennemsnitlig bliver der pr. studienævn tale om 25 møder og 179 punkter behandlet i løbet af året, d.v.s. godt 7 dagsordenpunkter på hvert møde.

Disse tal siger måske ikke så meget i sig selv. Men lad os lege lidt med dem. Antager man, at et dagsordenpunkt i gennemsnit har taget et kvarter at afvikle – og denne antagelse undervurderer efter mange kenderes mening tidsforbruget – og regner man med en tilsvarende forberedelsestid for medlemmerne, kommer man til det resultat, at der i gennemsnit af ethvert studienævnsmedlem er blevet brugt 90 timer i løbet af året på arbejdet i studienævnet. For studentermedlemmet bliver der således tale om en arbejdsbyrde svarende til deltagelse i og forberedelse til et normalt semesterkursus med to ugentlige timer, og for lærermedlemmet om opfyldelse af ca. halvdelen af den studieadministrative arbejdsindsats, man opererer med som budgetterings- og stillingsstrukturnorm.

Dette lyder måske ikke af så meget. Fordobler man minutfaktoren, hvilket turde være mere realistisk, nærmer man sig et tidsforbrug, der kan belaste såvel den studerendes som lærerens arbejdsdag i betydelig grad.

Vi vil ikke gætte videre, men i stedet vende tilbage til mere håndgribelige størrelser og spørge, om tidsforbruget i de enkelte studienævn varierer, og om denne variation hænger sammen med studentertallet, hvilket vel ville være en plausibel hypotese. Da de udvalgte fag i 1972/73 havde fra 14 til 272 indskrevne studerende, kunne man nok forvente at finde udslag af en sådan hypotetisk sammenhæng.

De opstillede gennemsnitstal viser sig også at dække over ganske store variationer. Det 'flittigste' studienævn holdt i løbet af året 42 møder, mens man i et andet klarede sig med 14. Variationen var som forventet langtfra tilfældig. Jo flere studerende, desto flere møder blev der afholdt ($r = 0{,}85$) og desto flere dagsordenpunkter ($r = 0{,}92$).

Udviklingen i studienævnsaktiviteten 1968–74.

Universitetsåret 1972/73 var et typisk år i den forstand at de beskrevne sammenhænge også kan genfindes, hvis man studerer materialet fra tidligere eller senere år. Men var det også typisk m. h. t. selve størrelsen af tidsforbruget? *Tabel 1* giver svar på dette spørgsmål.

Tabel 1. Udviklingen i idsforbrug 1968–74. Gennemsnit for alle studienævn.

	68/69	69/70	70/71	71/72	72/73	73/74
Antal møder	6	9	14	22	25	20
Antal dagsordenpunkter	26	46	102	165	179	148
Antal dagsordenpunkter pr. møde	4,5	5,0	7,2	7,5	7,2	7,3

Det er tydeligt, at studienævnsarbejdet har befundet sig i en flydende situation, og at der endnu ikke har udkrystalliseret sig et mønster. Fælles for alle nævnene er det, at de i årene før 1970 kun holdt forholdsvis få møder. på hvilke man behanllede relativt få sager. Denne situation ændredes radikalt fra universitetsåret 1970/71, hvor ikke alene mødefrekvensen begyndte at stige stærkt, men hvor også de enkelte møders længde, at dømme efter dagsordenen, voksede. Fælles for de betragtede nævn er det videre, at denne vækst enten blev dæmpet stærkt eller direkte brudt i universitetsåret 1973/74, som var det sidste år i hvilket den oprindelige styrelseslovs bestemmelser fandt anvendelse ved Odense Universitet. De tal, som blev præsenteret tidligere i artiklen for året 1972/73, er således udtryk for den maksimale aktivitet, man har konstateret i perioden.

Diskusion af nogle tolkninger.

Den her konstaterede udvikling kan give anledning til en del spekulationer over tendensen og over årsagerne til forløbet. Selv om materialet kun omfatter et mindre antal studienævn ved et enkelt universitet, er det vor fornemmelse, at disse tal er udtryk for en generel tendens. Det er nærliggende at tolke dem således, at selve det forhold, at der i 1970 blev foretaget en radikal omlægning af de undervisningsrelevante kompetencer, forårsagede en voldsom stigning i mødeaktiviteterne og i den tid, der på universiteterne blev brugt til behandling af undervisningsmæssige anliggender. Aktiviteten steg til et niveau, som var ensbetydende med, at der mange steder blev afholdt møde i fagets studienævn hver uge i semesteret. Dæmpningen i 1973/74 bliver på denne baggrund udtryk for, at aktiviteterne begyndte at bevæge sig mod en ligevægtssituation, således som man ofte kan se det ske, når en nylig indført organisatorisk struktur finder sin arbejdsform og opbygger rutiner.

Det må erkendes, at materialet kan tolkes på andre måder. Specielt gælder det naturligvis, at tidsrækkerne må følges op ud over 1974, hvis man vil finde belæg for opfattelsen af, at der er ved at indstille sig en ligevægtssituation. Den aftagende aktivitet kan også tænkes at hænge sammen med den almene tendens til faldende aktivitetsniveau, som man mener at kunne iagttage ved universiteterne i en lang række lande.

Det vigtigste indicium for at der foreligger et tidsmæssigt mønster for studie-

nævnsaktivitet er, at man kan iagttage stort set samme forløb i alle de undersøgte nævn mellem 1968 og 1974. Man kan naturligvis ikke heraf gyldigt drage den slutning, at en lignende tendens vil kunne genfindes ved andre fag ved Odense Universitet eller ved de øvrige universiteter, men man har dog et solidt grundlag for en hypotese med dette indhold. Den ensartede og meget klare tendens gør det også rimeligt at hævde, at tilfældige forhold eller målingsfejl næppe har haft større betydning, og at de brugte indikatorer er rimeligt valide.

Den alvorligste indvending, der kan rettes mod den lancerede tolkning, er, at tallene for de første år ikke er ægte udtryk for omfanget af arbejdet med undervisningsanliggender. Selv om man ved det nye universitet havde indført studienævn med paritetisk sammensætning allerede ved det midlertidige styrelsesregulativ af 1967, var disse nævn formelt set kun forberedende og indstillende instanser, hvorfor en del af undervisningsadministrationen fortsat påhvilede fakultetsrådene. Denne indvending har naturligvis betydelig vægt. Uden indgående undersøgelser af, hvorledes arbejdsfordelingen faktisk var mellem de forskellige organer i tiden forud for den formelle omlægning, kan man ikke drage vidtgående slutninger. På den anden side ved enhver, at styrelsesloven ikke kom som en tyv om natten. Bag de iagttagne stigninger i studienævnsaktiviteten før 1970/71 gemmer sig i et vist omfang det responderende og forberedende arbejde, som selve lovforslagets behandling satte i gang, eller som var udløst af det dramatiske hændelsesforløb efter 1968. At stigningen er kontinuert, men særlig stærk i det første år under den nye styrelseslov, indicerer dog, at der er en sammenhæng mellem indførelsen af nye styrefromer og aktivitetsniveauet.

En anden modhypotese ville være, at der netop ved Odense Universitet foreligger en særlig situation i den forstand, at der i perioden foregik en opbygning af fag, hvilket naturligt måtte stille krav om øget arbejdsindsats. Kun en sammenligning med analoge tal fra andre universiteter kan gøre det muligt at afgøre, hvor sor en del af tidsforbruget ved de otte studienævn, der må tilskrives denne faktor. På den anden side kan dette forhold ikke hjælpe til forståelse af den stærke stigning i tidsforbruget, når det erindres at undervisningen i de fleste fag påbegyndtes allerede i 1966.

Endnu en beslægtet hypotese er der grund til at tage stilling til. Vi så tidligere, at tidsforbruget ved studienævnsarbejdet er nøje forbundet med fagets størrelse. Man kunne derfor udmærket tænke sig, at en væsentlig del af den iagttagne tendens hænger sammen med, at der i alle fag foregik en kraftig ekspansion i studentertallet i den betragtede periode: lader man studenterbestanden i 1968/69 repræsentere ved indekstallet 100, finder man stigninger i indekset for samtlige fag, varierende mellem ca. 150 og ca. 400. Det er rimeligt at antage, at man ved det enkelte fag med stigende studentertal måtte bruge mere og mere tid på studienævnsarbejdet.

Hvis man udregner antallet af behandlede dagsordenpunkter pr. indskrevet

student, får man en kontrol på denne faktors betydning. Såfremt hele den iagttagne stigning i arbejdet var forårsaget af det stigende studentertal, ville man forvente at finde denne 'dagsordenskvotient' konstant over tid. Og selv hvis der ikke var tale om en så klar sammenhæng mellem studentertal og studienævnsaktivitet over tid, ville kvotienten have en konsistent og ret beskeden variation.

I *tabel 2* gengives kvotienterne for de 8 studienævn, der for tilfældet er blevet ordnet i en vilkårlig rækkefølge. Det fremlagte materiale viser med stor tydelighed, at den opstillede hypotese om ekspansionen i studentertallet som væsentlig faktor ikke er tilstrækkelig til at forstå stigningen i studienævnsaktiviteten. Med undtagelse af et enkelt studienævn – og bemærkelsesværdigt nok det, der forud for 1970 viste den absolut største aktivitet – karakteriseres udviklingen ved et kraftigt spring i aktiviteten fra 1969/70 til 1970/71[3]).

Tabel 2. Antal behandlede dagsordenpunkter pr. indskrevet student.

Studienævn nr.	68/69	69/70	70/71	71/72	72/73	73/74
1	0,6	1,0	0,9	0,9	0,9	0,4
2	0,2	0,4	1,6	2,4	1,6	1,1
3	0,4	0,9	1,8	1,6	1,3	1,1
4	0,4	0,3	0,9	1,2	0,8	0,4
5	–	–	–	1,2	0,9	0,6
6	0,2	0,2	0,5	1,0	1,6	1,4
7	1,7	1,6	2,7	10,9	7,4	6,3
8	0,3	0,6	1,2	1,2	1,1	0,8

En advarsel og en efterlysning.

Denne lille undersøgelse har klare mangler. Materialet er spinkelt, variablerne er få, og indikatorerne er diskutable. Alt dette ved vi, og vi har ikke forsømt at nævne, hvori problemerne m. h. t. videregående slutninger består. Den, der måtte få lyst til at bruge resultaterne i det ene eller det andet øjemed, være hermed advaret.

Ærindet har først og fremmest været at pege på, at man ikke behøver at nøjes med gætterier, når man vil vurdere konsekvenserne af en reform som den, der gennemførtes i 1970. I 1970 skabtes en række nye organer på universiteterne inden for rammerne af en vidtgående omstrukturering af beslutningskompetencerne. Organerne blev bestykket, arbejdet gik i gang, og i dag begynder der så småt at tegne sig et billede af, hvad denne reform har betydet for universitetets hverdag, for samfundets forskningsaktivitet og for den højere undervisnings niveau. På dette område bør ingen, og især ikke beslutnings-

3) De høje og ustabile indeksværdier for studienævn nr. 7 har sammenhæng med, at studentertallet ved det pågældende fag var meget lavt – under 15. Dette eksempel viser, at der naturligt nok findes en vis undergrænse for tidsforbrug.

tagerne, lade sig nøje med løsagtige antagelser og gætterier. Her kan man spørge, om lovgivernes intentioner er blevet opfyldt, og hvad man har fået med i købet. Der findes i dag på de højere læreanstalter samlet et stort datamateriale, som er offentligt tilgængeligt, og som lader sig analysere. Omend analyser af dette materiale kan blive vanskelige og måske kan føre til kontroversielle resultater, burde arbejdet gøres.

Flyttebevægelsernes betydning for boligefterspørgslen

Hanne Spøhr

1. Udbuddet af boliger

1.1. Primær ledighed

Ifølge boligtællingen 1970 var der i Danmark 1.743.000 boliger. I årene efter er der bygget maximalt 55.000 boliger om året, og nu bliver dette tal ifølge boligforliget reduceret til 40.000 boliger om året i de kommende år. Det vil sige, at boligmassen forøges med 2–3 % om året, og det er derfor kun et relativt ringe antal husstande, som kan forbedre deres boligsituation ved at flytte ind i en nybygget bolig. Men der er da også andre muligheder for husstandene.

Foruden den mængde af ledige boliger, som tilvejebringes af nybyggeriet, og som vi kan kalde gruppe 1, tilvejebringes ledige boliger væsentligst af to andre årsager, nemlig 2) ved at boligindehaveren dør (når der er tale om enlige boligindehavere), og 3) ved at husstanden flytter til udlandet.

Disse former for ledighed vil i det følgende blive kaldt for primær ledighed.

Det er vanskeligt at sige, hvor mange boliger grupperne 2 og 3 omfatter, men et forsigtigt skøn, baseret på oplysninger fra befolkningsstatistikken, går ud på, at de to grupper tilsammen ikke er så store som gruppe 1. Det vil sige, at maximalt omkring 75–100.000 primært ledige boliger står til rådighed for befolkningen om året.

1.2. Afledet ledighed – flyttekæder

Denne primære ledighed skaber imidlertid afledede muligheder for forbedrede boligforhold for andre husstande:

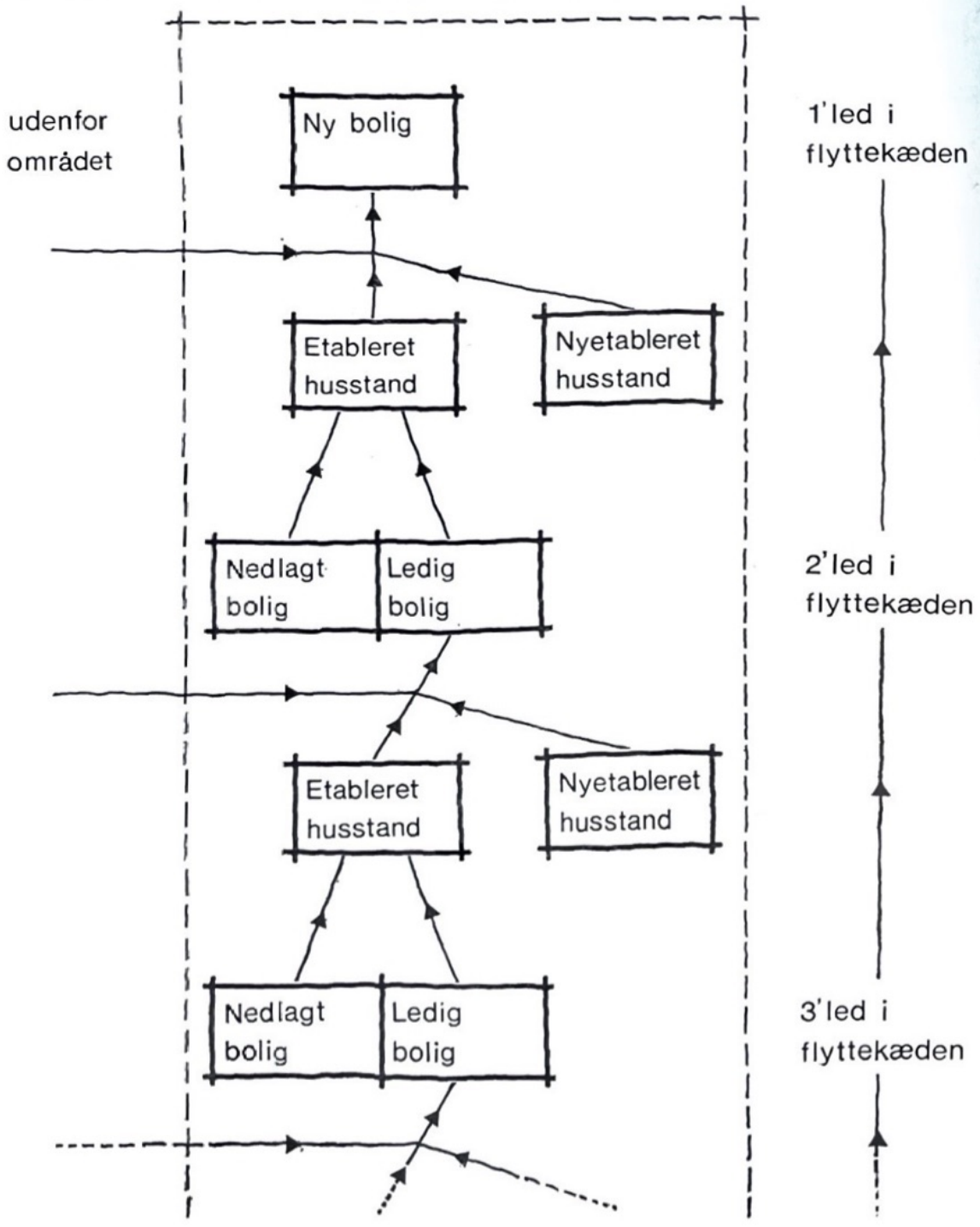
Når en husstand, som allerede er etableret, flytter ind i en ledig bolig, skabes der ledighed i dens tidligere bolig, og en anden husstand kan så flytte ind der. Er det også en etableret husstand, bliver der igen en bolig ledig, og kæden fortsætter, indtil den brydes af en af følgende årsager:

den sidst indflyttede husstand er nyetableret og har derfor ikke tidligere haft selvstændig bolig,

den sidst indflyttede husstand kommer fra en bolig, som skal nedlægges,

den sidst indflyttede husstand kommer fra udlandet, subsidiært uden for det relevante område, hvis det kun er en bestemt region, man interesserer sig for.

Figur 1. Skematisk fremstilling af princippet i en flyttekæde



Denne proces er skematisk vist på fig. 1. Det er åbenbart, at hvis man vil vide noget om hvilke og hvor mange personer, der får nytte af det antal primært ledige boliger, som står til rådighed for befolkningen (grupperne 1 + 2 + 3), så er det ikke nok blot at se på, hvem der flytter ind i disse boliger, man må også undersøge de afledede virkninger (flyttekæderne).

Ser man udelukkende på de primært ledige boliger, er der en karakteristisk forskel mellem gruppe 1 (nybyggeriet) på den ene side, og de to andre grupper (boliger, som bliver ledige ved død eller udvandring). Nybyggeriet er den eneste del af den primære ledighed, som kan styres, hvad enten der er tale om de kommunale myndigheder eller de overordnede planlæggende myndigheder. Hvilke typer af boliger, der bliver ledige ved død eller udvandring, kan ingen planlæggende myndighed få indflydelse på, og man har derfor ikke megen mulighed for at styre udbuddet af boliger i denne forbindelse.

En anden forskel, som gør sig gældende, er, at nybyggeriet kræver investeringer i ganske betragteligt omfang, hvorimod boliger, der er blevet ledige ved død og udvandring, kun kræver mindre investeringer (reparationer, forbedringer o. lign.). Alene investeringernes størrelse, set i relation til samfundsøkonomien, er i sig selv nok til at skabe afgørende interesse for, hvad der bygges og hvilke afledede virkninger det har. Når man i andre lande teoretisk og empirisk har interesseret sig for den afledede virkning af ledige boliger, har man da også først og fremmest koncentreret sig om virkningerne af nybyggeriet.

2. En teoretisk referenceramme

2.1. Model

Hvordan disse flyttekæder hænger sammen med hele boligmarkedets funktion ses lettest, hvis man tager udgangspunkt i en helt enkel model, jfr. [3].

Vi forestiller os et samfund med en statisk befolkning (også statisk med hensyn til husstandsdannelse og -størrelse), et samfund uden vækst, hvor priser og indkomstfordelinger er konstante gennem tiden, og hvor de nybyggede boliger er af den bedste og mest moderne kvalitet og derfor de dyreste. Det forudsættes også, at der ingen boligmangel er, samt at husstandene hele tiden efterspørger de boliger, som passer til deres indkomster, og at der er samme forhold mellem pris og kvalitet. I et sådant samfund vil det være rimeligt at forudsætte at de nyeste og største boliger går til de husstande, som har de højeste indkomster. Når de mest velhavende husstande flytter ind i de nybyggede boliger, bliver deres tidligere boliger ledige, og da de nu ikke længere er de bedste boliger, men er begyndt at blive umoderne og »brugte«, falder de i værdi i forhold til de nyeste, og husstande med en lidt lavere indkomst vil så kunne flytte ind der. På samme måde vil der opstå en vis ledighed ved død, og denne ledighed vil også blive fyldt op af husstande, hvis indkomster passer til boligen. På denne måde vil ledigheden brede sig gennem boligmarkedet, og ende i de boliger, der er så nedslidte og umoderne, at de må saneres. Hvis befolkningen er statisk vil der være balance på boligmarkedet, når byggeriet netop svarer til saneringerne.

I et sådant model-samfund vil det være de til enhver tid mest velstillede, som flytter til de bedste og dyreste boliger, og husstandene vil ved stigende indkom-

ster rykke opad gennem boligmarkedet og derved tilfredsstille deres efterspørgsel efter bedre boliger.

Hvad angår boligerne vil de, på grund af deres lange levetid, gennem tiden blive beboet af flere husstande, og disse husstande vil blive stadig ringere »betjent« af boligerne, fordi boligerne slides og bliver mere umoderne efterhånden som tiden går. Modsat husstandene »filtreres« boligerne ned gennem boligmarkedet, således at boliger, som var bestemt for de højeste indkomstklasser, ender med at blive beboet af husstande i de laveste indkomstklasser for til sidst ved sanering eller nedlæggelse at glide helt ud af boligmarkedet.

