

SAMFUND ØKONOMIEN

djøf

December
2004:5



Redaktion:

Professor, dr. polit.
Niels Kærgård (*ansvarshavende*)
Mag.scient.soc. Peter Abrahamson
Cand.polit. Anders Møller Christensen
Cand.polit. Kåre Clemmesen
Cand.polit. Nils Enrum
Cand.scient.adm. Anders Hede
Lic.scient.pol. Lotte Jensen
Cand.polit. Niels Ploug
Cand.oecon. Anita Vium

Administration:

Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Abonnement:

Medlemmer af DJØF:
125 kr. inkl. moms pr. år.

Studerende:
50 kr. inkl. moms pr. år.

Virksomheder og ikke-medlemmer:
470 kr. inkl. moms pr. år
(postgiro 102 58 99).

Løssalg pr. hæfte 100,00 kr. inkl. moms.

Oplag: 1.000

Tryk: Holbæk Amts Bogtrykkeri

Samfundsøkonomen udgives af DJØF, Danmarks Jurist- og Økonomforbund, der er faglig organisation for jurister, økonomer og andre samfundsvidenskabelige kandidater.

Artikler i Samfundsøkonomen bliver bragt i trykt form og på DJØF Online i elektronisk form. Samfundsøkonomen arbejder på at indgå samarbejde med andre elektroniske artikeldatabaser hvorigennem artiklen også vil kunne søges.

ISSN 0108-3937



Gothersgade 133
Postboks 2126, 1015 København K
Tlf.: 33 95 97 00, Fax: 33 95 99 99
E-mail: djoef@djoef.dk
Homepage: www.djoef.dk
Ekspeditionstid kl. 9.00-16.00

Det moderne Danmarks problemer

Dette nummer af *Samfundsøkonomen* er ikke noget temanummer. Artiklerne handler om vidt forskellige ting, og der er ingen rød tråd. Ikke desto mindre kan man måske få en slags billede af det moderne Danmark ved at læse nummeret. Mange af problemstillingerne er nok både tids- og stedstypiske, dvs. typiske for en nordisk velfærdsstat ved begyndelsen af det tredje årtusinde. Mange andre kulturer ville nok stille sig fuldstændigt uforstående over for debatter om, hvorvidt de studerende skal betragtes som kunder eller produkter, om gymnasiaster der vælger irrelevante fag for at få høje karakterer, om jobmatchning på særlige vilkår og om offentlige-private partnerskaber.

Da det altså er sådanne aktuelle ting, der tages op, er det langt fra sikkert, at det er den endelige sandhed, der står i artiklerne. Men derfor kan de jo godt være et nyttigt udgangspunkt for en debat, der kan gøre alle klogere – »det, der bringer verden fremad, er ikke korrekte undersøgelser, men konstruktive fejltagelser«, sagde en klog mand engang. Læs derfor også dette nummer af *Samfundsøkonomen* med en naturlig kritisk sans, og gå så – hvis du er uenig – ind i en debat med forfatterne i de kommende numre.

Nummeret indledes med en artikel om velfærdskommissionens første rapport. Velfærdskommissionens rapporter om den danske velfærdsstats langsigtede problemer vil utvivlsomt være temaet for mange debatter i de kommende år og også temaet for mange artikler i *Samfundsøkonomen*. Der er allerede kommet forslag om et temanummer om emnet, men indtil videre starter debatten altså med enkeltindlæg i de løbende numre. For der er mange ting at diskutere. Er kommissionen for pessimistisk, som *Henrik Herløv Lund* hævder i sin artikel? Eller er der tværtimod store lurende oversete farer, som endnu ikke er inddraget tilstrækkeligt i debatten. Der er aldringen, der er globaliseringen, og de danske arbejdspladser, der flytter til lavtlønsområderne, der er alvorlige og omkostningskrævende miljøproblemer og ressourcebe-grænsninger og potentielle konflikter i det multietniske samfund. Der er nok af problemer, der kan true velfærdsstaten. Og det har jo altid – som Rådet For

Større Færdssikkerhed kaldte sin kampagne for nogle år siden – været brug for at »Forudse Faren«. Hvis vi i tide tager vore forholdsregler, så er problemerne ofte meget overkommelige.