2.2. Modifikationer

Hvis man vil gøre denne ganske primitive model mere realistisk, må man inddrage faktorer som befolkningsvækst, pris- og indkomststigninger, social udvikling og ikke mindst reguleringer på boligmarkedet.

Alene befolkningens vækst vil medføre, at antallet af nybyggede boliger må overstige antallet af sanerede og øvrige nedlagte boliger i betydelig grad, men hertil kommer den sociale udvikling, som medfører at relativt flere og flere enlige og unge søger ud på boligmarkedet. Mange af de flyttekæder, som startes af nybyggeriet, vil derfor brydes, inden de når ned til de laveste indkomstgrupper, fordi husstande (herunder enlige), som ikke tidligere har haft egen bolig, nu flytter ind.

Lovgivningen påvirker boligmarkedet på mange forskellige måder, men blot et par exempler skal nævnes: boliglovgivningen subsidierer både udbuddet af boliger gennem det almennyttige boligbyggeri og efterspørgslen gennem boligsikringen, ligesom skattelovgivningen letter omkostningerne ved at bo i parcelhus. Nationalbanken påvirker byggeomkostningerne gennem rentepolitikken, og lovgivningsmæssige foranstaltninger som byggestop begrænser direkte udbuddet. I mange tilfælde betyder det, at husstande får råd til at efterspørge boliger af en størrelse og kvalitet, som de ellers ikke ville kunne overkomme, ligesom de også får mulighed for at flytte direkte ind i nybyggeriet.

På grund af at huslejereguleringen i forbindelse med inflationen i nogle tilfælde har forårsaget store lejeforskelle mellem boliger af nogenlunde ensartet kvalitet, vil mange husstande foretrække at blive boende, hvor de bor til en lav husleje, selv om deres krav og behov måske ændrer sig. Dette fænomen medfører, at ovennævnte mulighed for direkte indflytning i nybyggeriet undertiden kan blive til en tvang, idet nyetablerede og/eller yngre husstande ofte kun vil have mulighed for at søge en bolig, som både økonomisk og kvalitetsmæssigt ligger på et niveau, de i virkeligheden finder for højt. Af disse årsager vil flyttekæder derfor også blive startet af husstande fra de lavere indkomstklasser, som flytter direkte ind i nybyggeriet.

Nogle af de ændringer i lejelovgivningen, som netop er gennemført i Danmark, vil også påvirke boligefterspørgslen, men herom henvises til afsnit 4.

Til de flytninger, som sættes i gang af indflytninger i nybyggeriet, kommer de flytninger, som sættes i gang af, at boligerne bliver ledige ved død og fraflytning til udlandet. Der foreligger ikke nogen officiel opgørelse over, hvor mange boliger der primært bliver ledige på denne måde, men det kan som tidligere nævnt skønsmæssigt anslås til et tal, som pr. år er noget lavere end det årlige antal nybyggede boliger. Det vil altså sige, at den væsentligste del af befolkningens boligefterspørgsel tilfredsstilles af nybyggeriet og de flyttekæder, det frembringer.

Filtreringsprocessen, den proces hvorved boligerne rykker »nedad« gennem boligmarkedet, må modificeres endnu mere i forhold til den ideelle model. En enkelt forfatter [4] hævder, at betingelserne for filtreringsprocessen overhovedet ikke er til stede på et regulært boligmarked, idet det skal være muligt for de nye boliger at presse realværdien af de eksisterende boliger ned.

Andre forfattere [2], [7] går ikke så vidt, men mener, at man kan betragte filtreringsprocessen ud fra to synsvinkler. Den første lægger vægt på boligenheden og definerer filtreringsprocessen som nedgangen i boligens salgsværdi eller lejeværdi gennem tiden målt i faste priser. Den anden lægger vægt på de husstande, som successivt bebor en bolig og definerer filtreringsprocessen som det relative fald i realindkomsten for de husstande, som gennem tiden bebor en bolig. Med relativt fald menes her, at hver gang en husstand flytter ud af en bolig, vil den husstand, der flytter ind, have en lavere indkomst, således at en bolig, som oprindelig har været beboet af en husstand i den øverste ende af indkomstskalaen, efterhånden som tiden går vil blive beboet af husstande fra den nederste del af indkomstskalaen. (Denne proces vil ofte være ledsaget af det fænomen at de store boliger deles op i mindre enheder, efterhånden som de rykker nedad). Man kan også sige, at hvis alle husstande i det pågældnede område ordnes efter indkomstens størrelse, kan filtreringsprocessen defineres som de enkelte boligers nedrykning gennem denne rækkefølge.

3. Nogle problemstillinger og resultater fra andre undersøgelser

Flyttekæder er et fænomen, der har været kendt i mange år, og der foreligger en del udenlandsk litteratur om emnet. Også en enkelt dansk undersøgelse foreligger [5]. I dette afsnit gennemgås nogle problemstillinger og resultater fra disse undersøgelser, og på baggrund heraf opridses i afsnit 4, hvilke problemer man kunne tænke sig at tage op i Danmark.

3.1. U.S.A.

Pionerarbejdet i nyere tid er en lille undersøgelse af F. Kristof [4], baseret på interviews med 64 indflyttere i nybyggeri i New York i 1963. Undersøgelsen blev beskrevet i en artikel, som havde til hensigt at skitsere en ny indfaldsvinkel til dén langsigtede boligpolitik, som var nødvendig for at løse en storbys bolig-

problemer, og at påvise de mekanismer, ved hjælp af hvilke målene blev overført til virkeligheden.

Trods undersøgelsens begrænsede omfang og manglende repræsentativitet vakte den stor interesse på grund af de overraskende resultater. F. eks. påvistes det, at for hver 10 nybyggede boliger blev 24 husstande i stand til at flytte (10 direkte og 14 ved hjælp af de afledede virkninger). Den gennemsnitlige længde af flyttekæden eller det samlede antal flytninger, som i gennemsnit forårsages af én ledig bolig, kaldes flyttemultiplikatoren og er altså her 2,4. Undersøgelsen viste også, at bogstavelig talt alle husstande, som var impliceret i flyttekæderne, fik deres boligforhold forbedrede, samt at ved ethvert boligskift i kæden, havde den familie, der flyttede ind, en lavere indkomst end den, der flyttede ud.

Disse resultater inspirerede J. B. Lansing et al. [3] til en større undersøgelse, ligeledes af amerikanske forhold. Det overordnede formål var ». . . to contribute to an intelligent formulation of public policy towards housing.« Hvis man træffer forholdsregler, som direkte kun angår nybyggeriet, hvordan påvirker det så indirekte den samlede boligforsyning for de husstande, som ikke har råd til at bo i de nye boliger? Dette søgte forfatterne at belyse ved at prøve på at spore de afledede virkninger af nybyggeriet. Disse afledede virkninger er af interesse, dels fra et analytisk synspunkt, idet de bidrager til en større forståelse af, hvordan boligmarkedet fungerer, dels fra et boligpolitisk og planlægningsmæssigt synspunkt, fordi man får mulighed for at vurdere den mulige virkning af nogle forhold på boligmarkedet, som kan styres politisk.

Undersøgelsen er baseret på godt 1100 interviews. Den omfatter både ejer- og lejerboliger, men sondringen er ikke gennemført i alle analyserne.

Det viste sig, at 1000 indflytninger i nybyggede boliger medfører 2545 afledede flytninger, det vil sige, at flyttemultiplikatoren er noget større her (3,5), end Kristof påviste i sin undersøgelse.

Langt den største del (63 %) af kæderne afsluttes, fordi indflytterne ikke efterlader nogen tom bolig. Det vil sige, at de sidste indflyttere har boet hos forældre, hos slægtninge eller sammen med venner, eller er kommet fra et sted uden for det undersøgte område. Sammenlignet med andre undersøgelser virker det som en meget høj procent for netop denne ophørsårsag. Men det hænger muligvis sammen med, at det boligmarked, som analyseres i denne undersøgelse, er hele USA, og muligheden for, at en kæde afsluttes med at indflyttere kommer »uden for« området, er derfor ganske lille. Når den ene ophørsårsag af naturlige årsager kun har minimal betydning, får man en formodning om, at flyttekæderne bliver længere end de ellers ville være blevet, og at flyttemultiplikatoren derfor afhænger af det undersøgte områdes størrelse på en sådan måde, at den i hvert fald ikke kan aftage, når området vokser i geografisk udstrækning.

Desværre er sondringen mellem ejer- og lejerboliger ikke gennemført i forbindelse med spørgsmålet om, hvordan flyttekæderne bringes til ophør. Denne

sondring er imidlertid inddraget i forbindelse med flyttekædernes længde. Forfatterne stiller her nogle spørgsmål: er flyttekædernes længde afhængig af, om de nye boliger er ejer- eller lejerboliger, og er de afhængige af værdien af de nye boliger? Den dybere mening med disse spørgsmål er et forsøg på at finde ud af hvorledes lavindkomstgrupperne får tilgodeset deres behov. Er det muligt, at eksklusivt og dyrt byggeri for de øverste indkomstgrupper kan skabe så vidtrækkende afledede virkninger, at også lavindkomstgrupperne får nytte af det? Hvordan er lavindkomstgruppernes placering i flyttekæderne overhovedet?

Denne analyse viste, at flyttekæderne i gennemsnit er væsentlig længere, hvis de sættes i gang af nybyggede ejerboliger, end hvis de sættes i gang af nybyggede lejerboliger (3,1 mod 2,1). Forfatterne mener, at det er et meget rimeligt resultat i betragtning af det ovenfor nævnte store antal nyetablerede husstande, som afslutter kæderne.

Endvidere viste det sig for begge gruppers vedkommende, at hvis man delte de nybyggede boliger i dyre og billige boliger, så var de flyttekæder, som blev sat i gang af de dyre boliger i begge tilfælde halvanden gang så lange i gennemsnit, som dem der blev sat i gang af de billige boliger.

Endvidere er for hver af disse grupper registreret antallet af lavindkomsthusstande, som er flyttet. På grundlag af den sammensætning byggeriet havde i undersøgelsesperioden, kan man beregne et samlet gennemsnit af delresultaterne og får som resultat, at for hver 1000 nybyggede boliger får 333 lavindkomsthusstande mulighed for at flytte. Da 1000 nybyggede boliger medfører omkring 3500 flytninger, vil det sige, at omkring 9 % af de flyttende husstande vil høre til lavindkomstgruppen. Disse 9 % er sammensat på den måde, at blandt dem, der flytter ind i nybyggeriet er 4 % lavindkomsthusstande. Blandt dem, der flytter ind i deres tomme boliger (2' led i flyttekæden), er 6 % lavindkomsthusstande, og blandt alle øvrige positioner under ét er 14 % i gennemsnit lavindkomsthusstande. I de 17 storbyområder, hvorfra den oprindelige stikprøve er udtaget, er ca. 13 % af alle husstande lavindkomsthusstande. Det vil sige, at det kun er fra 3' led og nedefter, at lavindkomsthusstandene udgør en større procentdel af dem, der flytter, end af den samlede befolkning. Forfatterne undlader at vurdere, om dette resultat er tilstrækkeligt godt for lavindkomsthusstandene, og konkluderer blot, at i hvert fald en del af lavindkomsthusstandenes boligefterspørgsel dækkes af de direkte og indirekte virkninger af nybyggeriet.

Et andet spørgsmål som belyses (ved hjælp af materiale udelukkende fra Detroit) er den geografiske fordeling af flytningerne. Hvis nybyggeri fremmes og opmuntres i omegnskommunerne, vil det så påvirke de overbefolkede områder i bycentrene?

Eller sagt på en anden måde, er der en tendens til, at flyttekæderne udvikler sig fra omegnskommunerne mod bymidten, efterhånden som de bliver længere? Af delmaterialet fremgår, at gennemsnitsafstanden fra bymidten til de nybyggede boliger var 18,2 miles. Fra bymidten til de boliger, der er flyttet ind i 2' led

var afstanden 12,3 miles. Faldet fortsatte for hver position, indtil den for 6' og højere led var 6,1 miles. Forfatterne konkluderer at det meste af nybyggeriet i Detroit foregår i omegnen, og at virkningen rent faktisk breder sig ind mod byens centrum på den måde, at husstandene flytter ud mod periferien, når de ønsker at forbedre deres boligforhold. Da undersøgelsen viste så god overensstemmelse med forventningerne, har man ikke undersøgt flere byer.

Den amerikanske undersøgelse indeholder adskillige andre interessante resultater, også vedrørende de indflyttede husstande, men det vil føre for vidt at komme ind på dem her. I stedet skal omtales nogle resultater fra en engelsk undersøgelse [2]. I modsætning til den amerikanske omfatter den engelske kun et begrænset område, nemlig West Central Scotland, og inden for dette område er udvælgelsen af de nybyggede boliger begrænset til the Central Clydeside Conurbation.

3.2. England

Undersøgelsens formål er dels at registrere de videre konsekvenser af nybyggeriet i Clydeside Conurbation, dels et forsøg på at undersøge, hvordan filtreringsprocessen fungerer på et regionalt boligmarked og om muligt drage konklusioner, som er mere generelt relevante for forståelsen af det britiske boligmarked.

Undersøgelsen omfatter både byggeri fra den private sektor og »local authority« byggeri, en sondring som på det danske boligmarked svarer meget godt til en sondring mellem privat enfamiliehusbyggeri og almennyttigt byggeri. Antallet af interviews svarer nogenlunde til den amerikanske undersøgelse.

Nogle af de videre konsekvenser af nybyggeriet, som skulle belyses i denne undersøgelse, var den udstrækning, i hvilken nybyggeriet tilgodeser boligbehovet dels for nye husstande, dels for allerede etablerede husstande, som bor i saneringsmodne og overfyldte boliger. Dette sidste var navnlig relevant på det tidspunkt, fordi et af de populære argumenter for et stort offentligt byggeprogram var, at dets væsentlige formål var genhusning af husstande fra saneringsmodne boliger, og man var kommet i tvivl om, hvorvidt dette var rigtigt.

Det viste sig, at 48 % af de flyttekæder, som blev sat i gang af »local authority«-byggeri blev afsluttet, fordi indflytterne kom fra boliger, som skulle saneres. Hvis kæderne var startet af indflytning i ejerboliger, blev kun 7 % afsluttet af denne årsag. 43 % af ejerboligkæderne blev afsluttet, fordi det var en husstand uden egen bolig, som flyttede ind. Af »local authority«-kæderne blev kun 23 % afsluttet af denne årsag.

Forskellige karakteristika ved de flyttende husstande er analyseret, f. eks. er husstandene fordelt efter husstandsoverhovedernes alder, og det viste sig da, at de yngre husstande er stærkere repræsenteret (inden for alle led i flyttekæderne) i det private byggeri end i »local authority«-byggeriet, hvorimod pensionisterne er stærkest repræsenteret i »local authority«-byggeriet.

Hvis sondringen mellem det private byggeri og »local authority«-byggeriet

nogenlunde svarer til sondringen mellem ejede enfamiliehuse og lejede etageboliger, er resultatet for de yngre husstandes vedkommende helt omvendt af de resultater den amerikanske undersøgelse kom til. Årsagen til denne modsætning ligger formentlig i de meget store forskelle i den måde, boligmarkedet er organiseret på i de to lande (der er næsten intet offentligt byggeri i USA), og modsætningen mellem resultaterne er i sig selv et udmærket eksempel på, hvor vanskeligt det kan være at slutte noget om forholdene på boligmarkedet fra et land til et andet.

Der er også foretaget en fordeling efter antal personer pr. husstand, og det er her karakteristisk for begge typer af byggeri, at jo længere man kommer tilbage i flyttekæderne, jo større bliver husstandene. I det private byggeri er fordelingen af husstande i nybyggeriet stærkt koncentreret omkring 2, 3 og 4 personhusstande, hvorimod den i »local authority«-byggeriet spreder sig mere ud over alle husstandsstørrelser. Denne forskel på de to typer af flyttekæder fortsætter ned gennem flyttekædernes led, selv om det gennemsnitlige antal personer pr. husstand stiger.

Husstandenes bevægelse »opad« gennem boligmarkedet er søgt belyst ved at inddrage oplysninger om indkomsten for de husstande, som er flyttede. Disse oplysninger viser to karakteristiske træk. For det første, de husstande, som flytter ind i det private byggeri har betydelig højere indkomster end de husstande, som flytter ind i »local authority«-byggeriet, hvad der vel egentlig også var at vente. For det andet, denne forskel fortsætter i flyttekædernes senere led, selv om indkomstniveauet i begge grupper er faldende. Mellem 1. og 2. led er faldet i indkomstniveauet for øvrigt ikke så stort inden for »local authority«-kæderne, fordi en del af dette nybyggeri er beregnet for lavindkomstgrupper. Men mellem 2. og 3. led ses faldet tydeligt igen. Man ser her en bekræftelse på hypotesen om, at boligerne »filtreres« nedad gennem flyttekæderne. Den samme tendens gør sig også gældende, når man belyser den sociale gruppering.

Endelig skal det nævnes, at en række forhold vedrørende boligerne er belyst: alder, størrelse, udstyr etc., og det er her et gennemgående indtryk, at husstandene fortrinsvis forbedrer deres forhold gennem flytningen, dvs. at husstandene rykker »opad« gennem flyttekæderne.

3.3. Danmark

Sidst i 1960'erne foretog Århus kommune en undersøgelse af flyttekæder afledt af nyt udlejningsbyggeri. Formålet var dels at undersøge, hvem der flyttede ind i det nye udlejningsbyggeri og i de derved lediggjorte boliger, dels at undersøge de umiddelbare økonomiske konsekvenser for kommunen af et års nybyggeri.

På grund af disse specifikke formål er indflyttere i nybyggede parcelhuse ikke medtaget, ligesom der undersøgelsen igennem ikke er opretholdt nogen distinktion mellem almennyttigt og privat byggeri, men undersøgelsen viste, at ca. ¾ af nybyggeriet var almennyttigt byggeri.

Nogle resultater fra undersøgelsen iøvrigt skal refereres i det følgende:

Indflytterne i nybyggeriet, d.v.s. 1' led i flyttekæden, viste sig at være væsentlig yngre end befolkningen iøvrigt, idet ca. 66 % var under 35 år og ca. 25 % var under 25 år. I de senere led i flyttekæden var indflytterne endnu yngre, idet over 40 % var under 25 år.

Erhvervsopdelingen viste, at det fortrinsvis var arbejdere og studerende, som flyttede i alle led af flyttekæderne og at det især var personer med middelindkomster. Dette sammenholdt med områdets størrelse, kan være medvirkende til, at flyttemultiplikatoren ikke blev så stor (2,0).

Også oprykningsfænomenet blev belyst. Ligesom i den amerikanske og engelske undersøgelse viste det sig, at der rent faktisk sker en oprykning i den forstand, at beboerne fortrinsvis flytter til større og nyere boliger.

Endelig gav undersøgelsen et udmærket skøn over de økonomiske konsekvenser for kommunen, idet det var muligt at afveje de øgede skatteindtægter fra tilflyttere udefra med de ændringer i boligsikringsudgifterne som opstod ved flytningerne.

4. Hvordan vil efterspørgslen på det danske boligmarked kunne belyses gennem en undersøgelse af flyttekæderne?

Som nævnt i 1. afsnit må man regne med, at størstedelen af boligefterspørgslen i Danmark dækkes gennem nybyggeriet og de flytninger det sætter i gang.

I begyndelsen af 1970'erne blev der bygget 50–55.000 boliger om året. Af det samlede antal er godt 2/3 enfamiliehuse, og 1/3 er flerfamiliehuse (etageboliger). Ca. 3/4 er opført af private bygherrer, hvoraf kun en ringe del har fået offentlig støtte, resten er opført af boligforeninger.

I 1974 er antallet af fuldførte boliger gået ned til 48.000, men fordelingen efter ovennævnte kriterier er nærmest uændret. Om de 40.000 boliger, som er aftalt i boligforliget ved man kun, at der er lagt en maximumsgrænse på det almennyttige byggeri på 8.000 boliger.

Vi ved ikke meget om, hvem det er, der efterspørger disse nybyggede boliger, og endnu mindre om hvem der efterspørger de boliger, som bliver ledige ved indflytningen i nybyggeriet, altså de senere led i flyttekæderne.

Den konkrete viden man har er koncentreret om den direkte indflytning i almennyttigt byggeri, eller som i Århusundersøgelsen, om flyttekæder afledt af blandet privat og almennyttigt byggeri. Indflytningen i det private byggeri har ikke været behandlet isoleret og indflytningen i det private parcelhusbyggeri, som udgør den største del af de nybyggede boliger (og som formodentlig har en større flyttemultiplikator end det almennyttige byggeri) har så vidt det vides slet ikke været behandlet.

En undersøgelse af flyttekæderne på det danske boligmarked vil kunne afdække strukturer i boligefterspørgslen, man ikke kender: hvilke husstandstyper

er det, der generelt efterspørger boliger? Hvilken alderssammensætning og størrelse har de? På hvilket stadium i familieforløbet flytter de? Hvilke typer af boliger frigøres på de forskellige led i flyttekæderne? Og hvilke typer husstande efterspørger hvilke typer boliger?