Men det er også godt at have gjort sig klart, hvad det er for en slags problemer, der kan dukke op. Og der er ikke i denne debat sat spørgsmålstejn ved, at vi også i fremtiden får en vækst på et par procent per år. Det vil sige, at når vi får den største forsørgerbyrde med mange ældre omkring år 2040, så er vi ca. dobbelt så rige som i dag. Og så er det noget misvisende at sige, at vi ikke har råd. Det problem, vi har, er under ingen omstændigheder et »fattigdomsproblem«. Det er basalt set et fordelingsproblem. Og det er måske andre løsninger, der skal til, hvis vi har en meget stor kage, der skal fordeles anderledes, end hvis vi havde en skrumpende kage. Hvis det er de nuværende unge, der bliver klemte, bl.a. fordi de skal betale til et meget stort antal pensionister, når de kommer ud på arbejdsmarkedet, så er det vel ikke så oplagt at prøve at tage højde for det i tide ved at starte med at spare på netop disse klemte generationers skolegang og uddannelse.

Netop uddannelse er emnet for to af artiklerne i dette nummer. *Karsten Albæk* diskuterer, hvordan den nye gymnasiereform virker på incitamenterne til, at de unge vælger de fag, der gør dem bedst studieegnede. *Poul Houman Andersen* diskuterer de studerendes og læreranstaltnes forhold til hinanden –

de studerende kunder, produkter eller partnere? Det kan lyde som lidt ordkløveri, men dækker over fundamentale forskelle i holdninger, der er vigtige for systemets funktion.

Forskellige aspekter af samspillet mellem den private og den offentlige sektor er temaet for tre artikler. *Erik Haller Pedersen* diskuterer skattepolitik og fordeling: Er beskatning af kapitalgevinster en rimelig og hensigtsmæssig beskatningsform? *Johannes Sloth* behandler de nye partnerskabsformer mellem offentlig og privat virksomhed – ligesom skattepolitik er samspillet mellem den offentlige og den private sektor etældgammelt tema, men OPP er en ny form for samspil. Endelig beskriver *Søren Jensen* mulighederne for, at man kan lave en rationel jobmatchning, når offentligt støttede job på særlige vilkår skal besættes.

Nummerets sidste artikel er en teoriehistorisk gennemgang af de komparative fordeles plads i udenrigshandelsteoriens historie. Selv for økonomer, der tror, de kender teorien om de komparative fordele ud og ind, så indeholder *Ole Bruus'* artikel overraskende oplysninger. Hvem vidste f.eks., at det ikke var Ricardo, men den engelske kommandant på Anholt under Napoleonskrigene, der først udviklede teorien.

Niels Kærgård
Fødevareøkonomisk Institut, KVL
Redaktør

Vejledning om manuskripter

- 1) Redaktionen modtager forslag til publicering. Manuskripterne bedømmes af redaktøren og evt. redaktionspanelet. Manuskripterne returneres normalt ikke. Redaktionen påtager sig intet ansvar for indsendte manuskripter.
- 2) Godkendte artikler skal indsendes på papir og diskette. Disketter skal være 3,5", og der kan skrives i programmer som Word Perfect, Word, o.l. Artiklerne må højst være på 28.000 enheder inkl. grafik og tabeller, således at en artikel max. fylder 6 færdigtrykte sider.
- 3) Der vedlægges en kort sammenfatning (max. 50 ord) til indledning samt forfatteroplysninger og et vellignende foto.
- 4) Noter – så få som muligt – nummereres fortløbende i artiklen. Litteraturhenvisning anføres med forfatternavn, år og sidehenvisning (eks.: P. Olsen, 1980, s. 10). I litteraturlisten anføres forlag, udgivelsessted og -år, evt. tidsskriftnavn, -nummer og årgang.
- 5) Forfatterne modtager et ombrudt aftryk af artiklen til korrekturlæsning og 15 frieksemplarer af det nummer, i hvilket artiklen er publiceret.
- 6) Offentliggjorte artikler honoreres.

Velfærdskommissionen: Politik iklædt som økonomisk nødvendighed

I artiklen analyseres velfærdskommissionens debatoplæg. Det diskuteres, at der er stor usikkerhed forbundet med så langsigtede fremskrivninger, navnlig om så afgørende spørgsmål som befolkningstallets og arbejdsstyrkens udvikling set i forhold til spørgsmålet om indvandring.

I det videre argumenteres for, at kommissionens vurdering af de økonomiske problemer frem til 2040, som følger af det voksende antal ældre, er meget pessimistisk.

Endelig analyseres i artiklen velfærdskommissionens fremstilling af de politiske handlemuligheder. Der argumenteres for, at kommissionens vurdering af en række politiske instrumenters mulighed for at løse de økonomiske problemer er for restriktiv.



Henrik Herløv Lund,
økonom, cand.scient.adm.
Medlem af »Den alternative
velfærdskommission«

Meget usikre fremskrivninger

Hovedproblemstillingen i Velfærdskommissionens debatoplæg »Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv« er, at velfærdsstatens finansiering frem til 2040 vil komme under pres, fordi det offentlige indtægter falder i takt med, at antallet af personer i den erhvervsaktive alder daler i perioden. Samtidig bliver der flere ældre – bl.a. som følge af, at vi lever længere – samt flere indvandrere og efterkommere, og det vil øge de offentlige udgifter.¹ Effekten af flere ældre, længere middellevetid mm. skønner kommissionen til en stigning i de offentlige netto-udgifters andel af BNP på op mod 8% fra 2001 til 2041,² hvilket svarer til manglende 60 mia. kr. i

statskassen i 2041. Det skyldes primært stigende udgifter til sundhed og pleje og til offentlig pension samtidig med, at skattegrundlaget som anført falder pga. udviklingen i arbejdsstyrken.

Lukningen af dette hul vil ifølge kommissionen kræve enten en stigning i bundskatterne på 8,5% eller besparelser i de offentlige udgifter på 3,7%, eller at beskæftigelsen øges med 274.000.

Dette resultat når velfærdskommissionen frem til efter nogle meget langsigtede fremskrivninger 40 år frem. Det er selvsagt, at der er stor usikkerhed med at forudsige så kompleks en størrelse som den samlede samfundsøkonomiske udvikling over så lang tid.

Det er af velfærdskommissionens formand blevet vedgået, at der er denne usikkerhed, men han var dog af den opfattelse, at den grundlæggende problematik: befolknings- og arbejdsstyrkeudviklingen ligger rimelig fast.³ Det er imidlertid lige bestemt ikke tilfældet.

Velfærdskommissionen baserer sin fremskrivning på en befolkningsprognose i den økonomiske model »DREAM« – en befolkningsprognose, der imidlertid for ikke så længe siden er undergået en drastisk ændring. Så sent som i 2002 mandede befolkningsprognosen i DREAM ud i et befolknings-

tal, der i 2040 var godt 250.000 større end den befolkningsprognose, der nu ligger til grund for velfærdskommissionens beregninger (2003-prognosen). Den samme ændring i befolkningsprognosen indebærer, at arbejdsstyrken »med et slag« blev 100.000 mindre i 2040.

Hvad der er sket med ændringen, er, at regeringsopstramninger på udlændingeområdet i disse år er blevet lagt til grund for vurderingen af indvandringens omfang de næste 40 år. Eller sagt med andre ord: Der gås ud fra, at den aktuelle regerings politik videreføres de næste 40 år. Tages der udgangspunkt i, hvor meget netop udlændingepolitikken er blevet ændret de seneste 3-4 år, turde det være en meget diskutabel forudsætning. En antagelse om, at den nuværende udlændingepolitik videreføres på mellemlangt hold, fx frem til 2010, turde have været mere forsvarlig.

At gå ud fra, at den gælder så langt som til 2040, nærmer sig hasard.

Det er imidlertid en hasard, der får afgørende betydning for størrelsen af de samfundsøkonomiske problemer i 2040, idet presset på de offentlige finanser selvsagt bliver væsentligt mindre med en større indvandring. Til illustration heraf kan anføres, at en beregning af AER ud fra 2002-prognosen i stedet for 2003-prognosen giver til resultat, at udgiftspresset på de offentlige finanser i 2040 ville være 1,6% lavere end det, som velfærdskommissionen når frem til.⁴

Pessimistiske vurderinger

Højere uddannelsesniveau indebærer større arbejdsstyrke

Vurderingen af udviklingen i arbejdsstyrken er altså som anført et afgørende omdrejningspunkt i velfærdskommissionens analyse, der har regnet sig frem til, at arbejdsstyrken i 2040 vil være omkring 350.000 lavere end i dag.