I det omfang det er muligt at få oplysning om de flyttende husstandes indkomst og husleje, får man også mulighed for at belyse, hvor stor en del af indkomsten, husstandene rent faktisk ofrer på huslejen. En sådan undersøgelse vil give en anden slags information om husleje/indkomst relationen end den man får fra Danmarks Statistiks forbrugerundersøgelser, fordi husstandene her befinder sig i en helt anden situation. Dermed får man et grundlag for bedre at kunne indrette boligstøtteformer med hensyn til familiepolitik og lavindkomstpolitik.

Nu kan man nok ikke regne med, at den situation en husstand står i efter en flytning netop er den mest ønskelige, men ved også at inddrage husstandenes motiver til flytningen og deres tilfredshed med resultatet, får vi mulighed for at få i hvert fald et vist kendskab til husstandenes egen vurdering af deres realistiske muligheder.

Selv om det danske boligmarked afviger fra både det engelske og det amerikanske boligmarked, giver begge undersøgelser alligevel grundlag for at indkredse en række problemer, som det er af væsentlig interesse at få belyst.

I Danmark er den største del af nybyggeriet privat enfamiliehusbyggeri. Hvis det er rigtigt, at denne type byggeri forårsager længere flyttekæder end almennyttigt etagebyggeri, betyder det så, at disse flyttekæder når tilstrækkeligt langt ned, indkomstmæssigt og socialt, til at de ringest stillede også når at få nytte af det? Eller betyder det forhold, at der i Danmark nedlægges færre boliger end det f. eks. er tilfældet i det område, som den engelske undersøgelse gør til genstand for analyse, at flyttekæderne for det almennyttige byggeri bliver længere her i landet, fordi de ikke så ofte standses af sanering? Eller opsuger det almennyttige byggeri i stedet personer fra de overbefolkede boliger? Der er rent faktisk sket en vis udtynding i de overbefolkede boliger fra boligtællingen 1965 til boligtællingen 1970, men hvordan er det sket? Er det de enkelte husstande, som har spaltet sig, eller er det hele husstande, som er flyttet til en større bolig, således at der er blevet plads til, at en mindre husstand kan flytte ind?

Huslejereguleringen på det danske boligmarked har hidtil bidraget meget stærkt til at fastlåse husstande i boliger, som egentlig ikke passer til deres størrelse og øvrige forhold, samtidig med at yngre husstande med lavere indkomster forhindres i at rykke ind i de boliger, som passer til deres forhold. Ved den nye lejelov af 1975 indføres ændrede regler for huslejereguleringen, og derved bliver der mulighed for ret betydelige lejeforhøjelser i den ældre boligmasse. Vil disse forhøjelser betyde, at der kommer til at foregå en større rokering end tidligere i den gamle boligmasse, således at yngre nyetablerede husstande nu får større mulighed for at komme ind i den gamle boligmasse, i stedet for fortrinsvis at

være henvist til nybyggeriet? Og vil forhøjelserne måske påvirke efterspørgslen efter nybyggeri?

Samme lov indeholder også en bestemmelse, som giver bytteret for boliger, også i det almennyttige byggeri. Betyder det, at det nu bliver et andet klientel som får mulighed for at komme ind i det almennyttige byggeri, end det som rykker ind gennem flyttekæderne? Og vil den fri bytteret skabe en bedre tilpasning på boligmarkedet end den, der sker ved oprykning gennem flyttekæderne?

Dette er kun et lille udpluk af de problemer, som rejser sig, hvis man giver sig til at fundere over, hvordan husstandenes boligefterspørgsel egentlig dækkes. Hvis disse problemer udmøntes konkret i spørgsmål og hypoteser, skulle det være muligt, ved hjælp af en undersøgelse af flyttekæderne, at nå frem til en række talmæssige vurderinger af forhold, som har betydning for alle de instanser, som beskæftiger sig med planlægning.

Det gælder den overordnede planlægning, som har brug for mere viden om, hvordan boligmarkedet fungerer, for at de kan overse, hvilke konsekvenser de forskellige dispositioner på området har. Det gælder også for den mere konkrete planlægning, som foregår på regionsplan og i kommunerne, hvor beslutninger træffes direkte om, hvor mange og hvilke typer boliger, som skal bygges.

På et boligmarked, hvor den eksisterende bestand af boliger er enormt stor i forhold til den årlige tilvækst, må tilfredsstillelsen af efterspørgslen i udstrakt grad ske gennem rokeringer inden for bestanden, dvs. gennem flytninger. Flytninger er også en uundgåelig konsekvens af både nybyggeri og saneringer. Så selvom flytning også er et fænomen, som kan skabe betydelige vanskeligheder for den enkelte husstand (omkostninger, brud med sociale kontakter, miljøskift etc.) er det væsentligt, at man fremskaffer så megen viden som muligt om hvordan og hvorfor flyttebevægelserne foregår, for flytning er det eneste middel man har til at tilvejebringe den bedst mulige udnyttelse af den eksisterende boligbestand.

Litteratur

[1] C. J. Watson: Housing chains and filtering: Some wider effects of the new building programme. 1974.

[2] C. J. Watson: Household movement in West Central Scotland. A study of housing chains and filtering. 1973.

[3] J. B. Lansing, Ch. W. Clifton, J. N. Morgan: New homes and poor people. 1971.

[4] Frank S. Kristof: Housing policy goals and the turnover of housing. 1965.

[5] Indflyttere i nyt udlejningsbyggeri. Meddelelser fra Århus kommunes statistiske kontor. Nr. 2, august 1970.

[6] Harrison C. White: Multipliers, vacancy chains and filtering in housing. 1971.

[7] William G. Grigsby: Housing markets and public policy. 1963.

Den indkomstpolitiske problematik i Danmark

Svend Auken og *Jacob A. Buksti*

Forkortet version af paper om Indkomstpolitik i Danmark forelagt i arbejdsgruppen vedrørende »klasser, organisationer og partier i de nordiske lande«, Den nordiske statskundskabskonference, Århus, 21.–23. august 1975.

I. Indledning

Indkomstpolitiske problemstillinger har været dominerende i de sidste femten års politisk økonomiske debat i Danmark. Ikke blot har indkomstpolitik været et hovedtema i den økonomisk-faglige debat om den økonomiske politik, hvilket bl. a. ses af, at det har været den røde tråd i de halvårlige redegørelser fra Det økonomiske Råds formandskab, men det har også i høj grad sat sit præg på de politiske partiers programmer, argumentationsformer og samarbejdsmønstre, ligesom arbejdsmarkedets organisationer til stadighed har været »nødt« til at formulere sig i indkomstpolitiske baner.

Det synes derfor nærliggende at underkaste disse femten års konkrete indkomstpolitiske erfaringer en nærmere undersøgelse med henblik på at identificere de grundlæggende temaer i debatten og afdække betingelserne, økonomisk, politisk og institutionelt, for at føre indkomstpolitik i Danmark. I forbindelse hermed må det også synes formålstjenligt at søge at vurdere de hidtidige indkomstpolitiske forsøgs reelle indvirken på den økonomiske udvikling og mønstret for samspillet mellem arbejdsmarkedets organisationer, mellem de politiske partier og mellem statsmagten og organisationerne.

II. Indkomstpolitik

A. Indkomstpolitik – kampen mod Philips-kurven

Indkomstpolitik er et temmelig diffust begreb. I modsætning til hvad der gælder begreber som pengepolitik og finanspolitik, er det aldrig lykkedes for nationaløkonomerne at enes om en blot nogenlunde præcis afgrænsning af begrebet.[1])

1) Når der her siges »nationaløkonomer«, er det med velberåd hu. Politologer har stort set ikke ofret den teoretiske debat om indkomstpolitikken nogen synderlig interesse, og undersøgelsen af de hidtidige indkomstpolitiske erfaringer i en lang række vestlige lande har i overvejende grad været overladt til økonomer, skønt en række af de problemer, en videnskabelig undersøgelse af forsøgene på at føre indkomstpolitik i blandingsøkonomier ville afdække, må anses for både empirisk og teoretisk relevante for statskundskaben.

Formålet med både pengepolitik og finanspolitik er at påvirke den økonomiske aktivitet i samfundet. Pengepolitikkens genstand er likviditeten og renteniveauet, og ikke mindst erhvervenes investeringsdispositioner påvirkes af de låneforhold, der bl. a. skabes gennem forskellige pengepolitiske foranstaltninger. Finanspolitikkens virkemidler er derimod det offentliges indtægter (skatter og afgifter) og dets udgifter (driftsomkostninger og offentlige investeringer). Husholdningernes disponible realkøbekraft bestemmes således i høj grad af den finanspolitik, der føres.

Sigtet med både penge- og finanspolitik er altså at påvirke den økonomiske aktivitet, og disse midler må derfor fornuftigvis supplere hinanden i en rationelt tilrettelagt økonomisk politik. Indkomstpolitikken kan også påvirke aktiviteten i samfundet, men dens sigte er at påvirke indkomstdannelsen direkte, og dermed indirekte den økonomiske aktivitet.

Indkomstpolitikken dækker over et helt arsenal af økonomisk-politiske instrumenter, der tænkes at skulle supplere den »traditionelle« økonomiske poltik. Fælles for disse indkomstpolitiske virkemidler er, at de ved et givet aktivitetsniveau sættes ind for at modvirke pris- og omkostningsstigninger. Dette kan ske i et alment inflationsdæmpende øjemed, ved at man f. eks. søger at holde lønstigninger nede omkring niveauet for produktionsstigninger i samfundet, eller med det formål at bevare/forbedre det pågældende lands konkurrenceevne over for udlandet, hvilket vil sige, at indkomststigningerne ikke må føre til, at forøgelsen af omkostningerne pr. produceret enhed overstiger det konkurrerende udlands omkostningsstigninger.

Der er imidlertid, som allerede nævnt, endnu ikke opnået enighed i forsøgene på at indkredse, hvad begrebet »indkomstpolitik« mest hensigtsmæssigt må siges at omfatte.

Efter én nationaløkonomisk opfattelse[2]) er indkomstpolitik enten en falsk varebetegnelse eller dækker over en misforståelse, der kan føre til farlige illusioner. Indkomstpolitik er efter denne opfattelse i realiteten ikke andet end lønpolitik, som kan anvendes som supplement til den traditionelle økonomiske politik.

Philips-kurven, der er resultatet af en omfattende empirisk undersøgelse og ikke blot frugten af et teoretisk ræsonnement,[3]) viser, at tendensen til inflationære lønstigninger viser sig *inden* opnåelsen af fuld beskæftigelse. Indkomstpolitikken er derfor et forsøg på at skubbe Philips-kurven til venstre og derved søge at *forene* målet om fuld beskæftigelse med målet om balance i betalings-

2) Den såkaldte »Århus-skole«. Se f. eks. Jørgen H. Gelting, Indkomstpolitikken, *Nationaløkonomisk Tidsskrift,* 1963, pp. 189–201. J. Vibe-Pedersen, Lønpolitik eller generel indkomstpolitik, *Økonomi og Politik,* 1963, pp. 163–180. Jørgen Pedersen, The Rationale of Incomes Policy, i *Probleme der Einkommenspolitik,* red. af Erich Schneider, Kiel 1965, pp. 3–15.

3) Lloyd Ulman & Robert J. Flanagan, *Wage Restraint. A Study of Incomes Policies in Western Europe,* London 1971, p. 2.

forholdet over for udlandet samt stabilitet i de indenlandske priser. Dette kan kun ske ved, at enten staten eller organisationerne, eller de to i forening, bevidst begrænser lønstigningerne til et niveau, der er foreneligt med de øvrige målsætninger i den økonomiske politik.

Mens lønningerne fastsættes gennem forskellige former for aftaler (kontrakt eller overenskomst), er de selvstændige næringsdrivendes indkomster residualstørrelser. Deres gevinst er en residual mellem virksomhedens omkostninger og prisen på det færdige produkt, som de sjældent efter den nævnte opfattelse selv har nogen indflydelse på. Det er derfor »falsk lighed« at hævde, at når der skrides ind mod excessive lønstigninger, bør der også indsættes foransaltninger mod priser og avancer. Tværtimod, siges det, opnår man ved den slags pakkeløsninger alt for ofte blot, at markedsøkonomiens prisallokeringsmekanisme sættes ud af kraft til skade for lønmodtagernes velforståede egeninteresse i stabil beskæftigelse og reallønsforbedringer. Endelig gør man efter denne opfattelse heller ikke lønmodtagerne nogen tjeneste ved at søge at indgive dem en forestilling om parallellitet i dannelsen af lønindkomst og foretagerindkomst. Det er bedre at vise, at der ikke er noget »ensidigt« i indgreb over for excessive lønstigninger uden tilsvarende indgreb mod stigninger i pris og avance. Tværtimod er det til lønmodtagernes egen fordel, at der føres en bevidst lønpolitik – og at man undlader den diffuse snak om indkomstpolitik.

Det følger af denne måde at ræsonnere på, at teorien om »indkomstkapløb« mellem lønninger og avancer, som er et centralt led i den mere traditionelle indkomstpolitiske teori,[4]) må virke meningsløs. Lønmodtagerne og deres organisationer har i kraft af monopol på udbud af en bestemt type arbejdskraft, samt manglende bevægelighed på arbejdsmarkedet, mulighed for at presse deres nominelle indkomster i vejret og dermed skabe en autonom omkostningsinflation, som kan betyde en trussel mod betalingsbalancen og prisstabiliteten, før den fulde beskæftigelse på hele arbejdsmarkedet er tilvejebragt.[5])

Når det er nødvendigt, at staten griber ind, er det fordi organisationernes egen tilskyndelse til at begrænse presset på det nominelle lønniveau er beskeden. Lønmodtagerorganisationernes raison d'etre er at søge at forbedre medlemmernes løn- og arbejdsvilkår – først og fremmest gennem forhandlinger med arbejdsgiverne. Organisationslederne ville risikere at miste deres legitimitet i medlemmernes øjne, hvis de i de regelmæssigt tilbagevendende lønopgør skulle undlade at presse lønforbedringer igennem. Dertil kommer, at der ofte vil være en konkurrence mellem lønmodtagerorganisationerne indbyrdes (mænd–kvinder, faglærte–ufaglærte, offentligt ansatte–privat ansatte, etc.), og denne konkurrence vil i sig selv tvinge lønniveauet i vejret, uanset om der

4) Se f. eks. Søren Gammelgaard, Om indkomstkapløb, indkomstpolitik og indkomstfordelnig, i *Aktuelle økonomiske problemer.* Festskrift til Carl Iversen, Kbh. 1969, pp. 123–140.

5) Jørgen H. Gelting, *op.cit.*, p. 195.

er opnået fuld beskæftigelse eller ej. Derfor er det naturligt, at statsmagten med sit ansvar for den økonomiske balance må gribe ind.[6])

Den traditionelle indkomstpolitiks fortalere[7]) forsvarer sig mod disse angreb ved dels at indrømme, at lønpolitikken er det centrale led i indkomstpolitikken, og dels ved at anklage »lønpolitikerne« for et overdrevent abstrakt billede af indkomstdannelsesprocesserne i samfundet. Fortalerne for en ren lønpolitik er desuden tilbøjelige til at anvende fri konkurrence/markedsmekanisme-modellen, som om den var *identisk* med de moderne blandingsøkonomier. Det er den imidlertid ikke.[8]) Vigtige erhverv er enten så gennemmonopoliserede eller så gennemsubsidierede, at prisdannelsesprocessen langt fra entydigt er bestemt af markedskræfterne. I disse – og dermed beslægtede – sektorer er avancerne derfor ikke prisbestemte, men prisbestemmende, og følgelig er det ikke meningsløst at gribe ind over for avancer på samme måde, som der gribes ind over for lønninger. Det samme gælder honorarfastsættelser i de »liberale« erhverv, pensioner o.s.v. Det fremhæves videre, at der i kritikken af indkomstpolitikken ligger en klar undervurdering af de institutionelle og psykologiske faktorers betydning. Netop følelsen i organisationerne og hos deres medlemmer af, at en bestemt indkomstpolitisk løsning er retfærdig, er ofte en betingelse sine qua non for det gunstige udfald af dens forelæggelse.

Denne økonomisk-faglige debat om indkomstpolitikkens grænser er samtidig en debat om indkomstpolitikkens indhold og funktion og afspejler i sidste instans en *politisk* uenighed. Imidlertid er det for nærværende fremstilling tilstrækkeligt at slå fast, at *indkomstpolitik* er en fælles betegnelse for de forsøg, statsmagten i forskellige vestlige lande har gjort på at hæmme stigninger i de nominelle indkomster gennem direkte indgreb for at påvirke indkomstdannelsen, ikke mindst for så vidt angår de lønstigninger, der fremgår af aftaler mellem arbejdsmarkedets parter.

B. Former og betingelser for indkomstpolitik

Når indkomstpolitik ikke blot bør interessere økonomer, men også politologer, hænger det sammen med flere forhold. Indkomstpolitiske problemstillinger har været centrale i den politiske proces i næsten alle vestlige lande efter den anden verdenskrig. Store økonomiske kriser er blevet mødt med statslige initiativer af indkomstpolitisk art. Indkomstpolitikken har skabt regeringskriser.

6) *Ibid.*, p. 197.
7) Søren Gammelgaard, *op.cit.*, samt Erik Hoffmeyer, Kommentar til Jørgen H. Gelting, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1963, p. 200 f, og samme, Indkomstpolitikkens grundlag, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1964, pp. 29–34.
8) For en nærmere kritik af visse nationaløkonomers idealiserede billede af den faktiske økonomiske proces i vestlige blandingsøkonomier, og et kort resumé af den indkomstpolitiske debat i denne forbindelse, se Svend Auken, Gunnar Thorlund Jepsen & Ejvind Larsen, *Økonomisk politik/Politisk økonomi*, Khb. 1972, pp. 9–37.

Forsøg på indkomstpolitik har udløst valgsituationer og voldsomme konfrontationer mellem statsmagt og organisationer, og mellem organisationerne indbyrdes. Men indkomstpolitikken har også ført til nye samarbejdsmønstre i forholdet mellem regering og organisationer. Der er således mange, der i det sidste tiårs indkomstpolitiske initiativer ligefrem har fundet en risiko for skabelse af en *nykorporatisme,* hvor de afgørende beslutninger træffes af en ny elite af embedsmænd, organisationsledere og -funktionærer, toppolitikere og økonomer, uden om befolkningen og det repræsentative demokratis formelle beslutningsveje. Alt efter politisk udgangspunkt kommer man til det resultat, at staten bl. a. i kraft af indkomstpolitikken har underlagt sig organisationerne, eller til den slutning, at det tværtimod er de store arbejdsmarkedsorganisationer, der har overtaget den reelle magt i staten. I begge tilfælde er der tale om en tendens i retning af korporatisme, også selv om der ikke i den formelle styreform sker ændringer, som giver anledning til betænkelighed.[9]) I dette perspektiv kan indkomstpolitik altså indebære, at den demokratiske proces sættes ud af kraft, enten ved at det repræsentative demokrati undermineres af et reelt organisationsvælde, eller ved at medlemmerne i de folkelige organisationer, f. eks. fagbevægelsen, demobiliseres, fordi deres ledere ikke længere slås for medlemmernes interesser, men »integreres« i den nye elite.

En af vanskelighederne ved at indkredse indkomstpolitikken er, at begrebet benyttes til at karakterisere vidt forskellige former for politiske indgreb, fordi indkomstpolitikken i praksis har mange fremtrædelsesformer.

Formen for indkomstpolitiske initiativer kan være forskellig. Den kan have karakter af velmente opfordringer fra regeringen til organisationerne om at udvise tilbageholdenhed og prøve at leve op til deres samfundsøkonomiske ansvar. Eller der kan være tale om egentlige, altomfattende »løsninger«, hvor alle former for indkomst, priser, skatter, socialpolitik, offentlige udgifter etc. medtages som led i en prisstabiliserende indkomstpolitik, som det f. eks. har været tilfældet i Finland, Holland og Østrig. Indkomstpolitikken kan desuden antage form af udtalelser eller redegørelser fra uafhængige organer sammensat af sagkyndige. Disse udtalelser kan enten være vejledende eller direkte forpligtende for organisationerne. De institutionelle forhold i de enkelte lande må i høj grad siges at være bestemmende for formen for indgreb, og i denne forbindelse må det forekomme afgørende, om indkomstpolitikken udformes i et nært samarbejde med organisationerne eller i åben konfrontation med disse.

Sigtet med indkomstpolitikken kan være forskelligt. I nogle lande er målsætningen bag de indkomstpolitiske initiativer at bekæmpe inflationen, hvorimod målet i andre ofte vil være bestemt af ønsket om ligevægt på betalings-

9) For en nærmere diskussion af korporatismebegrebet se f. eks. Philippe C. Schmitter, Still the Century of Corporatism?, *Review of Politics,* 1974, samt *Demokrati och socialism,* en debatantologi red. af Nils Elvander, 1975, pp. 181–227.

balancen – det gælder ikke mindst i lande med en i forhold til landets størrelse betydelig udenrigsomsætning, f. eks. Danmark, Holland, Østrig, Finland og Storbritannien. I enkelte tilfælde er sigtet ikke blot et stabiliseringsønske, men også et aktivt fordelingspolitisk ønske: Udligning af forskelle mellem store og små indkomster, mellem arbejdsindkomster og arbejdsfrie indkomster, mellem mands- og kvindelønninger og mellem lønmodtagere ansat inden for og uden for den offentlige sektor.[10])

Tidshorisonten for de forsøgte indgreb kan variere. Indkomstpolitik er blevet anvendt som udpræget akutte løsninger, ofte i forbindelse med en akut inflation, et akut betalingsbalanceunderskud eller i forbindelse med en akut trussel om omfattende arbejdskamp. I disse akutte indgreb er ofte indgået et stærkt element af status quo-løsninger: Lønstop, avancestop, udbyttestop, prisstop o.s.v., hvorved man ligesom har søgt at fastfryse et bestemt øjebliksbillede i en kortere periode. I en række lande har man imidlertid søgt at udforme en mere langsigtet indkomstpolitik og prøvet at kombinere den med en større dynamisk fleksibilitet, så indkomstpolitikken ikke bremser den nødvendige pris- og lønmæssige tilpasning.