Imidlertid sker der i perioden også en betydelig stigning i uddannelsesniveauet i befolkningen i takt med, at de nuværende generationer af ældre erstattes af yngre generationer med højere uddannelsesniveau, bl.a. fordi jo højere uddannelse, desto mindre tilbøjelighed til tidlig tilbagetrækning. Dette vil modsat give et positivt bidrag til arbejdsstyrken i fremtiden. Dette har velfærdskommissionen med og har regnet sig frem til en forøgelse af arbejdsstyrken med 35.000 som følge heraf. Dette er imidlertid en noget pessimistisk vurdering. Velfærds-

kommissionen antager nemlig i den forbindelse, at der ikke sker nogen tilvækst i uddannelsesniveau for personer over 30 år. Herved indgår de uddannelsesmæssige opkvalificeringer, der sker i årene efter 30, ikke, på trods af at omkring 30% af de personer, som færdiggør en videregående uddannelse, er over 29 år.⁵

Ved dette pessimistiske udgangspunkt undervurderes det positive bidrag til arbejdsstyrken fra stigende uddannelsesniveau, hvilket kommissionen i sin analyserapport også medgiver.⁶ Ifølge andre beregninger vil fuld indregning af uddannelseseffekten forøge arbejdsstyrken med op til 100.000. Det positive bidrag til de offentlige finanser øges hermed også fra omkring 2% ifølge velfærdskommissionens metode til omkring 4,4%.⁷ Altså er velfærdskommissionens vurdering på dette punkt omkring 2,4% ud af de 8% for pessimistisk.

Øget levetid indebærer også længere raske ældre

Også på et andet væsentligt punkt er velfærdskommissionens fremstilling for pessimistisk. Ifølge kommissionen vil velfærdsstaten som anført på udgiftssiden komme under pres, idet der med det stigende antal ældre og den stigende levetid også vil være voksende udgifter til pensioner samt til pleje og service til ældre. Kommissionen har i denne forbindelse fået foretaget en beregning af udgiftsudviklingen frem til 2040 i de såkaldte »individuelle serviceydelser«, hvorved forstås alle former for service, der kan henføres til enkeltpersoner, fx sygehuse, plejehjem og biblioteker.⁸ Afgørende i den forbindelse er imidlertid, at der ved beregningen gås ud fra, at udgifterne til sundheds- og plejeforanstaltninger antages at følge en bestemt aldersprofil, idet man har fastholdt det nuværende niveau for de enkelte aldersgruppers gennemsnitlige udgift pr. person. Da det er de ældre aldersgrupper, der koster mest i sundhed og pleje, og da det med stigende middellevetid er dem, der bliver flere af, får denne metode kraftig effekt for udviklingen i de offentlige udgifter. Det samlede træk på alle former for offentlige service, inkl. pasning og pleje samt sundhed, vil beregnet på denne måde stige med 3,1% frem til 2040.⁹

Men dette udgangspunkt er som anført for pessimistisk, hvilket kommissionen også verbalt medgiver, men uden at lade det indgå i beregningerne.¹⁰ I kommissionens analyse ses bort fra, at stigende middellevetid må antages at indebære øgede restle-

vetider i forhold til i dag eller med andre ord, at fremtidens ældre vil være mere raske end nutidens på tilsvarende alderstrin, hvorfor den særligt plejekrævende fase i de sidste leveår indtræder i en tilsvarende senere alder. Populært sagt er kommissionens forudsætning ved beregningen af udviklingen i de offentlige udgifter i stedet, at stigende levealder omsættes i »flere måneder på plejehjem«. Dette er naturligvis en alt for pessimistisk forudsætning, som kommissionen da heller ikke følger i sine overvejelser over tilbagetrækningsalderen. Her mener kommissionen jo, at tilbagetrækningsalderen skal øges med stigende levealder, hvilket jo ikke giver meget mening, hvis stigende levealder kun omsættes i flere måneder på plejehjem.

Hvis der ved beregningen af udgiftsudviklingen i stedet for kommissionens meget pessimistiske forudsætning korrigeres for det senere behov for pleje og pasning samt sygdomsbehandling, vil trækket på de offentlige udgifter således beregnet kun stige med godt 0,5% fra 2004 til 2040. Altså en reduktion i det offentlige forbrug i 2040 med 2,6% i forhold til velfærdskommissionens beregning.¹¹ Herved vil udgiftspreset i 2040 reduceres med godt 0,8% af BNP.

Offentlige udgifter stiger mindre

Endvidere kan der argumenteres for, at velfærdskommissionen overvurderer stigningen i en væsentlig del af de offentlige udgifter, nemlig overførselsindkomsterne. Overførsler reguleres ifølge satsreguleringsloven. Kommissionens har vedrørende udviklingen heri valgt det udgangspunkt, at overførslerne herigennem reguleres fuldt ud svarende til lønudviklingen efter fradrag for pensionsindbetalinger.

Også denne antagelse kan diskuteres. Det er over for antagelsen om fuld dækning blevet fremført, at den måde, satsreguleringen beregnes på, ikke giver fuld dækning, men derimod indebærer et årligt efterslæb på omkring 0,2%.¹² Beregnet over en periode på 40 år vil dette efterslæb samlet løbe op i, at overførselsindkomsterne stiger med omkring 8% mindre end lønudviklingen i samme periode. Velfærdskommissionen har for perioden 2001 til 2041 skønnet, at de reale overførselsindkomster i 2001-priser vokser fra at udgøre 17,3% til 21,4% af BNP. Indregnes imidlertid efterslæbet bliver stigningen godt 0,7 procent mindre. For det samlede offentlige udgifter betyder det, at disse stiger med godt 0,3% mindre end skønnet af velfærdskommissionen.

Der må også fremover forventes højere opsparing i arbejdsmarkedspensioner

Endelig går kommissionen i sine fremskrivninger ud fra uændret dækning med arbejdsmarkedspensioner i forhold til det i den senest indgåede overenskomst for LO-området aftalte, ifølge hvilket indbetalingsprocenten over de næste 3 år forøges til 10,8%.

Indbetalingerne til opsparing i arbejdsmarkedspension er jo imidlertid blevet forøget gradvist, men støt over de seneste mange års overenskomstforhandlinger. Selvom der da klart vil være en grænse for, hvor meget og især hvor hurtigt indbetalingerne kan forventes at blive forøget, så er der på den anden side næppe grundlag for at antage, at lønmodtagerne og deres organisationer ønsker at stoppe på det nuværende niveau. Og selvom velfærdskommissionen ser offentlige finansieringsproblemer forude, indebærer fremskrivningerne jo ikke ligefrem et fattigdomsforløb frem til 2040. Der vil altså være råderum i lønudviklingen til også fremover at øge pensionsopsparingen.

Velfærdskommissionen har beregnet, at en forøgelse af indbetalingerne for alle beskæftigede fra 2007 med 3% af lønnen vil nedbringe finansieringsproblemet med i 2041 med omkring 1,1 procent, målt i mindre stigning af bundskattesatsen. En så stor stigning på en gang er ikke realistisk, men derimod er det som anført realistisk at forvente en fortsat gradvis forhøjelse af indbetalingerne over også en række af de fremtidige overenskomstforhandlinger. Dette har kommissionen imidlertid ikke regnet på, men at opsparingen i form af arbejdsmarkedspensioner over en årrække kunne komme op på den anførte stigning, må betragtes som realistisk. Den økonomiske effekt heraf vil naturligvis ikke være så kraftig som med en hurtig og drastisk forhøjelse – men sker forhøjelsen over 3-4 overenskomstforhandlinger, dvs. frem til 2016, vil den samlede effekt heraf alligevel være ikke uvæsentlig – her skønnet til, at stigningen i de offentlige udgifters andel af BNP reduceres med -0,5 procent.

Velfærdskommissionens pessimisme overdimensionerer problemet

I sit debatoplæg når velfærdskommissionen frem til, at der i 2040 vil mangle omkring 60 mia. kr. i de offentlige kasser eller svarende til en skattestigning på 68.000 kr. for en LO-familie i 2040.

Som anført ovenfor kan der imidlertid argumen-

teres for, at ud af den stigning i de offentlige nettoudgifter på godt 8% af BNP eller stigning i bundskatterne på 8,5%, som velfærdskommissionen hævder vil være størrelsesordenen af finansieringsproblemet i 2040, stammer en ikke uvæsentlig del af problemet fra, hvad der diplomatisk kan kaldes »kommissionens egne pessimistiske vurderinger«, jf. nedenstående tabel:

UDGANGSPROBLEM	% af BNP
Samlet stigning i de offentlige nettoudgifter 2001-2041:	7,7 ¹³ -9,5 ¹⁴
Fuld indregning af højere uddannelsesniveau – reduktion i stigning af nettoudgifters andel af BNP fra 2001 til 2041 i forhold til velfærdskommissionen:	-2,4
Længere raske ældre – reduktion i stigning af nettoudgifters andel af BNP fra 2001 til 2041 i forhold til velfærdskommissionen:	-0,8
Overførselsindkomster reguleres ikke fuld ud svarende til lønudviklingen – reduktion i stigning af nettoudgifters andel af BNP fra 2001 til 2041 i forhold til velfærdskommissionen:	-0,3
Gradvis forøgelse af indbetalingerne til arbejdsmarkedspension – reduktion i stigning af nettoudgifters andel af BNP fra 2001 til 2041 i forhold til velfærdskommissionen:	-0,5
RESTPROBLEM	3,7-5,5

Hermed skal ikke postuleres, at udviklingen frem til 2040 ikke indebærer et betydeligt finansieringsproblem for velfærdsstaten, for det gør den under alle omstændigheder. Men fremskrivninger over 40 år som dem velfærdskommissionen arbejder med, er forbundet med meget stor usikkerhed. Når velfærdskommissionen i den forbindelse når frem til et så voldsomt problem i 2040, har det i ikke uvæsentlig grad rod i, at den på en række punkter har valgt at lægge meget pessimistiske antagelser til grund.