Styrken i indkomstpolitikken svinger ligeledes. Undertiden er den frivillig. Undertiden er den tvungen. Det har været sagt,[11]) at indkomstpolitik enten søger at appellere til parternes fornuft, søger at true dem til at følge statens anvisninger[12]) eller søger at tvinge dem.

Et særligt problem knytter sig til spørgsmålet om, hvem der skal løbe med *gevinsten* af indkomstpolitikken. Med de herskende ejendomsforhold i de fleste vestlige økonomier hævdes det ikke sjældent, at der består en grundlæggende ulighed i den måde, hvorpå indkomstpolitikken rammer lønmodtagerne, henholdsvis kapitalejerne. En velgennemført lønpolitik vil for lønmodtagerne betyde, at de reelt må give afkald på en potentiel lønstigning, og at arbejdsgiverne reelt sparer dette beløb. Lønstigningen konfiskeres med andre ord af arbejdsgiverne. Rammes kapitalejerne dermiod af et avancestop eller en udbyttebegrænsning, vil det blot sige, at han eller hun midlertidigt må give afkald på at få deres gevinst udbetalt. Der er altså ikke i dette tilfælde tale om en konfiskation, men om opsparing. Denne ulighed har bl. a. ført til krav om, at en egentlig indkomstpolitik for at være retfærdig skal medføre, at lønmodtagerne f. eks. i form af økonomisk demokrati ikke giver afkald på ejendomsretten over det lønbeløb, som virksomhederne sparer.

10) Et eksempel på en indkomstpolitisk plan med et vist fordelingspolitisk sigte findes i socialdemokratiets »helhedsplan«, august 1974.

11) Arne Lund, Arbejdsmarkedet og indkomstpolitikken, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1963, p. 211.

12) Dette var tilfældet i forbindelse med VKR-regeringens første indkomstpolitiske forsøg i foråret 1968, se Steen Leth Jeppesen, Den indkomstpolitiske strid i vinteren 1967–68, *Økonomi og Politik*, nr. 2, 1973, p. 184.

Om *betingelserne* for at føre indkomstpolitik er det vanskeligt på det nuværende erfaringsmateriale at generalisere. Følgende faktorer synes dog at spille en rolle:[13])

Den økonomiske udgangssituation er selvsagt af afgørende betydning for både behovet og muligheden for indkomstpolitik. Perioder i efterkrigstiden med akutte betalingsbalancevanskeligheder og problemer med omkostningsinflation har ofte udløst indkomstpolitiske initiativer. Imidlertid er der meget, der tyder på, at indkomstpolitik er lettest at realisere i perioder, hvor den måske er overflødig, mens den er vanskelig både at få gennemført og at få efterlevet i perioder, hvor den ifølge teorien i særlig grad vil være påkrævet.[14]) Eksempelvis ser det ud til, at indkomstpolitikken især har været effektiv i situationer, hvor lønpres er kombineret med underefterspørgsel efter arbejdskraft, mens den omvendt har været særdeles svær at realisere, når lønpesset opstår sammen med, at der er udbredt mangel på arbejdskraft.

Landets udenrigsøkonomiske afhængighed spiller givetvis også en betydelig rolle. Et lille land med stor udenrigsomsætning vil for at bevare sin beskæftigelse ofte føle sig tilskyndet til at bruge indkomstpolitiske virkemidler i forsøg på at skabe balance i betalingerne over for udlandet.[15])

Organisatoriske og andre institutionelle forhold øver antagelig også en afgørende indflydelse på et lands muligheder for at føre indkomstpolitik. En indkomstpolitik forudsætter således formentlig en centraliseret lønforhandlingsproces, stærke organisationer med betydelig autoritet indadtil og en positiv holdning til indkomstpolitik, en parlamentarisk stærk regering, der nyder organisationernes tillid,[16]) et tidsmæssigt sammenfald af de forskellige gruppers forhandlinger,[17]) en stærk statsmagt, f. eks. i form af en stor offentlig sektor, samt en tradition for offentlige indgreb i arbejdsmarkedsforhold, en omfattende statistisk og økonomisk baggrundsviden. Indkomstpolitik er derfor formentlig kun mulig i højtstrukturerede økonomier.

Endelig spiller selve *indgrebsformen* en rolle for mulighederne for at få gennemført de konkrete indkomstpolitiske foranstaltninger. I hvilken udstrækning søges organisationerne inddraget, og hvorledes indpasses indgrebet i den øvrige økonomiske politik.

13) *Indkomstpolitik.* Nogle udenlandske erfaringer, udg. af Akademikernes Centralorganisation, sept. 1974, p. 4f.
14) Lloyd Ulman & Robert J. Flanagan, *op.cit.*, p. 216.
15) *Ibid.*, pp. 218–220.
16) Lennart Brantgärde, Nils Elvander, Folke Schmidt & Anders Victorin, *Konfliktlösning på arbetsmarknaden,* Lund 1974, pp. 121–123.
17) Jvf. vanskelighederne med at gennemføre en indkomstpolitik i Storbritannien, se Frank Blackaby (ed.), *An Incomes Policy for Britain,* London 1972, samt Hugh Clegg, *How to run an Incomes Policy* – and why we made such a mess of the last one, London 1971.

III. Rammerne for indkomstpolitik i Danmark

Tilsyneladende skulle Danmark udgøre den ideelle baggrund for en indkomstpolitik, og indkomstpolitiske problemstillinger har da også domineret den samfundsøkonomisk-politiske debat i Danmark gennem de sidste femten år.

A. Danmarks økonomiske problematik

Økonomisk er Danmark stærkt afhængigt af udlandet. Udenrigsomsætningen er meget stor, og den indenlandske pris- og beskæftigelsessituation er derfor meget følsom over for den internationale prisudvikling. Danmark er afhængig af leverancer udefra af næsten alle råvarer til industrien, og selv mindre ændringer i bytteforholdet over for udlandet kan øve væsentlig indflydelse på hovedelementerne i dansk økonomi.

Den indenlandske økonomiske udvikling har siden slutningen af 1950'erne ydermere været præget af to hovedtendenser:

(1) *Et stadigt kraftigt lønpres,* drevet frem af stærke lønmodtagerorganisationer og tillidsrepræsentanter på de enkelte arbejdspladser. De heraf følgende lønstigninger har været stærkere end de også kraftige produktivitetsstigninger og har overgået udviklingen i de øvrige vestlige lande, ikke mindst på de markeder hvor dansk erhvervsliv skal konkurrere.[18]) Størstedelen af disse lønstigninger fastsættes imidlertid ikke ved de generelle overenskomstforhandlinger på arbejdsmarkedet, men enten gennem den automatiske dyrtidsregulering eller ved lønglidning, d.v.s. lønbevægelser på det enkelte arbejdssted i selve overenskomstperioden.

(2) *Et stort underskud på betalingsbalancen,* der har været et resultat af, at man bevidst har opretholdt en høj stigningstakt i det hjemlige forbrug, såvel i det private som i det offentlige konsum, samtidig med en betydelig investeringsaktivitet, hvilket kun har været muligt ved en stor lånoptagning i udlandet. Med den efterhånden meget store udlandsgæld,[19]) hvoraf størstedelen er kortfrstet og derfor kræver hurtig fornyelse, bliver det danske bruttolånebehov meget stort, og hensynet til udlandets vurdering af landets »kreditværdighed« kommer til at spille en efterhånden betydelig rolle i forbindelse med udformningen af den økonomiske politik.

18) Se tabel 1.
19) Se tabel 4.

Tabel 1. Årlig stigning i lønindex og forbrugerprisindex i en række udvalgte lande

	Årlig stigning i lønindeks, pct.		Årlig stigning i forbrugerprisindex, pct.	
	1960–67	1967–73	1960–67	1967–73
Danmark	12,4	15,9	6,0	6,9
Finland	9,5	15,2	5,4	6,4
Norge	7,9	11,3	4,0	6,3
Sverige	9,5	10,5	4,1	5,3
Vesttyskland	9,5	10,3	2,6	4,1
England	9,8	11,5	3,4	7,2
Italien	9,9	15,9	4,3	4,9
Frakrig	7,6	13,4	3,4	5,8
Holland	10,6	12,4	3,9	6,4
Belgien	9,0	12,7	2,8	4,3
USA	3,1	6,3	1,6	4,6
Japan	13,0	22,3	5,8	6,9

Kilde: Statistisk tiårsoversigt 1972, og Statistiske Efterretninger. Konjunkturoversigt, december 1974.

Gennem de seneste årtier har dansk politik været en næsten ubrudt kamp mod disse to hovedtendenser, så man under skiftende internationale økonomiske konjunkturer og med anvendelse af mange forskelligartede midler har søgt at opnå eller fastholde fuld beskæftigelse og økonomisk vækst på den ene side og balance på betalingerne over for udlandet på den anden. På denne baggrund kan det ikke undre, at kravet om en indkomstpolitik rejses med voksende styrke, og at indkomstpolitiske problemstillinger, forslag og terminologi kommer til at dominere den danske politiske debat. At Danmark set i forhold til udlandet gennem hele perioden siden 1960 må siges at have haft en ganske kraftig inflation, skabte en gunstig grobund for indkomstpolitiske overvejelser, ligesom eksistensen af en i den sidste del af perioden kraftigt ekspanderende offentlig sektor og et omfattende, subsidieret boligbyggeri virkede i samme retning.

Sammenfattende må det konstateres, at spillerummet for pengepolitik og finanspolitik er snævert i Danmark, og at det er forståeligt, at opmærksomheden har været henledt på indkomstpolitikken. Pengepolitikken er af hensyn til fornyelsen af udlandsgælden nødt til at sikre en høj-renteudvikling, og finanspolitikken hæmmes af et højt skattetryk, der gør skatte- og afgiftsforhøjelser politisk meget belastende, og en udgiftsstruktur, der gør besparelser på de centrale udgiftsområder til en meget vanskelig proces.

B. Institutionelle rammer og organisatoriske forhold.

Institutionelt er det danske løndannelsessystem præget af

(1) stærke organisationer både på lønmodtager- og arbejdsgiverside,

(2) et stærkt centraliseret forhandlingssystem,

(3) en tradition for hyppige offentlige indgreb i arbejdsmarkedskonflikter gennem 1930'erne, 1940'erne og 1950'erne,

(4) en principiel forhandlingsfrihed, men med betydelig offentlig indflydelse gennem en forligsinstitution, der har store beføjelser. Den kan således udsætte varslede konflikter i op til 4 uger, og den kan kræve organisationernes stillingtagen til et mæglingsforslag, hvilket for fagbevægelsen vil sige udsendelse af mæglingsforslaget til urafstemning blandt medlemmerne, og endelig kan den kede resultatet af afstemningen i de forskellige overenskomstområder sammen. Denne sammenkædningsret er én af de væsentligste grunde til den centralisering i danske overenskomstsituationer, der er gennemført.[20]) Desuden skal der kvalificeret majoritet til forkastelse af forligsmandens mæglingsforslag.[21])

(5) Løndannelsessystemet er endvidere præget af en vis solidaritet og et vist samarbejde mellem de forskellige lønmodtagerorganisationer (LO, FTF, AC og de tekniske funktionærorganisationer) om at modstå forsøg på permanent normering af arbejdsmarkedsforhold fra statens side, og navnlig vendt mod tvungen voldgift,[22]) og

(6) en tradition for organisationsprimat i alle forhold, der vedrører arbejdsmarkedet. Både arbejdsgivere og lønmodtagere hylder princippet om, at det er bedst for alle parter, hvis det overlades til organisationerne selv at klare arbejdsmarkedets forhold, hvad enten det sker gennem de kollektive overenskomster om løn- og arbejdsvilkår eller i arbejdsmarkedslovgivningen, hvor både love og deres administration vil blive udformet i samklang med organisationerne, og hvor det endelige resultat uanset de parlamentariske magtforhold for det meste hviler på enighed mellem partierne, og hvor en afgørelse ofte udskydes, indtil en sådan partsenighed kan opnås.[23])

Ved indgåelse af kollektive overenskomster på det private arbejdsmarked i Danmark fastsættes løn- og arbejdsforholdene direkte for de organiserede arbejdere og funktionærer for et nærmere aftalt tidsrum, oftest to år. De vigtigste overenskomster er dem, der indgås mellem forbund under LO i Danmark og medlemmer af Dansk Arbejdsgiverforening. Siden disse overenskomster i 1936 sammen med indførelsen af det første sæt egentlige forhandlingsregler fik fælles udløbstid,[24]) har de regelmæssigt tilbagevendende overenskomstforhandlin-

20) Svend Auken. Tilrettelæggelsen af dansk fagbevægelses politik i overenskomstforhandlingerne på det private arbejdsmarked, *Økonomi og Politik*, nr. 2, 1970, p. 127.

21) Forligsmandsloven af 1970, § 11, stk. 1.

22) Fælleshenvendelse til regeringen fra lønmodtagerorganisationerne marts 1966, *Beretning 1966. Landsorganisationen De samvirkende Fagforbund*, p. 13.

23) Svend Auken, Fagbevægelsen som politisk instrument, i *LO – Magt eller afmagt*, Kbh. 1972, p. 169.

24) Svend Auken, *Økonomi og Politik*, nr. 2, 1970, p. 131.

ger udgjort det centrale element i fastsættelsen af løn- og arbejdsforhold i Danmark. Ganske vist er under halvdelen af LO's medlemmer beskæftiget af arbejdsgivere under Dansk Arbejdsgiverforening, men resultatet af disse forhandlinger vil øve en meget betydelig indflydelse på de løn- og arbejdsvilkår, der fastsættes inden for Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiveres område, de kooperative virksomheder og de stadigt mere centraliserede lønforhandlinger på det offentlige arbejdsmarked.[25])

I disse forhandlinger på det private arbejdsmarked, hvis grundlæggende mønster blev etableret for ca. 50 år siden, har staten ofte grebet ind for at forebygge udbruddet af en »samfundsødelæggende« konflikt eller for at sætte en stopper for en allerede igangværende strejke eller lockout. I tabel 2 er vist en oversigt over statens indgreb i arbejdsmarkedsforholdene, indgrebenes art og motiveringen herfor. Det fremgår heraf, at siden det første indgreb i arbejdsmarkedets frie forhandlinger fandt sted i form af den såkaldte »lockoutlov« i forbindelse med Kanslergade-forliget i januar 1933, har der i alt været foretaget 22 statsindgreb af forskellig art. Den hyppigste form for indgreb har været ophøjelse af et mæglingsforslag eller i enkelte tilfælde en mæglingsskitse til lov, og indgrebene har oftest været rettet mod arbejdsgiverne. Kun i et enkelt tilfælde – 1956 – har man for hele arbejdsmarkedet ophøjet et mæglingsforslag, der var forkastet af arbejderne, til lov.

Ikke alle lønmodtageres lønvilkår påvirkes dog i samme udstrækning ved indgåelse af kollektive overenskomster på det danske arbejdsmarked. Erfaringsmæssigt er det de (lavtlønnede) lønmodtagere på normalløn, f. eks. mange specialarbejdere og kvindelige arbejdere, på det private arbejdsmarked og tjenestemændene og de overenskomstansatte inden for det offentlige arbejdsmarked, der især påvirkes af udfaldet af forhandlingerne. Disse gruppers lønsatser fastsættes nemlig ofte umiddelbart ved indgåelse af de nye overenskomster, mens andre grupper er på minimallønsystemer og får fastsat deres lønninger gennem hele overenskomstperioden ved direkte forhandling mellem arbejdsgiveren og de ansatte på den enkelte arbejdsplads.[26]) Man kan således henvise til det gennem flere generationer udviklede »bevægelige lønsystem« i jernindustrien. De sidstnævnte vil derfor være mere interesserede i »sociale« spørgsmål (ugentlig arbejdstid, ferie, sygeløn, feriebetaling, søgne-helligdagsbetaling, overarbejde etc.) end i egentlige »lønspørgsmål«.

25) Da landbrugets organisationer med held siden slutningen af 1950'erne havde søgt at kæde spørgsmålet om landbrugsstøttens omfang sammen med indgåelse af nye overenskomster, var arbejdsmarkedets forhandlinger indtil dansk medlemskab af EF i 1973 kernen i de egentlige generelle indkomstopgør, se Jacob A. Buksti, *Et enigt landbrug?* Konflikt og samarbejde mellem landbrugets organisationer, Århus 1974, pp. 255–263.

26) *Den automatiske dyrtidsregulering,* udg. af LO, 1970, pp. 14–18. Steen Leth Jeppesen, *Løn og Priser,* Erhverv og Samfund, Kbh. 1973, pp. 34–38.

Tabel 2. Statsindgreb i arbejdsmarkedsforholdene 1933–75

Indgrebets art → / ↓ Motiv for indgreb	Forlængelse af de kollektive overenskomster som led i et samlet lovkompleks	Et mæglingsforslag ophøjes til lov	Tvungen voldgift	Statsindgreb i alt
Overenskomstfornyelse ved en samlet politisk løsning, da en faglig løsning ikke var mulig	1933: Kanslergadeforliget 1963: Helhedsløsningen	1975: Marts-løsningen (a. b)		3
Hensynet til landbrugseksporten		1938: Slagterierne (b) 1939: Mejerierne (b) 1946: Slagterierne (a) 1954: Slagterierne (a) 1969: Hele landbrugsområdet (b)	1934: Slagterierne (a) 1950: Hele landbrugsområdet (b) 1955: Hele landbrugsområdet (arbejdstidsspørgsmål)	8
Hensynet til pressefriheden		1939: Københavnske typografer (a)		1
Afværgelse af storkonflikt		1937: Hele DA's område (b) 1946: Hele DA's område (b) 1956: Hele DA's område (a)	1936: Hele DA's område (b)	4
Afværgelse af mindre konflikt på livsvigtigt område		1961: Transportområdet (b)	1965: Telefonistinder (a) 1965: Telegrafister (b) 1968: Styrmænd (b) 1968: Telegrafister (b)	5
Samfundshensyn under krig og besættelse			1940–45: Permanent tvungen voldgift	1
Statsindgreb i alt	2	11	9	22

Kilde: Bl. a. Ole Malmquist m. fl., Strejker eller voldgift?, Kbh. 1968, p. 20 og pp. 67–93. (a): indgreb mod arbejderne; (b) indgreb mod arbejdsgiverne.

Disse forskelle i lønsystemet afføder ofte en betydelig uenighed inden for fagbevægelsen, først og fremmest mellem specialarbejdere (»arbejdsmænd«) og metalarbejdere (»smede«), der har givet sig dramatiske udslag i adskillige overenskomstsituationer. Dertil kommer – på trods af en vis tilnærmelsespolitik mellem organisationerne – en stadig skepsis mellem fagbevægelsen og de højtuddannedes organisationer og mellem de ansatte på det private arbejdsmarked på den ene side og de offentligt ansatte på den anden. De privat ansatte føler ofte, at deres gennem produktivitetsstigninger frembragte lønforbedringer automatisk overtages af de offentligt ansatte uden tilsvarende stigninger i produktiviteten, mens de offentligt ansatte på deres side klager over et »efterslæb« i forhold til lønningerne på det private arbejdsmarked.

Disse interessemodsætninger mellem de forskellige lønmodtagergrupper har givetvis vanskeliggjort mulighederne for at føre indkomstpolitik Danmark. De grupper, hvis lønninger som følge af et bevægeligt lønsystem i overenskomstperioden ikke skal reguleres gennem et indkomstpolitisk indgreb, er »forstående« og vil gerne vise »løntilbageholdenhed«, hvorimod arbejdsmænd, kvinder og tjenestemænd[27]) er mere forbeholdne, da de frygter, at de alene skal betale prisen for den såkaldte indkomstpolitik.

Det har derfor i lønmodtagernes hovedorganisationer været vanskeligt at fremvise en positiv holdning til indkomstpolitik.[28]) Man vil gerne udpege repræsentanter til Det økonomiske Råd, og man vil gerne deltage i forhandlinger om indkomstpolitikken, men i virkeligheden vil man ofte være skeptisk eller hævde, at det bedste indkomstpolitiske resultat opnås ved at overlade det samfundsøkonomiske ansvar til organisationerne, efter at regeringen og folketinget gennem sin politik over for andre indkomstgrupper har givet garanti for, at de ikke misbruger lønmodtagerorganisationernes ansvarlighed og gennem f.eks. skatte- og udgiftspolitikken giver sikkerhed for, at den indgåede lønaftale ikke senere udhules.

En medvirkende årsag til den store grad af centralisering i overenskomstforhandlingerne på arbejdsmarkedet har været den stærke autoritetscentralisering i Dansk Arbejdsgiverforening.