En restriktiv analyse af handlemuligheder

Der kan også rejses en diskussion om velfærdskommissionens analyse af de instrumenter, der står til

rådighed for at løse problemerne. Kommissionen anskueliggør som anført størrelsesordenen af velfærdsstatens finansieringsproblem de næste 40 år ved en række »regneeksempler«, nemlig at det svarer til:

- 1) At øge bundskatten med 8 procentpoint over 10 år.
- 2) At spare godt 3% af BNP eller svarende til udgifterne til det danske sygehusvæsen
- 3) At øge den private beskæftigelse med godt 270.000 af dagens modtagere af overførselsindkomster.

Det må vel uden at være polemisk siges at være et katastrofescenario, der kan få det til at gibbe i enhver dansker. Og bedre bliver udsigterne ikke, når velfærdskommissionen herefter afviser, at *en række ellers nærliggende politisk-økonomiske strategier kan løse problemerne: øget vækst, flere børn, øget indvandring/integration, inddragelse af ledige og andre modtagere af overførselsindkomster*. Også skattestigninger afvises i realiteten, undtagen på meget begrænsede områder.

Hovedargumentet imod de løsninger, som forkastes, synes i rapporten og de bagvedliggende analyser at være, at de hver for sig ikke kan løse problemet idet de ikke bidrager nok. Derimod overvejes det ikke, om den kombinerede effekt af en række af disse instrumenter faktisk kan give noget, der samlet ligner en løsning. Spørgsmålet er imidlertid, om det faktisk ikke er tilfældet, især hvis vi tager udgangspunkt i, at velfærdsstatens finansieringsproblem med et ikke så pessimistisk udgangspunkt er lidt over det halve af det, kommissionen anslår – med andre ord at problemet snarere består i en stigning i de offentlige nettoudgifter på mellem 4 og 5% af BNP frem til 2040.

Øget beskæftigelse kan reducere finansieringsproblemet

I forhold til at arbejdsstyrken som nævnt skal øges med 274.000 frem til 2040, afviser kommissionen, at forøget beskæftigelse kan løse problemet. I de bagvedliggende fremskrivninger kan der da også kun ses en reduktion i arbejdsløsheden fra 5,2% i 2002 til 5,1% i 2040.¹⁵

Hertil kan imidlertid bemærkes, at en forøgelse af beskæftigelse vil kunne løse *en del* af ovennævnte problem. Det turde være oplagt at satse på en forøgelse af beskæftigelsen i betragtning af de store ar-

bejdskraftreserver, der over en årrække har været i det danske samfund: For det første en ledig arbejdskraftreserve på omkring 300.000 personer (almindelig ledighed på 200.000 personer, endvidere personer i individuel jobtræning, støttet beskæftigelse og støttet uddannelse i alt omkring 100.000 yderligere personer). Herudover er op mod en halv million personer for kortere eller længere »ikke-fuldt-erhvervsdygtige« og afkoblet fra arbejdsmarkedet (modtagere af sygedagpenge, revalidering, førtidspension mm.).¹⁶ Selvom kun en del heraf kan antages at kunne komme i varig beskæftigelse, må det uden diskussion kunne fastslås, at også arbejdskraftpotentialer i denne gruppe er stort.

Kommissionen anfører imidlertid hertil i debatoplægget, at »... det er urealistisk at fjerne arbejdsløsheden fuldstændigt«.¹⁷ Heri kan man naturligvis ikke være uenig, men størrelsen af de samlede reserver taget i betragtning turde være der potentiale til en betydelig forøgelse af arbejdsstyrken, også uden at forudsætte en fuldstændig fjernelse af arbejdsløsheden eller uden at skulle forudsætte, at urealistisk mange i gruppen af førtidspensionister, dagpengemodtagere mm. bringes ud i arbejdsstyrken. Antages det som et ikke urealistisk regneeksempel, at den private beskæftigelse øges ved, at ledigheden nedbringes med 50.000 personer (ca. 25% fald i ledighed), og ved, at der ud af den passive gruppe af førtidspensionister mm. ligeledes bringes 40.000 ud i privat beskæftigelse (ca. 8% reduktion), vil den samlede beskæftigelse kunne øges med omkring 90.000. *Dette svarer til godt 1/3 af det, velfærdskommissionen forudsætter for at løse finansieringsproblemet i 2040.* Med baggrund i kommissionens beregninger af effekten af øget privat beskæftigelse¹⁸ vil et forsigtigt skøn af effekten heraf at være en reduktion af stigningen i offentlige nettogifters andel af BNP med omkring 2 procent.