Intet medlem/medlemsorganisation kan uden Arbejdsgiverforeningens forretningsudvalgs tilladelse indgå en egentlig lønaftale med en modstående lønmodtagerorganisation.[29]) Denne centralisering har Dansk Arbejdsgiverforening også søgt at påtvinge fagbevægelsen både ved sine krav til reglerne for forhandlingsmønstret i overenskomstsituationen og ved sin overenskomststrategi, hvor man, indtil man i forligsmandsloven af 1934 fik gennemført forligsmandens

27) Man må i denne forbindelse huske, at netop disse grupper er organiserede i egne forbund.

28) I en udtalelse fra LO's repræsentantskabsmøde den 8. maj 1974 formuleres for første gang en positiv holdning. *Beretning 1974. Landsorganisationen i Danmark*, p. 19f.

29) Love for Dansk Arbejdsgiverforening, vedtaget 8. dec. 1971, § 24.

sammenkædningsret, bevidst anlagde en »sammenkoblingsstrategi«, der gik ud på, at Dansk Arbejdsgiverforening ikke formelt indgik på nogen aftale med nogen arbejderorganisation, før enighed med samtlige fagforbund var opnået.

Dansk Arbejdsgiverforening indtager en mere positiv holdning til en statslig indkomstpolitik end lønmodtagerorganisationerne gør. Ved en række af de egentlige indkomstpolitiske forslag fremsat af de borgerlige partier, men ikke gennemført, har Arbejdsgiverforeningen været positivt indstillet, men samtidig har man altid fastholdt, at Dansk Arbejdsgiverforening kun kunne medvirke i en statslig indkomstpolitik, hvis også lønmodtagerorganisationerne deltog.[30]) Baggrunden herfor er naturligvis, at man i Arbejdsgiverforeningen har en objektiv interesse i, at lønstigningerne bliver mindst mulige. På den anden side lægger man meget stor vægt på at bevare princippet om »partsenighed« på arbejdsmarkedet. Fra Arbejdsgiverforeningens side ser man en fare i den situation, hvor fagbevægelsen opgiver dette princip om primært at opnå resultater gennem forhandlingsløsninger med Arbejdsgiverforeningen og i stedet rette deres opmærksomhed entydigt mod det politiske samarbejde, først og fremmest med Socialdemokratiet.

C. Politiske muligheder for indkomstpolitik

1. De parlamentariske magtforhold

Den til enhver tid siddende regerings evne og vilje til at føre sine indkomstpolitiske forslag ud i livet vil naturligvis være en vigtig faktor forbindelse med disse initiativers eventuelle vedtagelse i folketinget, men det betyder ikke nødvendigvis, at de parlamentariske magtforhold og ganske særlig den pågældende regerings parlamentariske styrke i sig selv kan siges at have en afgørende betydning for dens indkomstpolitiske initiativers skæbne.

I tabel 3 er vist en oversigt over de forskellige indkomstpolitiske initiativer i Danmark. M. h. t. de parlamentariske magtforhold fremgår det således bl. a., at helhedsløsningen i 1963 gennemførtes af en socialdemokratisk-radikal regering, hvis spinkle flertal sikredes, ved at det ene grønlandske medlem i 1960 var blevet optaget i regeringen. Devalueringskrisen i december 1967 udløste valg, fordi den socialdemokratiske mindretalsregerings parlamentariske støtteparti, SF, blev sprængt på spørgsmålet om indgreb over for dyrtidsreguleringen. Flertalsregeringen af partierne Venstre, konservative og radikale måtte trods sit ret massive flertal se samtlige sine tre indkomstpolitiske udspil, i februar 1968, samt april og september 1970, falde bort eller erstattet af andre eller mindre omfattende indgreb, hvilket først og fremmest skyldtes intern uenighed og modstand fra de konservative mod tvangsindgreb i bestående overenskomster. I februar 1974 lykkedes det den »smalle« Venstre-regering at opnå forlig

30) Se f. eks. *Arbejdsgiveren*, nr. 10, 20.5.1970.

med bl. a. Socialdemokratiet, hvorefter der gennemførtes en fra regeringens oprindelige udspil helt forskellig beskeden indkomstpolitisk foranstaltning, således at der gennemførtes en omkostningsdæmpende ydelse til erhvervslivet, i lighed med den i 1970 gennemførte ordning, og da samme regering i december 1974 søgte at gennemtrumfe en samlet helhedsplan rettet mod løn- og prisdannelsen, resulterede det i udskrivelse af valg. Derefter kunne så den socialdemokratiske mindretalsregering i marts 1975 gennemføre en kriseplan med indkomstpolitisk sigte, og endelig blev der i forbindelse med det storpolitiske forlig i september 1975 vedtaget en hensigtserklæring, hvorefter den afdæmpede stigningstakt i pris-, indtægts- og omkostningsniveauet vil blive søgt fastholdt gennem en tre-årig periode.

Mens der altså tegner sig et noget uklart billede af de parlamentariske magtforholds betydning for selve gennemførelsen af forskellige indkomstpolitiske foranstaltninger, synes de parlamentariske magtforhold at have en vis betydning for tilrettelæggelsen af de enkelte indgreb. Når man således i marts 1975 havde brug for en mæglingsskitse fra forligsmanden, hang det sammen med, at regeringen ikke som i 1963 havde et flertal bag sig.

Endelig må man selv på det spinkle grundlag, der her er tale om, konstatere, at det tilsyneladende er en afgørende forudsætning, i hvert fald hvis der skal foretages indgreb over for lønningerne, om socialdemokratiet medvirker eller ej, først og fremmest gennem regeringsdeltagelse. Dette må naturligvis ses i sammenhæng med dette partis nære tilknytning til de betydeligste lønmodtagerorganisationer, specielt fagbevægelsen, og i denne forbindelse med, at socialdemokratiet gennem hele sin opfattelse af indkomstpolitikkens udforminng og funktion samt selve tilrettelæggelsen af de enkelte indkomstpolitiske initiativer har kunnet sikre sig lønmodtagerorganisationernes tilslutning til gennemførelse af indgreb i bl. a. indkomstdannelsen. At en sådan tilslutning må siges at være af helt fundamental betydning, understreges yderligere derved, at VKR-regeringens indkomstpolitiske udspil netop især løb ud i sandet, fordi det ikke lykkedes at opnå lønmodtagerorganisationernes støtte hertil.

Tabel 3. Oversigt over indkomstpolitiske initiativer i Danmark

År	Betegnelse	Indgreb over for	Karakter	Særlig følge-lovgivning	Regering	Fagbev. stilling	Arb.giv. stilling	Gennemført i folke-tinget, (alternativ)
1962	Det økono-miske Råd	Ikke et egentligt indgreb	Frivillig økonomisk samordning		SD-RV flertalsregering	(For)	For	Ja
1963	Helheds-løsningen	Løn, priser, avancer, udbytter	Tvungen	ATP	SD-RV flertalsregering	For	Imod	Ja
1965	VR-planen	Løn	Frivillig		SD mindretalsregering (oppositionsforslag)	Imod	Imod	Nej
1967	Devalueringskrisen	Løn, avancer	Tvunden	Éngangsskat for ikke-lønmodtagere	SD mindretalsregering (arbejderflertallet)	For	Imod	Delvis: Avancestop (Udskrivelse af valg)
1968	VKR 1. udspil	Løn, priser, avancer	Delvis tvungen		V-KF-RV flertalsregering	Imod	For	Delvis: Forlæng. af avancestop. (Finans-politisk stramning)
1970	VKR 2. udspil	Løn, udbytter	Tvungen	Skattelettelse	V-KF-RV flertalsregering	Imod	For	Nej. (Finanspolitisk stramning)
1970	VKR 3. udspil	Løn, priser avancer	Tvungen		V-KF-RV flertalsregering	Imod	For	Delvis: Arbejdsgiver-tilskud + prislov
1974	Venstres »100 dage«	Løn	Tvungen	Skattefrit lønmodtager-tilskud	V mindretalsregering (borgerligt flertal)	Imod	For	Nej (Arbejdsgivertilskud)
1974	Social-demokratiets helhedsplan	Løn, priser, avancer, udbytter	Tvungen	ØD	V mindretalsregering (oppositionsforslag)	For	Imod	Nej
1974	Venstres helhedsplan 75	Løn, priser, avancer, udbytter	Tvungen	Skattelettelse, offentlige besparelser	V mindretalsregering (borgerligt flertal)	Imod	For	Nej (Udskrivelse af valg)
1975	Marts-løsningen	Løn, priser, avancer, udbytter, rentemarginal	Tvungen		SD mindretalsregering (borgerligt flertal)	For	(Imod)	Ja

2. *De politiske partiers holdning til indkomstpolitik*

Socialdemokratiets holdning til indkomstpolitik er udviklet gradvist og kan betragtes som en videreudbygning af dets argumentation for statsindgreb i arbejdsmarkedskonflikter. Partiets holdning hviler derfor i sit udgangspunkt ikke på noget ideologisk grundlag, men er udviklet i forbindelse med løsningen af konkrete økonomisk-politiske problemer. Socialdemokratiet mener, at en indkomstpolitik skal være »socialt retfærdig både med hensyn til de byrder, den pålægger befolkningen, og med hensyn til fordelingen af de resultater, som opnås«.[31]) Man accepterer en indkomstpolitik under forudsætning af, at den har en rimelig social balance, og at man har kontrol og styring med alle former for indkomster. Skal lønmodtagerne pålægges tilbageholdenhed, må man søge at sikre en tilsvarende tilbageholdenhed med andre indkomster.[32]) Man tilslutter sig principielt, at løn- og arbejdsforholdene fastsættes gennem frie forhandlinger mellem parterne på arbejdsmarkedet, men i akutte økonomiske situationer med en eventuel trussel om storkonflikt på arbejdsmarkedet har man fundet det nødvendigt med indgreb først og fremmest af hensyn til beskæftigelsen. Situationen skal være af en sådan art, at den gør sådanne indgreb nødvendige, og at der i befolkningen er en forståelse for nødvendigheden af indgreb.[33]) Endelig mener man, at en indkomstpolitik ikke kan gennemføres udelukkende ad politisk vej. Der må føres forhandlinger med de store lønmodtagerorganisationer, for uden bred tilslutning fra arbejdernes, tjenestemændenes og funktionærernes organisationer kan der ikke føres indkomstpolitik.[34])

Gennem tankerne om økonomisk samordning var *Det radikale Venstre* imidlertid det parti, der først så løn- og indkomstspørgsmålene i en større økonomisk sammenhæng. Man mente, at medvirkende til landets økonomiske vanskeligheder var, at de økonomiske magtfaktorer ofte handlede uafhængigt af hinanden og derfor i deres bestræbelser til tider modvirkede hinanden, så der ikke i den økonomiske politik kunne følges nogen fast linie på længere sigt.[35]) Det var derfor i sig selv en tilfredsstillelse for de radikale, at behovet for en økonomisk samordning blev erkendt fra alle sider med oprettelsen af Det økonomiske Råd i 1962.

Det var dog først med VR-planen fra 1965, at Det radikale Venstre formulerede sin principielle holdning til egentlig indkomstpolitiske indgreb, idet man i denne forbindelse gav udtryk for, at den del af den økonomiske samordning, der hidtil havde svigtet, var indkomstpolitikken.[36]) Det essentielle i denne plan, der satte sig tydelige spor i VKR-regeringens senere indkomstpoli-

31) *Socialdemokratiets helhedsplan,* pjece, december 1974, pkt. III.
32) *Folketingstidende 1974/75,* 2. saml., sp. 1071. (Statsmin. Anker Jørgensen).
33) *Folketingstidende 1974/75,* 2. saml., sp. 5109.
34) *Politiken,* 21.3.1970. (J. O. Krag).
35) *Folketingstidende 1955/56,* tillæg A, sp. 285.
36) *Folketingstidende 1965/66,* sp. 155. (Hilmar Baunsgaard).

tiske initiativer, var, at de to partier anså lønudviklingen som den skyldige i den manglende økonomiske balance, hvorfor man ønskede lønstigningerne begrænset, herunder ændring af dyrtidsreguleringen. De erhvervsdrivendes indkomster skulle derimod bestemmes af markedsforholdene. Man lagde op til en frivillig indkomstpolitik, hvor staten kun skulle sætte rammerne, men planen indeholdt også et væsentligt tvangselement, nemlig den gamle radikale tanke om løsning af arbejdskonflikter gennem tvungen voldgift.[37]) Mere nuancerede udtryk for de radikales opfattelse af indkomstpolitikken er dog også kommet til udtryk, også i VKR-perioden. Skulle en indkomstpolitik gennemføres, var den psykologiske faktor vigtig, idet man måtte sikre sig lønmodtagernes og deres organisationers tillid. En indkomstpolitik måtte derfor suppleres med foranstaltninger via skatte-, uddannelses- og socialpolitikken og følges op med en udbyttedeling, der sikrer lønmodtagerne andel i kapitaldannelsen.[38]) Endelig gav man i forbindelse med indgrebet i marts 1975 udtryk for, at indgreb over for lønudviklingen må medføre forholdsregler også over for den øvrige indkomstdannelse.[39]) Det radikale Venstres holdning til indkomstpolitik har således svinget noget gennem tiden og synes at have været bestemt af de politiske magtforhold og den politiske situation.

Sådanne svingninger i holdningen til indkomstpolitikkens form og indhold iagttages ikke for VR-planens anden deltager, partiet *Venstre,* og der går således en klar linie fra denne plan over partiets stilling til VKR-regeringens indkomstpolitiske forsøg, måske især udformning af 30. april-planen 1970, til Venstres henhedsplan 75. Indkomstpolitik betragtes som et middel til at bevare en ellers liberal økonomisk politik og som et alternativ til øget statsdirigering.[40]) For Venstre er indkomstpolitik først og fremmest indgreb mod løn- og prisudviklingen, herunder især indgreb mod den automatiske dyrtidsregulering. Overenskomstforhandlingerne må foregå på grundlag af en af regeringen fastlagt samfundsøkonomisk ramme for indkomstudviklingen, og konsekvenserne, hvis denne ramme overskrides, må på forhånd gøres klart.[41]) Bagved ligger en trussel om indgreb i indkomstdannelsen uden hensyn til organisationerne. Venstre mener ikke at kunne acceptere, at organisationsinteresser i vanskelige økonomiske situationer skal have lov til at blokere mulighederne for en indkomstpolitisk løsning af problemerne. Folketinget må da træffe de nødvendige beslutninger.[42])

Det konservative Folkeparti har derimod indtaget en noget reserveret hold-

37) Steen Leth Jeppesen, De danske indkomstpolitiske erfaringer, *Økonomi og Politik,* nr. 2, 1968, p. 154.
38) *Jyllands-Posten,* 17.4.1970. (Niels Helveg Petersen).
39) *Folketingstidende* 1974–75, 2. saml., sp. 1228. (Hilmar Baunsgaard).
40) *Venstres Månedsblad,* nr. 1, 1969. (Henning Christophersen).
41) Venstres program, »Frem mod år 2000«, *Venstres Månedsblad,* nr. 4, 1969.
42) *Folketingstidende 174/75,* sp. 2795. (Henning Christophersen).

ning til indkomstpolitik. Man deltog hverken i helhedsløsningen eller i VR-planen, og selv under VKR-perioden var man skeptisk med hensyn til en indkomstpolitiks muligheder. Man mente nok, det af hensyn til den økonomiske balance kunne være hensigtsmæssigt at gennemføre indgreb, der holdt lønninger og priser i ro, men man tvivlede på folketingets muligheder for at fastlægge, hvor store indkomststigninger de enkelte befolkningsgrupper kunne tillade sig. Indkomstfastsættelsen måtte først og fremmest ske gennem en gensidig forståelse mellem de forskellige interesseorganisationer, mens regeringen kun kunne spille en formidlende rolle.[43]) En indkomstpolitik måtte for at kunne lykkes bygge dels på enighed mellem regering og opposition og dels på et samarbejde mellem regeringen og arbejdsmarkedets organisationer.[44]) Denne reserverede konservative holdning har desuden været forbundet med en stærk uvilje mod indgreb i bestående kollektive overenskomster uden samtykke fra de involverede organisationer, og især de konservative var således modstandere af at føre VKR-regeringens 30. april-plan igennem på tværs af lønmodtagerorganisationerne,[45]) en stillingtagen der var af afgørende betydning for denne plans skæbne.

Partierne til venstre for socialdemokratiet har alle været imod de indkomstpolitiske initiativer. Man har ment, at statsindgreb i arbejdsmarkedskonflikter udelukkende er til arbejdsgivernes fordel og betragter indkomstpolitikken som et middel til forøgelse af kapitalens merværdi, idet man mener, erfaringerne viser, at en indkomstpolitik kun kan være effektiv over for lønningerne.[46]) I 1967 gik flertallet af SF's folketingsgruppe dog ind for den socialdemokratiske mindretalsregerings forslag om indgreb mod bl. a. dyrtidsreguleringen, først og fremmest med henvisning til, at forslagene var tiltrådt af lønmodtagernes organisationer, og at man, hvis man gik imod, ville bringe hele arbejderflertallets reformpolitik i fare.[47]) Men partiet blev sprængt på spørgsmålet, idet mindretallet fastholdt, at man ikke kunne gribe ind i indgåede aftaler på arbejdsmarkedet. Det var ikke lønningerne, der var afgørende for omkostningsudviklingen.[48])

Endelig skal det bemærkes, at *Fremskridtspartiet* ønsker at gribe om »ondets rod« og fjerne de »svulmende« offentlige udgifter for i takt hermed at »afvikle« indkomstskatten.[49]) Før hver overenskomstfornyelse skal der så afholdes et »seminar« mellem repræsentanter for arbejdsmarkedets parter og de politiske partier, så kommende skattelettelser kan indgå i en indkomstpolitisk løs-

43) *Ekstra Bladet*, 2.4.1970. (E. Haunstrup Clemmensen).
44) *Politiken*, 21.3.1970. (E. Ninn-Hansen), samt *Folketingstidende 1971/72*, sp. 612, og *Folketingstidende 1974/75*, 2. saml., sp. 2167.
45) *Politiken*, 9.5.1970. (E. Haunstrup Clemmensen).
46) Se bl. a. *Folketingstidende 1974/75*, 2. saml., sp. 1251. (Knud Jespersen).
47) *Folketingstidende 1967/68*, sp. 2075f. (Aksel Larsen).
48) *Ibid.*, sp. 2095. (Kai Moltke).
49) *Folketingstidende 1974/75*, sp. 2790. (Mogens Glistrup).

ning.[50]) Fremskridtspartiet var således under det seneste indgreb i marts 1975 for et totalt lønstop, opgivelse af 3 dyrtidsportioner kombineret med en forbedring af lønmodtagernes disponible realindkomst gennem lettelser i indkomstskatten.

3. *Indgrebenes tilrettelæggelse og sammenhæng med den øvrige økonomiske politik*

Ud fra de forskellige partiers opfattelse af indkomstpolitikkens form og indhold kan man opdele de konkrete indkomstpolitiske initiativer i to hovedkategorier, nemlig initiativer, der er præget af Venstres opfattelse, og initiativer, præget af socialdemokratiets, idet de øvrige partiers holdning enten har været præget af deres parlamentariske placering i forhold til disse to partier eller almindelig skepsis og direkte modstand. Initiativer, hvor Venstres opfattelse er den fremtrædende, retter sig først og fremmest mod omkostningsudviklingen og bygger på en klar økonomisk tankegang, der ser lønningerne som det afgørende element heri. Om fornødent er man villig til at gribe ind i bestående overenskomster eller den frie forhandlingsret mellem arbejdsmarkedets parter. Hvor socialdemokratiets tanker er de dominerende, indgår såvel et politisk som et økonomisk element, og ved siden af det omkostningsdæmpende har det fordelingspolitiske sigte en fremskudt plads. Den frie forhandlingsret for arbejdsmarkedets parter søges respekteret i videst muligt omfang, og ved indgreb er tilslutning fra lønmodtagerorganisationerne en klar forudsætning.

Med hensyn til indhold og tilrettelæggelse af de konkrete indkomstpolitiske initiativer tegner der sig da også en ret klar forskel mellem de to typer af indkomstpolitik i Danmark. Ved den førstnævnte type har lønpolitikken været det bærende element, mens indgreb over for priser, avancer, udbytter m. v. kun er blevet betragtet som en af politiske forhold betinget forudsætning for tilbageholdenhed i lønningerne. Det sidste har vel til en vis grad også været tilfældet ved den anden type, men da det fordelingsmæssige her har haft en lige så stor vægt som det omkostningsdæmpende, er indgreb i løndannelsen altid blevet søgt kombineret med en særlig følgelovgivning, f. eks. ATP, éngangsskat for ikke-lønmodtagere og ØD, med det formål at understrege, at byrderne ved en indkomstpolitik må fordeles ligeligt på de forskellige befolkningsgrupper med undtagelse af de svagest stillede. Det psykologisk-politiske moment forekommer derfor at have været mere fremtrædende ved den socialdemokratisk prægede type end ved den Venstre-prægede. Endelig er spørgsmålet om organisationernes medvirken blevet prioriteret forskelligt, men endnu er der ikke i Danmark blevet foretaget indgreb i løndannelsen uden om organisationerne.

50) *Folketingstidende 1974/75*, 2. saml., sp. 5111. (Glensgård).