Velfærdskommissionen argumenterer andetsteds, at der skal reformer til for at øge udbuddet af arbejdskraft. Det er også korrekt, at én ting er, at reserverne til at forøge den private beskæftigelse er til stede, en anden ting er få reserverne ud i beskæftigelse. En ting vil imidlertid hjælpe ganske gevaldigt, og det er, at med et samlet fald i arbejdsstyrken på 350.000 frem til 2040 vil der være en betydeligt stigende efterspørgsel efter arbejdskraft også i den private sektor, idet afgang fra arbejdsmarkedet sigt kan forudses opvejet via produktivitetsstigninger. Derfor turde en sådan delstrategi om at øge

den private beskæftigelse med 90.000 personer i de kommende år ikke være urealistisk.

Øget integration kan bidrage positivt

Omkring integration er velfærdskommissionen principielt positiv: »Bedre integration og højere erhvervsfrekvens blandt indvandrere vil kunne bidrage til at mindske presset på de offentlige finanser ...« Men igen afvises det, at det enkelte virkemiddel kan løse problemet: »... det er ikke realistisk at tro, at der pr. automatik vil ske en væsentlig forbedring af integrationen af indvandrere på arbejdsmarkedet«.¹⁹

Kunne imidlertid erhvervsfrekvensen for indvandrere og deres efterkommere gennem øget integration bringes op på niveau med danskernes, ville det i sig selv give en forøgelse af arbejdsstyrken med 80-85.000 personer.²⁰ Der er altså et potentiale. Man kan naturligvis ikke være uenig med kommissionen i, at der er grænser for, hvor langt man kan nå ad denne vej. Men igen kan man undre sig over, at kommission ikke synes at reflektere over, at ét forhold dog må ændre sig markant frem til 2040, nemlig at der med den voksende afgang fra arbejdsmarkedet pga. pensionering vil være en betydeligt stigende efterspørgsel efter arbejdskraft. Dette kan i sig selv ikke undgå at lette mulighederne for, at flere indvandrere og deres efterkommere kommer i beskæftigelse. Antages erhvervsfrekvensen for indvandrere fra ikke-vestlige lande og deres efterkommere at øges med ca. 10 procent svarende til en forøgelse af beskæftigelsen med ca. 30.000 personer, kan det skønnes, at det offentlige finansieringsproblem i 2040 med et forsigtigt skøn bliver 1,4 procent mindre og med et mere optimistisk skøn 2,5 procent mindre.²¹

Øget indvandring: En del af en løsning

Mere direkte afvisende er velfærdskommissionen over for øget indvandring. Kommissionen overvejer øget indvandring af velkvalificeret arbejdskraft fra udviklede lande, men igen begrundes afvisningen i, at dette instrument ikke kan løse problemet: »Det vil kræve 30.000 ekstra mandlige indvandrere om året for at løse finansieringsproblemet ... hvilket er urealistisk stort ...«.²²

Er potentialer for en sådan selektiv og målrettet indvandring til stede? Efter EU's udvidelse med en række østeuropæiske lande med stor ledighed og en højt kvalificeret arbejdsstyrke burde der være en

potentiale for en sådan indvandring. Igen kan man ikke være uenig i, at det ikke er realistisk at øge denne indvandring med 20-30.000 personer om året, men en mere begrænset indvandring burde kunne være mulig som en delstrategi. Ifølge kommissionens egne beregninger vil en årlig sådan indvandring på 5.000 personer reducere finansieringsproblemet med en fjerdedel.²³

Skattestigninger – er det nu også så utænkeligt?

Endelig overvejer kommissionen ikke realistisk skattestigninger, hvad vel skal ses på baggrund af, at kommissoriet for velfærdskommissionen slet og ret dekreterer, at det fremover ikke vil være muligt at øge skattetrykket. Den beregnede stigning på 8,5% i bundskatten er ikke et forslag fra kommissionen, men et regneeksempel, der vel snarere er tænkt som en afskrækkende illustration af størrelsesordenen af det problem, som kommissionen fremmaner.