Ved indgrebenes tilrettelæggelse har det endelig spillet en rolle, hvorledes den øvrige politiske politik er blevet udformet, og hvor klart det er blevet gjort, hvorledes de konkrete indkomstpolitiske indgreb skulle indgå i den samlede økonomiske politik. Mens socialdemokratiske initiativer oftest har været forbundet med en særlig lovgivning, er Venstres indkomstpolitske udspil som regel blevet fulgt op med tilbud om kompensationer i form af skattelettelser af forskellig art, men da man samtidig ofte har gennemført offentlige besparelser, har man bevidst eller ubevidst kunnet gøre den samlede virkning af et indgreb noget uklart. Fagbevægelsen har da også tilkendegivet, at det ved de indkomstpolitiske initiativer klart må vises, hvorledes fagbevægelsens løntilbageholdenhed indpasses i den samlede politik. Det mente man var tilfældet med f. eks. det socialdemokratiske udspil i forbindelse med devalueringskrisen i 1967, mens man fandt VKR-regeringens forskellige udspil noget uklare,[51]) ligesom uklarheden omkring de offentlige besparelser i efteråret 1974 spillede ind på fagbevægelsens reaktion på de gennemførte skattelettelser.

4. De politiske partiers tidligere holdning og adfærd

Historiske forhold og erfaringer med de forskellige partiers adfærd i relation til indkomstpolitikken kan spille en væsentlig rolle for deres muligheder for at føre forskellige indkomstpolitiske indgreb igennem. Ikke mindst vil disse forhold kunne være af betydning for lønmodtagerorganisationernes tillid til den pågældende regerings evne og vilje til at søge realiseret en rimelig afbalanceret indkomstpolitik. Den nationaløkonomiske diskussion af lønpolitikkens fortræffeligheder samt forskellige politiske udtalelser, hvor lønnen ses som den afgørende inflationsfremmende faktor, har således været stærkt medvirkende til at skabe en skepsis hos disse organisationer mod de forskellige borgerlige partiers oprigtighed i indkomstpolitikken, og at man har betegnet deres udspil som traditionel klassepolitik. At partiernes tidligere adfærd kan spille en væsentlig rolle for deres muligheder for at føre indkomstpolitik, understreges endelig derved, at LO i sin afvisning af VKR-regeringens første udspil i februar 1968 fandt det nødvendigt at erindre om, at de partier, der nu udgjorde den parlamentariske basis for den daværende flertalsregering, meget klart gik mod LO's indstilling og ved afstemningen i folketinget forkastede de lovforslag, der var en følge af den socialdemokratiske mindretalsregerings forhandlinger med bl. a. LO og de øvrige lønmodtagerorganisationer.[52]) VKR-regeringen havde et indkomstpolitisk »lig i lasten«, og gennem hele perioden var der et stærkt mistillidsforhold mellem regeringen og lønmodtagerorganisationerne, hvilket viste sig afgørende for dens indkomstpolitiske muligheder.

51) *Beretning 1968. Landsorganisationen i Danmark,* p. 54.
52) LO's svar til statsministeren 1. marts 1968, her citeret efter *Arbejdsgiveren,* nr. 6, 15. marts 1968.

IV. De danske indkomstpolitiske erfaringer. Problemer og perspektiver

A. Den økonomiske udvikling og indkomstpolitikkens bidrag til stabilisering 1960–75

Dansk økonomi har, som nævnt, siden 1960 været præget af en kraftig inflationær udvikling med næsten kroniske betlingsbalancevanskeligheder. Fra slutningen af 1960 begyndte den meget kraftige stigning i den økonomiske aktivitet, der var sat ind i 1958, at forrykke balancen i den danske økonomi, og i 1961 udløste højkonjunkturen således en meget betydelig opgang i pengeindkomsterne, valutatab og kraftige prisstigninger. Indkomsterne steg med 10–15 %, og sammen med en ekspansiv virkning af især det offentliges drifts- og anlægsbudget skabte dette et indre efterspørgselspres af ikke ringe omfang.[53]) Produktionen derimod steg i 1961 »kun« med ca. 5 %.[54]) Udviklingen førte til en forringelse af den danske konkurrenceevne over for udlandet med følgende vanskeligheder med betalingsbalancen, ligesom svindet i valutabeholdningen nåede et urovækkende omfang.

I denne situation fik »helhedsløsningen« i marts 1963 tilsyneladende en klart stabiliserende effekt på økonomien, og det lykkedes således i 1963 af opnå overskud på betalingsbalancen, hvilket ikke er set siden! Allerede i slutningen af 1962 syntes der imidlertid at være indtrådt en selvstændig dæmpning af efterspørgselspresset, og denne udvikling blev yderligere forstærket gennem den økonomiske politik, idet der ved det såkaldte oms-forlig i maj–juni 1962 blev aftalt en finanspolitisk stramning og skærpede byggerestriktioner. Desuden kunne der i de sidste måneder af 1962 konstateres tendenser til stigende arbejdsløshed, ligesom lønstatistikken viste en afsvækket lønstigningstakt allerede i de to sidste kvartaler af 1962.[55]) Tendenserne til genskabelse af den økonomiske balance var således fremherskende, allerede før man gennemførte »helhedsløsningen«. Endelig kompliceredes en vurdering af indgrebets effekt af, at der i begyndelsen af 1963 indtrådte en international konjunkturudvikling, der muliggjorde en hidtil uset stigning i den danske industrieksport. Alle disse forhold samt indgrebenes stabiliserende karakter bevirkede, at der meget hurtigt blev opnået økonomisk balance, men samtidig måtte man konstatere en stigning i arbejdsløsheden og et kraftigt fald i væksten af bruttofaktorindkomsten.[56])

53) *Redegørelse til regeringen vedrørende det realøkonomiske grundlag for de kommende måneders økonomisk-politiske afgørelser,* Det økonomiske Råds Formandskab, 18. december 1962 (stencil.), p. 2.
54) Se tabel 4.
55) *Redegørelse til regeringen vedrørende den økonomiske situation,* Det økonomiske Råds formandskab, 16. september 1963 (stencil.), p. 8.
56) Se tabel 4.

Tabel 4. Udviklingen i en række udvalgte økonomiske indikatorer i Danmark 1960–74

År	Betalingsbalancens løbende poster	Årlig vækst i BFI, faste priser	Arbejdsløshed	Nettogæld over for udlandet		Byttеforhold over for udlandet	Arbejdernes nominalløn		Arbejdernes realløn		Forbruger-priser		Reguleringspristal		Dyrtidsportioner	Industriproduktion	
	mio. kr.	pct.	pct.	mio. kr.	I	I	I	pct.	I	pct.	I	pct.	jan.	juli		I	pct.
1960	– 407	6,5	4,2	417	100	100	100	6,5	100	–	100	–	452[1])	448	1	100	–
1961	– 755	5,6	3,3	1.070	257	98	112	12,2	108	8,0	104	4,0	454/148[2])	150	1	105	5,0
1962	– 1.657	5,6	3,0	2.629	630	100	124	10,3	112	3,7	112	7,7	154	157	3	115	9,5
1963	165	0,4	4,2	2.315	555	101	134	8,0	114	1,8	117	4,5	165/100	101	2 (2/3)	116	0,9
1964	– 1.393	8,8	2,4	3.552	852	103	145	8,6	120	5,3	122	4,2	103	105	1	129	11,2
1965	– 1.218	5,0	2,0	4.501	1079	103	162	11,8	126	5,0	129	5,7	108	112	3	138	7,0
1966	– 1.453	2,2	2,3	5.746	1378	106	182	12,2	131	4,0	139	7,8	116	118	2	141	2,2
1967	– 2.004	4,1	2,7	7.788	1868	103	199	9,4	134	2,3	149	7,2	120	123	1	148	5,0
1968	– 1.616	4,5	5,0	8.790	2108	101	223	11,8	139	3,7	161	8,1	127	130	3	159	7,4
1969	– 3.091	7,7	3,9	11.644	2792	103	248	11,5	149	7,2	166	3,1	131	134	1	178	11,9
1970	– 4.067	2,9	2,9	14.892	3571	102	276	11,2	156	4,6	177	6,6	138	142	3	183	2,8
1971	– 3.174	3,5	3,7	18.591	4458	100	317	15,1	169	8,3	188	6,2	145/100	103,3	2	187	2,1
1972	– 465	5,3	3,6	19.387	4649	105	354	11,6	177	4,7	200	6,4	106,2	110,4	2	203	8,6
1973	– 3.005	3,8	2,4	22.842	5478	106	409	15,4	188	6,2	218	9,0	113,8	120,0	3	210	3,4
1974	– 6.145	1,0	5,2	29.694	7121	92	489	19,7	194	3,1	252	15,6	128,5	138,2	6		
jan. 1975			13,9								259		147/100		3		

1) 1914 = 100. 2) 1949 = 100.
I: Index

Men bedringen i den økonomiske stabilitet var kun af forbigående karakter, idet de følgende års konjunkturopsving skabte et meget højt beskæftigelsesniveau med et følgende stærkt pres på priser og lønninger samt voksende betalingsbalancevanskeligheder. I efteråret 1967 ramtes den danske økonomi imidlertid af afmatningen i de internationale konjunkturer, således at der kunne iagttages en vigende tendens i efterspørgsel, produktion og beskæftigelse. Sammen med tendensen til stigende ledighed kunne man allerede fra midten af 1967 desuden se en nedgang i lønstigningstakten.[57]) Den finanspolitiske stramning med bl. a. moms'ens indførelse i juli 1967 medvirkede yderligere til en stærk stigning i ledigheden, således at denne i 1968 nåede et for 1960'erne meget højt niveau. Sterling-devalueringen i november 1967 gjorde situationen akut, idet der allerede var udsigt til et stort underskud på betalingsbalancen, og i et forsøg på at undgå en yderligere svækkelse af konkurrenceevnen valgte man at skride til en devaluering af kronen. Da det ikke lykkedes at få den indkomstpolitiske følgelovgivning igennem, fik dette en mærkbar indvirkning på priser og lønninger med bl. a. udløsning af 3 dyrtidsportioner i 1968. I stedet gennemførtes en finanspolitisk stramning, der førte til en midlertidig forbedring i betalingsbalancen i 1968, ligesom inflationstakten mindskedes i 1969, men ledigheden var stadig relativt høj.

I 1969 indtraf en stærk ophedning af den indenlandske økonomi, især som følge af det »skattefrie« år i forbindelse med overgangen til kildeskatten, og man fik en stærk stigning i betalingsbalanceunderskuddet, samtidig med at valutabeholdningen belastedes hårdt af de gentagne internationale valutakriser. Efter at det efterspørgselspres, der prægede dansk økonomi ved indgangen til 1970, var bragt til ophør, var den indenlandske efterspørgsel præget af en fortsat afdæmpning, således at det i 1971 lykkedes at opnå en bedring i betalingsbalancesituationen i 1971. I 1972 indtrådte en kraftig forbedring i Danmarks bytteforhold over for udlandet, og dette kombineret med virkningerne af den i efteråret 1971 gennemførte særtold førte til en kraftig forbedring af betalingsbalancesituationen.

Konjunkturopgangen fortsatte det meste af 1973 og skabte sammen med EF-medlemskabet en stærk indenlandsk aktivitet, således at man, allerede inden den internationale økonomiske krise satte ind i efteråret 1973, i Danmark oplevede de stærkeste prisstigninger siden anden verdenskrig. Denne udvikling blev så yderligere skærpet af de højere energi- og råstofpriser, og bytteforholdet over for udlandet blev kraftigt forringet. Beskæftigelsen udviste under denne udvikling et meget betydeligt fald. Mens den samlede ledighed i 1973 var på 2,4 %, steg den i 1974 til 5,2 %, og i slutningen af 1974 og begyndelsen af 1975 øgedes den til et omfang, der ikke var set i Danmark den sidste snes år.[58])

57) *Dansk økonomi i efteråret 1968,* Det økonomiske Råds formandskab, sept. 1968, p. 33.
58) Se tabel 4.

Ifølge de normale kriterier for indkomstpolitik antyder dette udviklingsforløb et næsten permanent »behov« for indkomstpolitik, og de mange initiativer, der er vist i tabel 3, vidner om betydelig politisk interesse for at løse de grundlæggende balanceproblemer i dansk økonomi gennem indkomstpolitiske løsninger. Imidlertid viser erfaringerne også, at de mange forsøg på at føre indkomstpolitik (og de endnu mere talrige »appeller«, der i perioden er fremsat fra regeringen og Det økonomiske Råds forsmandskab om at udvise »tilbageholdenhed« med indkomst – læs: løn – krav) har haft begrænset indflydelse på indkomststigningerne i det danske samfund. Appellerne har parterne siddet overhørig, og få af de foreslåede indgreb er blevet gennemført. Men selv de tilfælde, hvor de foreslåede indgreb har været kronet med enten hel eller delvis »succes«, viser tilsyneladende, at den førte indkomstpolitik har været af marginal betydning, og den har tilsyneladende kun været gennemførlig under specielle omstændigheder.

»Helhedsløsningen« i 1963, arbejdsgivertilskuddene i 1970 og 1974, prislovsændringen i 1970, og »marts-løsningen« i 1975 er de eneste i rækken af initiativer, som faktisk er blevet iværksat. Hvilken effekt hensigtserklæringen fra det storpolitiske forlig i september 1975 vil få forbindelse med kommende løn- og indkoststigninger vides af gode grunde endnu ikke. Alle disse indgreb har præg af ad-hoc løsninger, og kun 1963 og 1975 kan betegnes som egentlige indkomstpolitiske indgreb. I arbejdsgivertilskuddene ligger der et oplagt indkomstpolitisk sigte, nemlig en bestræbelse på midlertidgt at begrænse omkostningsvirkningen af udløste dyrtidsportioner, men i begge tilfælde var der tale om »surrogat«-løsninger til foreslåede indgreb i løndannelsen (suspension – med skattekompensation – af de udløste dyrtidsportioner). Der blev netop ikke p. g. a. modstand fra organisationerne tale om direkte mindskelser i indkomstudviklingen, men arbejdsgiverne fik en midlertidig kompensation i form af tilskud til de udløste dyrtidsportioner. Ændringen af prisloven i 1970 havde ligeledes kun indirekte præg af indkomstpolitik, idet ændringen betød forbud mod prisstigninger affødt af lønglidning.

Den reelle indvirken på forløbet af den økonomiske udvikling af de gennemførte indkomstpolitiske foranstaltninger har været beskeden. »Helhedsløsningen« fik tilsyneladende en betydning svarende til den oprindelige intention: et stort betalingsbalanceunderskud i 1961 og 1962 vendte sig til periodens eneste (beskedne) betalingsbalance*overskud* i 1963, samtidig med at prisstigningerne fladede ud. Imidlertid var denne dobbelte effekt som nævnt begyndt at vise sig allerede de to sidste kvartaler af 1962 parret med en stagnation i den økonomiske vækst og stigning i ledigheden. Allerede i 1964 var betalingsbalanceunderskuddet og de foregående års prisstigninger vendt tilbage. Der var god gang i lønglidningen, og overenskomstafslutningen i 1965 udløste meget store indkomststigninger, bl. a. som følge af en ikke ringe »ekko-virkning« fra

1963, f. eks. fra de offentligt ansattes side. Denne overenskomstafslutning fik derfor ikke ufortjent tilnavnet »lønfesten«.

Det er umuligt ved hjælp af den tilgængelige statistik eksakt at måle den reelle betydning af de i 1970 og 1974 udbetalte arbejdsgivertilskud. Meget tyder imidlertid på, at ingen af tilskuddene har udløst en effekt svarende til den tilsigtede. Den omkostningsinflation, de var sat ind for at »bekæmpe«, forløb samtidigt med en stærk efterspørgselsinflation – i 1974 i høj grad en inflationsbetinget efterspørgselsinflation, der betød, at det indirekte pristilskud efter en kortvarig prisdæmpende (eller prisstigningsudsættende) virkning blev »spist op« af en forstærket lønglidning på de enkelte virksomheder.

Prisloven fra 1970, der tilstræbte et »rygstød« for arbejdsgiverne til at modstå presset for lønforbedringer i overenskomstperioden, idet den nægtede arbejdsgiverne hjemmel til at indregne omkostningsstigning som følge af lønglidning i priserne, markerede en interessant nytænkning i forhold til den oprindelige indkomstpolitiske teori, der helt har koncentreret sig om de egentlige overenskomstsituationer. Imidlertid blev dette indirekte forsøg på at knægte det »bevægelige lønsystem« kraftigt angrebet fra fagbevægelsen, og navnlig af metalarbejderne. Det blev karakteriseret som overenskomststridigt, og i praksis havde prismyndighederne ikke store muligheder for at effektuere forbuddet. I den officielle statistik over lønudviklingen har det i alt fald ikke sat sig varige spor.

Om indgrebet i 1975 vil få virkninger svarende til dets intentioner, er det endnu for tidligt at udtale sig.[59]) Meget tyder imidlertid på, at der i kølvandet på indgrebet i marts har fundet en stærk afmatning sted i både pris- og lønstigninger, således at den danske omkostningsudvikling, efter i en årrække at have ligget betydeligt over de lande, der konkurreres med, nu er kommet ned på et af Vesteuropas laveste niveauer. Det ville dog være uklogt at give »martsløsningen« hovedæren herfor. Den meget kraftige stigning i arbejdsløsheden fra sommeren 1974 til sommeren 1975 (en tredobling) har i sig selv virket stærkt neddæmpende på løn- og prisudviklingen. Det må i denne forbindelse heller ikke glemmes, at arbejdsløsheden især har ramt aktiviteten i byggefagene, der traditionelt har været »førende« med hensyn til lønglidning.

De danske indkomstpolitiske erfaringer modsiger på ingen måde den konklusion, som Ulman og Flanagan når frem til efter en grundig analyse af de indkomstpolitiske forsøg i Vesteuropa, idet de om indkomstpolitikkens effektivitet siger: »The record suggests that it might operate most efficiently in the short run under conditions of excess supply. Then it might help to hold down wage and price increase in an economy short of full employment«.[60]) De to lejligheder, hvor det har været muligt at komme igennem med egentlige ind-

59) En foreløbig vurdering er dog givet i *Dansk økonomi, maj 1975,* Det økonomiske Råds formandskab.

60) Lloyd Ulman & Robert J. Flanagan, *op.cit.,* p. 216.

komstpolitiske løsninger, var netop sådanne økonomiske situationer præget af undereftерspørgsel, og »helhedsløsningen«, hvis virkninger vi kender, var netop virkningsfuld »in the short run«.

Noget kunne på baggrund af de hidtidige erfaringer tale for den tentative konklusion, at indkomstpolitik i Danmark kun er mulig som et ad hoc-indgreb under sådanne konjunkturmæssige betingelser, hvor dens økonomiske effekt i virkeligheden er næsten overflødig, hvorimod den er meget vanskelig at anvende i de situationer, hvor den i en kombineret efterspørgsels- og omkostningsinflation sættes ind mod omkostningsstigningerne af hensyn til betalingsbalaceerhvervenes konkurrenceevne.[61])

B. Indkomstpolitikkens rolle

Når man betragter de to »vellykkede« indkomstpolitiske indgreb – »helhedsløsningen« og »martsløsningen« – er ad hoc og status quo-mønsteret slående. Meget kunne tale for en konklusion i retning af ikke at anskue disse to »løsninger« som en ny måde at føre økonomisk politik på, men som de sidste led i en lang kæde af offentlige indgreb på arbejdsmarkedet, jvf. tabel 2. Begge effektueres i en overenskomstsituation, hvor forhandlingerne på arbejdsmarkedet er brudt sammen, og hvor udbruddet af en storkonflikt med arbejdsstandsning ville bringe regeringen i store økonomiske, og navnlig politiske, vanskeligheder.

I 1962–63 var risikoen en åben splittelse mellem de to store forbund i LO (specialarbejderne og metalarbejderne), en splittelse mellem fagbevægelsen og regeringen og et brud på samarbejdet mellem Socialdemokratiet og Det radikale Venstre. Hele forløbet af krisen op til »helhedsløsningen«s gennemførelse var da også resultatet af en veltilrettelagt strategi fra regeringens side (i forståelse med de faglige ledere) for at undgå storkonfliktens truende følger i form af splittelse i arbejderbevægelsen og regeringen. I denne strategi spillede indkomstpolitikken en vigtig rolle som legitimerende faktor for et utraditionelt, altomfattende regeringsinitiativ. Det nyoprettede økonomiske råd blev bevidst brugt til at skabe et alibi for det tilsigtede indgreb, som selvsagt var økono-

61) En parallel konklusion – omend anderledes udtrykt – når Nils Elvander frem til i sin vurdering af indkomstpolitikkens effektivitet i de nordiske lande, se Lennart Brantgärde, Nils Elvander, Folke Schmidt & Anders Victorin, *Konfliktlösning på arbetsmarknaden,* Lund 1974, p. 120. Han tilføjer dog, at indkomstpolitik også synes mulig i tilfælde af »national nødstilstand« og anfører som eksempel »helhedsløsningen« i 1963. Selv om han givetvis har ret i, at en dramatisk følelse af »krise« kan være en forudsætning for en vellykket indkomstpolitik, er det tvivlsomt, om »helhedsløsningen« tydeligt viser forskellen mellem indkomstpolitik gennemført i »overflødige« situationer og i situationer præget af »national krisetilstand«.

misk motiveret, men hvis hensigt var at løse fundamentale *politiske* problemer for den socialdemokratisk-radikale regering.[62])

»Martsløsningen« i 1975 skete ligeledes i en akut overenskomstsituation med trussel om udbrud af storkonflikt, hvilket ville kunne være til stor skade for den netop tiltrådte socialdemokratiske mindretalsregering, og til skade for fagbevægelsen, hvis strejkekasser efter storkonflikten i 1973 var tomme, og hvis medlemmer kun havde ringe konfliktvilje, arbejdsløshed samt en offensiv Dansk Arbejdsgiverforening, der satte sin lid til et indkomstpolitisk-venligt flertal af borgerlige partier i folketinget. Også i denne situation var indgrebet formet efter en taktisk vurdering af regeringens og fagbevægelsens muligheder. I modsætning til 1963 havde regeringen ikke flertal i folketinget, og den var derfor afskåret fra at løse problemerne i form af en aftale med fagbevægelsen. I stedet måtte den i forståelse med fagbevægelsen foranledige forligsmanden til at fremsætte en mæglingsskitse, som enten begge parter kunne acceptere, hvilket var lidet sandsynligt, eller som ingen af parterne kunne acceptere. Denne mæglingsskitse blev som ventet forkastet af begge parter,[63]) men både LO og Dansk Arbejdsgiverforening rådede forligsmanden til at overlade statsministeren den – ifølge formalia ikke-eksisterende – forkastede mæglingsskitse, hvorefter regeringen sammen med et betydeligt flertal i folketinget ophøjede skitsen til lov.

I en periode inden indgrebet havde det været drøftet, om regeringen skulle foretrække et snævert indgreb, udelukkende rettet mod arbejdsmarkedsforhandlingerne, men forslag herom blev forkastet i regeringen, fordi det økonomisk og politisk var at foretrække, at der blev truffet en generel ordning for alle lønmodtagergrupper, og fordi regeringen ønskede at afskaffe den særlige procentvise dyrtidsregulering for funktionærer og tjenestemænd og lade den afløse af ensartede dyrtidsportioner til alle lønmodtagere – dog kombineret med en løfteparagraf om indførelse af en taktregulering for funktionærer og tjenestemænd.

Igen var »løsningen« i 1975, som i 1963, altså et akut, ad hoc-indgreb gennemført i forståelse mellem en socialdemokratisk ledet regering og fagbevægelsen for at undgå en politisk og faglig dyr arbejdskamp, og atter brugtes indkomstpolitikken til at give indgrebet en form, der kunne accepteres såvel af de andre politiske partier som i lønmodtagerorganisationernes medlemsgrupper og i befolkningen.

62) For en udførlig gennemgang af »helhedsløsningens« baggrund og forløb, se Svend Auken, *Helhedsløsningen 1963*. En undersøgelse af et offentligt indgreb i overenskomstforhandlingerne på det privat arbejdsmarked med særlig vægt på tilrettelæggelsen af fagbevægelsens politik, utrykt specialeafhandling, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, 1968.

63) På et vist tidspunkt gik der rygte på Christiansborg om, at arbejdsgiverne havde sagt *ja* til skitsen, hvad der ville have sprængt »martsløsningen«. Men rygtet viste sig grundløst.

Indkomstpolitikken spillede altså en væsentlig rolle både i 1963 og i 1975 for valget af formen for indgrebet, for argumentationen og for præsentationen over for de berørte grupper og befolkningen. Indkomstpolitikken havde betydning som en måde, hvorpå man kunne »legitimere« indgreb, der ikke primært var indkomstpolitisk motiverede.

C. Grænser for indkomstpolitik

Betingelserne for at føre indkomstpolitik i Danmark har tidligere været berørt. De vigtigste af disse har været, at den økonomiske udgangssituation på én gang skal motivere og lette indgrebet (alarmsituationer, hvor indgreb er nødvendige, men i en vis forstand også overflødige); der skal være en manifest tilspidset situation på arbejdsmarkedet, indgrebet skal ske i forbindelse med stærkt centraliserede lønforhandlinger, og det skal ske i forståelse med navnlig lønmodtagernes organisationer.[64]) Den sidste meget vigtige betingelse synes også at kræve, at regeringen er socialdemokratisk ledet, fordi lønmodtagerne og deres organisationer – med LO i spidsen – erfaringsmæssigt har mere tillid til, at løsningen bliver acceptabel for deres vedkommende, hvis den hidrører fra en socialdemokratisk regering.[65])

At regeringen har socialdemokratisk ledelse synes endvidere at være en vigtigere politisk betingelse for indkomstpolitik i Danmark, end om regeringen råder over et flertal i folketinget. Den borgerlige regeringskonstellation mellem partierne Venstre, konservative og radikale, der som regering rådede over det største flertal siden begyndelsen af århundredet, forsøgte ved tre lejligheder at lægge op til egentlige indkomstpolitiske løsninger, men hver gang uden at opnå lønmodtagerorganisationernes indforståelse, jvf. oversigten i tabel 3. Tværtimod mødte alle VKR-regeringens indkomstpolitiske udspil en massiv modstand fra organisationerne på lønmodtagerside.[66]) Og selv om der var absolut enighed mellem regeringspartierne om indkomstpolitikkens rigtighed, kunne man ikke enes om at presse løsningerne igennem folketinget under organisationernes modstand, fordi det største regeringsparti, Det konservative Folkeparti, nægtede at medvirke.

Med hensyn til de politiske partiers holdning er der, som tidligere understreget, en afgørende forskel mellem Socialdemokratiets og især Venstres opfattelse af indkomstpolitik. En vigtig forskel, der nok må fremhæves, når man skal forklare, hvorfor det til trods for det »objektive behov« og den megen

64) Steen Leth Jeppesen, De danske indkomstpolitiske erfaringer, *Økonomi og Politik,* nr. 2, 1968, p. 168. Samt Erik Ib Schmidt, *Dansk Økonomisk Politik,* Kbh. 1971, p. 224. Og Jan Fabritius, Inkomstpolitik i trediverne og tresserne – betingelserne for dansk indkomstpolitik, *Økonomi og Politik,* nr. 4, 1974, p. 300.

65) Jvf. Lennart Brantgärde, Nils Elvander, Folke Schmidt & Anders Victorin, *op.cit.,* p. 120.

66) Som en vigtig konsekvens af indkomstpolitikken er lønmodtagerorganisationerne blevet »svejset« tættere sammen, således at man ofte optræder i en enig lønmodtagerfront.

diskussion er blevet til så lidt med praktisk indkomstpolitik i Danmark, ligger i, at Socialdemokratiet har bevaret en skepsis over for en permanent indkomstpolitik i et liberalt/kapitalistisk samfundssystem. Man fremhæver, at en sådan indkomstpolitik må kombineres med ØD og indgreb på andre områder, parret med øget styring af det økonomiske liv,[67]) mens på den anden side Venstre og andre »borgerlige« partier er tilhængere af en indkomstpolitik på mere kontinuerlig basis.[68])

I virkeligheden kunne man på basis af de hidtidige indkomstpolitiske erfaringer i Danmark fristes til at konkludere på følgende måde: De, der vil føre indkomstpolitik, kan ikke trænge igennem, og de, der har muligheden for at gennemføre indkomstpolitik, er skeptiske over for den. Og de indgreb, der kan gennemføres, er kun mulige, når de er overflødige!

Udover de partipolitiske vilkår for indkomstpolitik er der også andre institutionelle forhold, der besværliggør mulighederne for at føre indkomstpolitik i Danmark, og som derfor kan bidrage til en forklaring af, hvorfor så få forsøg er lykkedes.

Megen interesse har været ofret på *den automatiske dyrtidsregulering,* som har givet en meget stor del af indkomststigningerne et mere autonomt præg, fordi disse indkomststigninger nok hviler på en ordning skabt ved forhandlinger på arbejdsmarkedet, men hvor selve den konkrete lønstigning ikke er resultatet af en forhandling. Dette system er en så hævdvunden bestanddel af det danske lønsystem, og så store interesser fra organisationernes side er knyttet til dets opretholdelse, at det i praksis – til trods for adskillige forslag herom – har været umuligt at afskaffe eller modificere det. Ikke mindst partiet Venstre har gentagne gange stillet forslag om ændring af systemet til en halvautomatisk regulering, eller en regulering efter »velstandstal« eller en direkte suspension i akutte situationer med kompensation via skattelovgivningen. *Alle* disse forslag har mødt kompakt modstand fra lønmodtagerorganisationerne. Den eneste gang, et forslag om »indefrysning« af en dyrtidsportion blev accepteret af organisationerne i forbindelse med devalueringskrisen i 1967, jvf. tabel 3, blev forslaget afvist af de borgerlige partier som følge af disse partiers interesse i at vælte den socialdemokratiske regering.

I dag må man konstatere, at det ikke er realistisk at forestille sig en indkomstpolitisk løsning med en afskaffelse eller kraftig modifikation af den automatiske dyrtidsregulering, samtidig med at det formentlig for de borgerlige partier kan være tilsvarende vanskeligt at forudse en effektiv indkomstpolitik uden en sådan ændring.

Et andet institutionelt forhold, som også vanskeliggør mulighederne for traditionel indkomstpolitik, er, at den tilsyneladende kraftige centralisering, der

67) Se f. eks. udtalelser af Anker Jørgensen, *B.T.,* 15.4.1970.

68) For at bevare en ellers liberal økonomisk politik, se Henning Christophersen i *Venstres Månedsblad,* nr. 1, 1969.

præger overenskomstforhandlingerne, netop kun er *tilsyneladende*. De lønstigninger, der direkte er et resultat af de centraliserede overenskomstforhandlinger på det private arbejdsmarked, er relativt beskedne i forhold til de lønstigninger, der sker i kraft af den automatiske dyrtidsregulering og i kraft af den lønglidning, der finder sted på den enkelte arbejdsplads.[69]) Størstedelen af de aftalemæssige lønstigninger på det private arbejdsmarked sker netop ikke centralt, men *decentralt*, hvor det eneste »værn« med »excessive« lønstigninger er arbejdsgivernes evne og vilje til at sige nej. Det er begrænset, hvad lovgivningsmagten og i virkeligheden ofte også organisationerne kan gøre for at kontrollere, at den tilsigtede tilbageholdenhed udvises her. Arbejdsgiverne har i perioder forsøgt at iværksætte en total kamp mod lønglidningen, men som oftest uden noget større resultat. Lønglidningen forekommer netop med særlig styrke i perioder med efterspørgselsinflation, fuld beskæftigelse og meget høj økonomisk aktivitet, hvor den individuelle arbejdsgiver hyppigt har betydeligt større interesse i at være positiv over for de ansattes lønkrav end under en konfrontation.[70])

Lønglidningsproblemet, der er en afgørende bremseklods for en mere langsigtet indkomstpolitik i en fuld-beskæftigelsessituation, har man søgt at løse ved appeller til organisationerne, appeller, der dog ikke har haft nogen effekt, gennem en prislovgivning, hvor lønglidningsomkostninger ikke kan indregnes, hvilket dog ikke har kunnet lade sig administrere, samt endelig gennem forskellige former for skattelettelser i den hensigt at øge lønmodtagernes disponible realløn uden lønstigninger. Men hidtil har det ikke været muligt at integrere disse og andre forslag rettet mod lønglidningen i en samlet og af organisationerne accepteret indkomstpolitisk strategi.

Konklusionen må derfor blive, at de centraliserede forhandlinger, man i visse situationer har mulighed for at gribe ind overfor, kun har relativt ringe vægt i det samlede løndannelsesbillede. Overenskomstafslutningen i 1973 gav eksempelvis en samlet forøgelse af lønsummen inden for DA–LO området på ca. 8 % i overenskomsternes toårige løbetid, men de faktiske lønstigninger kom i samme periode til at ligge betydeligt højere (ca. 45 %).

Et tredie institutionelt forhold, der vanskeliggør en mere permanent dansk indkomstpolitik, er organisationernes afgjorte uvilje mod en statslig, kontineurlig indkomstpolitik. Organisationerne ønsker at bevare deres frihed – under samfundsøkonomisk ansvar – til selv at forhandle løn- og arbejdsvilkår. Indgreb foretaget af en »lønmodtager«-regering i akutte situationer, når forhandlingerne på arbejdsmarkedet er »kørt fast«, har man og vil man formentlig kunne acceptere. Men en stadig fast regulering med statslig deltagelse, som man kender det i en række andre vestlige lande, har organisationerne altid

69) *Den automatiske dyrtidsregulering*, udg. af LO, 1970, p. 17.
70) Se *Dansk økonomi, efteråret 1973*, Det økonomiske Råds formandskab, Kbh. 1973, p. 73.

været modstandere af. De normallønnedes meget stærke organisationer (specialarbejderne, funktionærerne og tjenestemændene samt de ufaglærte kvinder) har altid været uforsonlige modstandere heraf, og også andre organisationer har udvist en betydelig skepsis. En fast tilbagevendende kommentar fra lønmodtagerorganisationerne er, at de erkender et samfundsmæssigt ansvar, men at de ønsker selv at klare problemerne, og de har følgelig vendt sig mod fastlæggelse af for stive rammer for indkomstudviklingen.

Af disse grunde blev der derfor i de første år i Det økonomiske Råds virksomhed (1962–66) fra formandskabets side lagt vægt på i god tid inden overenskomstsituationen at opstille vejledende rammer for en forsvarlig indkomstudvikling i samfundet. Som regel lød rammen på ca. 3 %,[71]) og i forhandlingsreglerne fra 1964 indføjedes således direkte en hensigtserklæring fra de to hovedorganisationer, hvorefter »hovedorganisationerne tilvejebringer, i fællesskab eller hver for sig et økonomisk-statistisk materiale, herunder også materiale til belysning af den allerede skete og den forventede produktionsudvikling, samt faglige og branchemæssige oplysninger. Sammen med foreliggende officielle redegørelser og oversigter danner dette materiale grundlag for parternes forhandlinger om fastlæggelse af det økonomiske rammebeløb og de gneerelle kravs indpasning heri«.[72]) I praksis faldt dette forsøg på organisationernes *frivillige* indkomstpolitik dog skuffende ud. Både ved overenskomstsituationen i 1965 og 1967 blev der opstillet rammer for den endelige løsning – under indflydelse af formandskabets rekommendationer – men på et niveau, der lagt sammen med den faktiske lønglidning lå langt over økonomernes vurderinger. Det økonomiske Råds formandskab har da også i konsekvens heraf lagt sine råd til regering, folketing og organisationer betydeligt mere »bredt« op efter de dårlige erfaringer.[73]) Tilsyneladende har man også ønsket at undgå den kritik, som navnlig Specialarbejderforbundet rettede mod Rådet for kun at beskæftige sig med at opstille snævre rammer for de lavestlønnedes lønstigninger.[74])

71) Steen Leth Jeppesen, De danske indkomstpolitiske erfaringer, *Økonomi og Politik*, nr. 2, 1968, pp. 151f.

72) Forhandlingsreglerne af 6. juni 1964, § 5. Citeret efter *Dansk Arbejdsgiverforening. Beretning 1. maj 1964–30. april 1965*, p. 21.

73) Steen Leth Jeppesen, *Indkomstpolitik*. Kilder til den økonomisk-politiske debat i Danmtrk, Kbh. 1973, p. 23.

74) I sin formandsberetning på Dansk Arbejdsmands- og Specialarbejderforbunds kongres i 1965 udtalte formanden Viggo Wivel således bl. a.: »Hele den gammelkendte garde mødte frem med deres kendte advarende ord om, at den økonomiske situation var så og så anstrengt, hvorfor arbejdsmarkedets parter måtte vise mådehold, hvis der i det hele taget kunne blive tale om lønforbedringer til arbejderne. De var der allesammen, nationalbankdirektør, økonomer, professorer, de borgerlige blade og mange, mange andre, som vi gennem årene har lært at kende, hver gange arbejdernes lønninger var til debat. At arbejdsgiverforeningens ledelse var mere villig til at lytte til disse advarende røster, kan ikke undre nogen«. Se *Arbejdsmændenes og Specialarbejdernes Fagblad*, 1.11.1965, p. 384.

Alt i alt er der grund til at konkludere, at indkomstpolitik har spillet en overraskende beskeden rolle i den faktiske udformning af dansk økonomisk politik og i det spil, der fører frem til løn- og indkomststigninger i Danmark. Denne konklusion gælder selvsagt kun den undersøgte periode, men meget tyder på, at de for en permanent indkomstpolitik ugunstige vilkår er så dybt forankrede i det danske løndannelsessystem, at det bliver vanskeligt at forestille sig, hvordan en indkomstpolitik i traditionel forstand, som beskrevet i denne fremstilling, vil kunne gennemføres i Danmark som andet end en ideologi, der kan legitimere akutte statslige indgreb i arbejdsmarkedsforhandlingerne.

D. Ingen ny-korporatisme

Det følger af denne hovedkonklusion, at de sidste 15 års indkomstpolitik i Danmark næppe har medført grundlæggende forandringer i samspilmønsteret mellem organisationer og statsmagt. I hvert fald er det vanskeligt at spore en *selvstændig* »korporatiseringstendens« som følge af de mange forsøg på at føre indkomstpolitik.

Den største ændring i samspillet mellem regering og arbejdsmarkedets organisationer kan består i, at der dels er sket en vis optrapning i hyppigheden af kontakter om samfundsøkonomiske problemer mellem regering og organisationer, og dels har både regering og organisationer været »tvunget« til over for offentligheden i større udstrækning end tidligere at tage stilling itl indkomstpolitiske problemer og argumentere for de respektive interesser med indkomstpolitiske – ofte indkomstfordelingspolitiske – argumenter.

Formaliseringsgraden af disse øgede kontakter er imidlertid ringe. Det økonomiske Råd, hvori de store interesseorganisationer har sæde, mødes sjældent, og drøftelserne udstrækker sig ikke længere end til udveksling af ofte i forvejen særdeles velkendte standpunkter. Kontakterne mellem regering og organisationer har derimod bevaret et improviseret præg, hvor det er den enkelte situation, der bestemmer formen for og intensiteten af kontakten. Formentlig tiltaler denne mangel på formalisme begge parter. Et konservativt forslag om at institutionalisere de indkomstpolitiske drøftelser mellem regering og arbejdsmarkedets parter i et formelt »kontaktorgan«[75]) er således blevet afvist af de store partier og organisationer.

At der ikke kan påvises nogen selvstændig udvikling i »korporatistisk« forstand som følge af de indkomstpolitiske forsøg, er selvsagt ikke ensbetydende med en afvisning af, at der i perioden i øvrigt eventuelt er foregået en vis udvikling i retning af højere grad af »korporatisme« i relationerne mellem statsmagten og de store økonomiske interesseorganisationer. Dette spørgsmåls besvarelse må dog afvente betydeligt mere klare begreber og mere omhyggeligt tilrettelagte empiriske undersøgelser af flere sider af samspillet mellem stat og organisationer, end der hidtil har været gennemført i Danmark. Besvarelsen af dette spørgsmål kan selvsagt ikke gives inden for denne fremstillings rammer.

75) Fremsat første gang i 1971, genfremsat 1975, se *Folketingstidende 1971/72*, sp. 612, og *Folketingstidende 1974/75*, 2. saml., sp. 2167.

Udviklingen i den internationale og danske økonomi

DEN INTERNATIONALE ØKONOMI

Organisationen af olieeksporterende lande (OPEC) besluttede på et møde i Wien i slutningen af september at forhøje prisen på råolie med 10 pct. fra 1. oktober. Prisen fastfryses på det nye niveau indtil juni 1976. Før prisforhøjelsen var vedtaget, foregik en meget langvarig og til tider en meget heftig debat mellem de enkelte lande inden for OPEC. På den ene side krævede Saudi-Arabien og Algier, at olieprisen skulle øges med så lidt som muligt af hensyn til den indvirkning, oliepriserne har på den internationale inflationære udvikling. De to lande pointerede, at en øget inflation blot ville ramme OPEC-landenes økonomi gennem højere priser på de produkter, som disse lande køber for deres oliepenge. Disse bekymringer deltes ikke af lande som Iran, Irak og Nigeria, der foreslog en prisforhøjelse på 15 pct.

Som kommentar til prisforhøjelsen på 10 pct. sagde en talsmand fra OPEC, at de vestlige industrilande måtte forstå, at det ikke ville lykkes at få nedbragt olieprisen. Politisk pression for at opnå et prisfald vil blot medføre modforholdsregler fra en samlet OPEC, pointerede talsmanden. Om de fremtidige oliepriser blev der sagt, at jo mere den internationale inflationære udvikling bliver bekæmpet, og jo mere fremskridt der opnås i dialogen mellem industrilandene og OPEC, jo mindre vil prisstigningerne blive.

I det sidste år har OPEC-landene diskuteret, hvorvidt man i fremtiden skulle anvende SDR'en til fastsættelsen af olieprisen frem for dollar. I Wien blev det besluttet at udsætte den yderligere diskussion til den næste OPEC-konference, der finder sted den 20. december. Årsagen hertil var, at dollarværdien frem til slutningen af september havde en stigende tendens, og derved var medvirkende til at sikre OPEC-landenes købekraft. Det blev dog betonet, at hvis dollaren igen begyndte at udvise en international svækkelse, ville resultatet blive en kvoteringsordning af olieprisen med SDR som den centrale størrelse.

Det er anslået,at prisforøgelsen på olie fra den 1. oktober vil medføre, at verdens olieregning på årsbasis vil stige 10–15 mia $. USA og Japan forventer begge en ekstra olieregning på 2 mia $, Vesttyskland skønner en stigning på

3 mia DM, U.K. har udregnet beløbet til ca. 0,3 mia £, og Frankrig har estimeret det ekstra beløb til 4–5 mia franc. De helt store tabere ved prisforhøjelsen er imidlertid udviklingslandene. Som et eksempel kan Indien anvendes. I 1974 beslaglagde importen af råolie ca. en trediedel af Indiens valutaindtægter, og der er god grund til at tro, at Indien er repræsentativ for en stor gruppe udviklingslande.

Valutasituationen

Igennem hele august måned var udviklingen på valutamarkederne meget rolig. Selv om renteforskellen mellem USA og Vesteuropa (U.K. undtaget) forøgedes, gav det ikke anledning til en hævdet dollarkurs, hvilket bl. a. skyldtes, at der stadig var usikkerhed i bedømmelsen af konjunkturopsvingets styrke i USA. Samtidig var der frygt for, at prisudviklingen skulle tage fart i 2 halvår 1975.

Forbrugerpriserne i USA steg fra juni til juli 1,2 pct. mod en gennemsnitsstigning i de foregående måneder på 0,5 pct. pr. måned. Da prisstigningerne for august – offentliggjort i september – ikke fortsatte den stærkt stigende tendens fra juli, og da samtidig renteforskellen mellem USA og Vesteuropa yderligere blev forøget, steg dollarkursen betydeligt i løbet af september. I forhold til den danske krone var der tale om en stigning på 3½–4 pct.

Forøgelsen af renteforskellen mellem USA og Vesteuropa var først og fremmest et resultat af en række diskontonedsættelser i de fleste vesteuropæiske lande i august og begyndelsen af september. Kun U.K. reagerede modsat denne udvikling, idet Bank of England hævede sin diskonto: »Minimum lending Rate« ad to omgange med i alt 2 pct. til 12 pct. Trods dette kunne pundet ikke bevare sin styrke fra sidste halvdel af juli, hvor Wilson-regeringens lønindgreb midlertidigt fik pundet til at stige. Bortset fra en mindre stigning midt i september fremhjulpet af dollarens styrke bevægede pundet sig ned til ca. kurs 1250 ultimo september. I løbet af oktober har pundet fortsat denne tendens, hvilket i stor udstrækning kan forklares ved olielandenes øjensynlige modvilje dels mod at få betalinger i pund dels mod at placere store indskud i U.K. Endelig har det haft betydning for pundkursen, at $ i oktober er blevet noget svækket som følge af byen New Yorks finansielle krise.

Mens $ og £ har bevæget sig noget svingende i eftersommeren i forhold til kronen, har de øvrige valutaer – her tænkes på schweizerfranc'en og slangevalutaerne – bevæget sig en smule opad. Den danske krone ligger sammen med hollandske gylden og senest franske franc placeret i den øvre halvdel af slangen.

Schweizerfranc'en har været fulgt med særlig opmærksomhed, idet man havde bebudet, at der på EF-finansministermødet den 22. september ville blive truffet beslutning om schweizerfranc'ens tilslutning til valutaslangen. Det blev

kun til en principerklæring om schweizerfranc'ens associering. Men som noget nyt var Frankrig enig i erklæringen, hvilket skulle betyde at den endelige løsning er indenfor rækkevidde. Spørgsmålet tages atter op på EF-finansministermødet den 17. november, hvor man håber at kunne få løst spørgsmålene omkring interventionspolitik og kursniveau.

Valutaudviklingen

Udvalgte valutaers procentvise afvigelse over for kronen[1])



1) Udgangspunktet er kurserne, der var gældende pr. 2/1-1974.

Beskæftigelsessituationen i EF

Arbejdsløsheden i Fællesmarkedet stiger fortsat, men stigningstakten især i de større lande er afdæmpet. Dette fremgår af en arbejdsløshedsstatistik, som Kommissionen har udsendt. Det viser sig, at antallet af arbejdsløse personer i alle lande er steget fra juli til august, men at Vesttyskland, Frankrig, Irland, Danmark, Holland og U.K. har haft en mindre stigningstakt fra august 1974 til august 1975 sammenlignet med julitallene. En del af denne udvikling i disse lande skyldes sæsonmæssige årsager, men for Vesttyskland er der god grund il at tro, at den afdæmpede stigningstakt skyldes en vækst i den økonomiske aktivitet.

Arbejdsløshedstal i EF

	Antal arbejdsløse	Stigning aug. 74/aug. 75 Pct.	Stigning juli 74/juli 75 Pct.
Belgien	173.413	80	78
Danmark	114.200	153	171
Vesttyskland	1.031.122	95	111
Frankrig	797.013	86	95
Irland	100.334	47	48
Italien	1.084.400	14[1])	6[2])
Holland	193.931	53	56
U. K.	1.194.411	82	83

1) Stigning fra juni 1974 til juni 1975.
2) Stigning fra marts 1974 til marts 1975.

DEN DANSKE ØKONOMI

Den økonomiske situation er i øjeblikket karakteriseret ved en kraftig formindskelse af underskuddet på betalingsbalancens løbende poster samt en mærkbar opbremsning af pris- og omkostningsudviklingen. Til gengæld er arbejdsløsheden høj.

Af hensyn til den alvorlige beskæftigelsessituation besluttede regeringen at indkalde Folketinget til en ekstraordinær samling i september. Den 8. september blev der indgået et forlig mellem 5 politiske partier om at gennemføre en række aktivitetsstimulerende indgreb. Forligspartnerne var Socialdemokratiet, Venstre, Det radikale Venstre, Kristeligt Folkeparti og Centrumsdemokraterne. Forliget kom i hovedtræk til at bestå af følgende indgreb og bestemmelser:

- en momsnedsættelse på 5¾ pct. fra den 29. september og 5 måneder frem (undtagen motorkøretøjer, benzin, el, telefon og radio- og TV-licens),
- den bundne opsparing blev frigivet fra den 23. september,
- støtte til erhvervslivet på ca. 1½ mia kr. samt
- øgede offentlige investeringer på 650 mill. kr.

Derudover blev der underskrevet en hensigtserklæring, hvor forligspartnerne udtrykker, at pris- og omkostningsudviklingen i perioden 1976–79 skal holdes inden for meget snævre rammer, således at erhvervenes konkurrenceevne over for udlandet fortsat forbedres.

Forliget definerer ikke, hvad der forstås ved udtrykket »snævre rammer«, men ledende medlemmer bag forliget har senere forklaret, at der f. eks. i 1976 kun må komme 2 dyrtidsportioner til udløsning. Hvis prisudviklingen forløber på en sådan måde, at der kommer mere end 2, skal regeringen gribe ind og få neutraliseret de overskydende portioner.

Betalingsbalance og udenrigshandel

Underskuddet på den danske handelsbalance har i de første 8 måneder af 1975 været betydeligt mindre end den tilsvarende periode i 1974. Merimporten beløber sig til ca. 5 mia kr. mod ca. 11 mia kr. i 1974. Bag denne udvikling ligger en markant nedgang i importtallene. Opgjort i løbende priser er importen i den betragtede periode faldet med ca. 11 pct., mens eksporten er steget ca. 5 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	5.061*)	4.177	4.211*)	434	760*)
Oktober	5.265		4.557		709	
November	4.849		4.251		598	
December	4.684		3.963		721	
I alt	60.480		46.922		13.558	

*) Foreløbige tal

Hvis der foretages en opdeling af importen efter anvendelse, har alle grupper bortset fra »transportmidler« udvist en tilbagegang i forhold til 1974. Det største fald er sket i gruppen »varer fortrinsvis til direkte anvendelse i bygge- og anlægsvirksomhed«, der som følge af den kraftige afmatning i byggesektoren i 1975 har udvist en nedgang på ca. 23 pct. »Varer fortrinsvis til direkte anvendelse i byerhvervene« har haft et fald på ca. 17 pct., mens »brændselsstoffer, smørestoffer, elektrisk strøm« er ca. 9 pct. mindre end importen i de første 8 måneder af 1974.

Den animalske og vegetabilske landbrugseksport er tilsammen i 1975 steget med 15 pct. sammenlignet med 1974, kød- og mælkekonserves er faldet 21 pct., mens industrieksporten kun har udvist en meget moderat stigning på ca. 5 pct.

Den forbedrede udvikling i udenrigshandelen kommer også tydeligt til udtryk i betalingsbalancestatistikken. I 1. halvår 1975 har der således kun været et underskud på betalingsbalancens løbende poster på 375 mill. kr. mod 5.335 mill. kr. i 1. halvår 1974.

Det er i øjeblikket realistisk at regne med et meget moderat underskud på

betalingsbalancens løbende poster i 1975. Årets 3. kvartal vil sandsynligvis udvise et overskud, fordi turistposten sædvanligvis i dette kvartal giver et relativt stort overskud. Derimod kan der forventes et underskud i 4. kvartal, men af mindre omfang, idet det store pres på importen af varer først kan ventes i begyndelsen af 1976.

Produktion og beskæftigelse

Af det konjunkturbarometer, som Danmarks Statistik offentliggør hvert kvartal, fremgår, at der i industrien er en vis positiv forventning til den økonomiske udvikling i oktober kvartal. Industrien under ét regner med fremgang i produktion og ordreindgang, mens lagrene kun forventes at blive reduceret i mindre omfang. Der ventes uændrede løbende investeringer. Statistikken er baseret på rapporter fra 800 større virksomheder og er indsamlet i perioden 1.–20. oktober 1975, dvs. at forventningerne til det politiske forlig er medregnet i virksomhedernes indberetninger.

Konjunkturbarometer. Hele industrien

	Faktisk forløb i juli kvartal 1975 i forhold til april kvartal 1975			Forventet forløb i oktober kvartal 1975 i forhold til juli kvartal 1975		
	mindre	omtrent uændret	større	mindre	omtrent uændret	større
			Pct.			
Produktion	28 (28)	54 (56)	18 (16)	16	51	33
Antal beskæftigede arbejdere, ultimo kvartalet	28 (26)	56 (63)	16 (11)	18	65	17
Ordreindgang fra hjemmemarked	28 (21)	48 (58)	24 (21)	13	54	33
Orgreindgang fra eksportmarked	28 (22)	47 (52)	25 (26)	15	60	25
Færdigvarelagre, ultimo kvartalet	38 (30)	48 (60)	14 (10)	23	66	11
Råvarelagre, udtimo kvartalet	31 (21)	55 (71)	14 (8)	19	68	13
Samlede løbende investeringer	17 (16)	75 (77)	8 (7)	15	72	13
Investeringsplaner, ændret i kvartalet	12 (.)	78 (.)	10 (.)	.	.	.

Anm. Produktion, ordreindgang og lagre vurderet i varemængder eller som værdi i uforandrede priser. Der er set bort fra normale sæsonbestemte ændringer. Tallene i parentes gengiver den udvikling, som virksomhederne forventede ved indgangen til 2. kvartal.

Bortset fra maskinindustrien, som regner med fortsat tilbagegang, venter næsten alle øvrige industrigrupper fremgang. Størst fremgang forventer udprægede forbrugsvareindustrier som fodtøjs- og beklædningsindustri, møbelindustri og elektroindustri.

Derimod er der ikke i konjunkturbarometret megen trøst at hente for de i gennemsnit ca. 115.000 (svarer til 5,7 pct. af samtlige) lønmodtagere, der var arbejdsløse i september. Industrien under ét forventer nemlig uændret beskæftigelse i oktober kvartal.

Forbrug og investering

Detailomsætningen målt i mængder har i perioden januar–august 1975 været 0,3 pct. lavere end i samme periode i 1974.

Det er især posten »andre forbrugsvarer«, der består af TV- og radioapparater, køleskabe m. v., der har medført denne udvikling, idet denne post i gennemsnit er faldet med 4,1 pct. i den betragtede periode. Posten »beklædning m. v.« er faldet 0,8 pct., mens »nærings- og nydelsesmidler« udviste en stigning på 1,5 pct. Med den udvikling, der i øjeblikket er i detailomsætningen – augustindekset var således 1,6 pct. over den tilsvarende måned året før – og i betragtning af de forbrugsstimulerende indgreb, der blev gennemført i Folketinget i september, er det realistisk at regne med, at detailomsætningen målt i faste priser for hele 1975 i gennemsnit vil udvise en stigning på ca. 3,5 pct. i forhold til 1974.

En anden vigtig indikator for udviklingstendensen i det private forbrug er nyindregistrerede personbiler. I de første 9 måneder af 1975 har tallet for nyindregistrerede personbiler været på ca. 85.600. Især i sidste halvår af 1974 var registreringstallet ekstremt lavt p. g. a. den midlertidige afgiftsforhøjelse på biler, der gennemførtes i 1974, og som ramte branchen hårdt. For hele 1974 blev registreringstallet derfor så lavt som 78.848 mod 121.321 i 1973. Med den udvikling, der i øjeblikket er i bilsalget, vil et tal omkring 110.000 for 1975 være et realistisk skøn, dvs. en vækst fra 1974 i antal enheder på 40 pct.

Investeringsaktiviteten i erhvervslivet bevæger sig fortsat på et meget lavt niveau i forhold til 1974. Således blev der i 2. kvartal påbegyndt knap 40 pct. mindre etageareal inden for erhvervsejendomme end i samme kvartal 1974. For 1. kvartal var det tilsvarende tal ca. 49 pct. lavere. Dertil kommer, at investeringerne i kapitaludstyr synes at være meget ringe. Importen af kapitaludstyr har i månederne januar–august i løbende priser været 215 mill. kr. lavere end i de samme måneder i 1974, ensbetydende med et fald på ca. 5 pct. Endelig kan nævnes, at der i de betragtede måneder af 1975 er sket et fald i nyindregistreringen af vare- og lastbiler på 9 pct. i forhold til de samme måneder i 1974.

Boligbyggeriet

Aktiviteten inden for boligsektoren har i juni, juli og august udvist en markant ændring. De relativt kraftige fald i påbegyndelser, der blev registreret i årets første 4 måneder, er nu bragt til ophør. I relation til de samme måneder i 1974 blev der i juni, juli og august påbegyndt 54, 44 og 38 pct. flere antal boligenheder. Det er især parcelhusbyggeriet, der har ført an i denne udvikling med procentstigninger på henholdsvis 56, 61 og 114 pct.

En relativ lav obligationsrente kombineret med stimulansen fra momsnedsættelse vil med stor sandsynlighed medføre, at de resterende måneder i 1975 vil vise en sæsonkorrigeret kraftig stigning i påbegyndelserne. Det vil derfor være realistisk at regne med, at der for 1975 i alt vil blive påbegyndt ca. 32.000 antal boligenheder, dvs. godt 6.000 flere end i hele 1974. Boligforligets målsætning om en produktion på 40.000 boligenheder om året nås ikke i 1975. Frem til ultimo august blev der i alt fuldført knap 23.000 enheder mod ca. 32.500 i samme periode i 1974. I slutningen af august var der 35.000 under opførelse mod 47.700 på samme tidspunkt sidste år.

Pris- og lønudviklingen

Af en netop offentliggjort statistik fra OECD fremgår, at Danmark i øjeblikket har et meget moderat prisstigningstempo sammenlignet med de øvrige industrialiserede lande. I de 12 måneder fra august 1974 til august 1975 var væksten i forbrugerprisindekset 9,6 pct., hvilket placerer Danmark som landet med den femte laveste stigning. Kun USA, Vesttyskland, Østrig og Schweiz har lavere prisstigningstakt med henholdsvis 8,6, 5,9, 8,8 og 6,7 pct. i den betragtede 12-måneders periode var gennemsnittet for OECD-området 11,0 pct. og for EF-området 13,9 pct.

Prisindeks

	Råvareprisindeks		Engrosprisindeks		Forbrugerprisindeks		Månedsprisindeks	
	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		177		215,9		143,9	
November	265		176		218,9		146,9	
December	266		177		220,3		147,0	

For langt de fleste råvarers vedkommende er prisniveauet fortsat vigende. Årsagen er først og fremmest afmatningen i det internationale konjunkturforløb, der medfører en svigtende efterspørgsel.

Det er især metallerne, der har været udsat for betydelige prisfald. Mellem ultimo september 1974 og ultimo september 1975 var der sket følgende fald på metalmarkederne: kobber 8 pct., bly 24 pct., zink 10 pct., tin 8 pct. og stangjern 18 pct. Udover metallerne har sukker udvist en markant nedgang, nemlig 57 pct.

Den her nævnte udvikling er speciel meget alvorlig for u-landene, idet disse ofte er meget afhængige af en enkelt råvare. Med det begyndende konjunkturopsving, der kan registreres i USA, Japan og Vesttyskland, er det dog sandsynligt, at råvarepriserne vil få en stigende tendens igennem 1976.

Penge- og kreditforholdene

Et resultat af den afmatning, der i øjeblikket kendetegner den danske økonomi, er det store underskud på statsfinanserne i finansårene 1975/76 og 1976/77. Den formindskede økonomiske aktivitet medfører mindre skatteindtægter, den store arbejdsløshed kræver øgede offentlige udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse og dertil kommer udgifterne til de aktivitetsstimulerende indgreb, der blev gennemført i september. På denne baggrund er det estimeret, at staten i alt vil udpumpe omkring 6 mia. kr. fra ultimo oktober frem til april 1976.

Det var ventet, at Nationalbanken ville skride ind over for en sådan likviditetsudpumpning. Den 24. oktober blev Nationalbankens modtræk offentliggjort. Resultatet blev, at der vil blive opsuget mere end 3,5 mia. kr. fra banker og sparekasser ved indførelse af kassebindingsregler?

Kassebindingen består af to led. Enten skal der deponeres 3 pct. af indlånene pr. 30. september eller 24 pct. af stigningen fra 31. marts til 30. september. Herefter skal der deponeres 12 pct. af stigningen hver måned frem til 1. april 1976. Nationalbanken vil i øjeblikket forrente de deponerede beløb med 4½ pct. p. a., men renten vil variere med diskontoen.

Indlånsbeviserne vil få en løbetid på 91 dage. Nationalbanken vil ikke sætte en pålydende rente på beviserne, men papirerne skal sælges så de får en kurs, der giver en markedsrente. De nye indlånsbeviser vil kunne handles mellem pengeinstitutterne indbyrdes samt kunne købes af private.

Udover de her nævnte indgreb har Nationalbanken, siden sidste nummer af Økonomi og Politik udkom, nedsat diskontoen med ½ pct. til 7½ pct., og hævet kreditloftet med 5 pct. (Ultimo august med 2 pct. og ultimo oktober med yderligere 3 pct.). Udvidelsen betyder, at pengeinstitutterne får adgang til at hæve deres bevilgede kreditter med 4.1 mia. kr. til i alt 86.5 mia. kr.

De afmatningstendenser, der i øjeblikket kendetegner dansk økonomi, kommer til udtryk i pengeinstitutternes udlånsvirksomhed. I perioden oktober 1974

til september 1975 faldt bankernes udlån med 0,7 pct., mens indlånsstigningen var så høj som 25,9 pct. I perioden oktober 1973 til september 1974 steg udlånene med 9,4 pct. og indlån blev forøget 7,7 pct.

Af Danmarks Nationalbanks kvartalsoversigt fra august 1975 kan man få et indtryk af, hvilke erhvervsgrupper der især har lånt mindre i bankerne fra april 1974 til april 1975.

Bankernes kreditgivning fordelt på erhverv

	Millioner kroner (ultimo april)		Stigning fra år til år (april-april)		Procentvis fordeling (ultimo april)	
	1974	1975	73/74	74/75	1965	1975
Håndværk og industri	6.462	7.356	14,9	13,8	21,6	16,6
Engroshandel	3.496	3.570	22,9	2,1	12,7	8,0
Detailhandel	4.144	4.142	13,9	0,0	13,1	9,3
Landbrug, gartneri og skovbrug	1.939	2.382	0,6	22,8	8,2	5,4
Fiskeri og søfart	361	559	— 10,0	54,8	2,2	1,3
Offentlig anlægsvirksomhed	737	765	— 15,1	3,8	2,9	1,7
Byggeri	11.426	8.888	11,6	— 22,2	20,0	20,0
Andre erhverv	4.663	5.239	— 0,4	12,4	9,3	11,8
Prioritetslån	1.625	1.955	13,3	20,3	3,3	4,4
Andre formål [1])	8.137	9.570	42,8	17,6	6,7	21,5
I alt	42.990	44.426	15,1	3,3	100,0	100,0

1) Udlån til foreninger og organisationer, statsgarenterede studielån og udlån til lønmodtagerhusholdninger og andre ikke-selvstændige erhvervsdrivende.

Som det fremgår af tabellen, er det engroshandel, detailhandel, offentlig anlægsvirksomhed og byggeriet der har lånt mindre i bankerne, mens landbruget og fiskeri og søfart har haft en kraftig stigning i deres lånoptagelser. Kreditgivningen til andre formål steg fra 1974 til 1975 med 17,6 pct. Det kan nævnes, at i denne gruppe steg udlån til lønmodtagerhusholdninger og andre ikkeselvstændige erhvervsdrivende med 18,3 pct.

Svend Lundgren
24/10-1975