Regeringens kommissorium for velfærdskommissionen siger på dette punkt imidlertid, at skattetrykket fremover ikke kan stige. Og argumenterer også imod skattestigninger med, at de vil skræmme virksomheder bort, hvis det drejer sig om virksomheds-/selskabsbeskatningen, og at de vil formindske udbuddet af arbejdskraft, hvis det drejer sig om personskatterne. Det kan diskuteres, om der er dokumentation for det sidste – i hvert fald er indkomstskattetrykket i Danmark jo over en lang årrække forøget ganske markant, uden at en sådan »personskatteflugt« har kunnet konstateres i større omfang, og uden en markant stigning i »sort arbejde«. Men selv med kommissionens negative vurdering af mulighederne for at øge beskatningen på mobile produktionsfaktorer er der fortsat områder i skattesystemet, der simpelthen råber på en højere beskatning, fordi systemet i dag giver anledning til skævvridninger i økonomien. Her tænkes på, at en øget beskatning af de seneste års stigninger af formuerne i fast ejendom turde være hensigtsmæssig for at modvirke presset på boligudgifterne. Og på, at også en justering af beskatning af de voksende pensionsformuer på nogle områder turde være samfundsøkonomisk hensigtsmæssig.

Løsningen: Et samspil af delstrategier

En gennemgående tråd i velfærdskommissionens afvisning af en række ellers nærliggende, traditionelle strategier og instrumenter over for det kom-

mende finansieringsproblem for velfærdsstaten er, at disse traditionelle virkemidler ikke (hver for sig) kan løse problemet (som helhed).

Heri kan man ikke være uenig, men mindre kan også gøre. De ovennævnte virkemidler kan ikke løse hele problemet, men de kan hver for sig bidrage positivt til at reducere problemet delvist. Opgives velfærdskommissions målestok om, at det enkelte virkemiddel skal kunne løse velfærdsstatens finansieringsproblem helt, vil et samspil af forskellige delstrategier og virkemidler tilsammen kunne bidrage til en betydelig reduktion af finansieringsproblemet. Og opgives samtidig kommissionens pessimistiske udgangspunkter fx. med hensyn til effekten af stigende uddannelsesniveau og med hensyn til, at behovet for plejehjempladser indtræder lige så tidligt som i dag uanset stigende levealder, så virker det problem, der skal løses, stadig stort, men ikke så katastrofalt stort, som velfærdskommissionen fremmaner.

Gennem den kombinerede effekt af ovenstående synes vi dermed i virkeligheden at kunne komme langt i retning af at pege på løsninger på velfærdsstatens fremtidige finansieringsproblemer, jf. nedenstående oversigt:

RESTPROBLEM – stigning i offentlige udgifters andel af BNP	3,7-5,5%
Øge privat beskæftigelse med 90.000 personer – reduktion i stigning af nettoudgifters andel af BNP fra 2001 til 2041:	omk. -2
Øget integration/erhvervsfrekvens for indvandrere – reduktion i stigning af nettoudgifters andel af BNP (min. skøn):	-1,4
Øget indvandring af udvalgte grupper fra udviklede lande – reduktion i stigning af nettoudgifters andel af BNP:	omk. -2
RESTPROBLEM HEREFTER	LØST

Hertil kommer så endvidere, at restriktionen om ikke at øge skatterne er en politisk forudsætning, mens det kan diskuteres, hvorvidt der er tale om en økonomisk nødvendighed. I hvert fald kan der som anført ovenfor på visse områder argumenteres for, at det tværtimod vil være samfundsøkonomisk for-

nuftigt med opadgående justeringer af skattesystemet.

Økonomisk nødvendighed eller et politisk oplæg?

Man kan undre sig over velfærdskommissionens udspil: Hvorfor har det været nødvendigt for kommissionen på nogen punkter at vælge meget pessimistisk udgangspunkter? Godt nok skaber det stigende antal ældre helt klart et finansieringsproblem for velfærdsstaten, men i velfærdskommissionens fremstilling antager det jo nærmest karakter af et rystende katastrofescenario, hvor man aner velfærdsstatens undergang lige om hjørnet.

Og et andet godt spørgsmål er, hvorfor kommissionen i sit debatoplæg afviser delstrategier med, at de ikke hver for sig repræsenterer den store forkromede løsning på hele problemet, men uden i debatoplægget at overveje et samspil af selv samme »del«virkemidler?

Et kig på en række af de politikforslag, der antydes og varmes op til i sidste del af debatoplægget, giver måske svaret:

- Efterspørgslen på offentlige serviceydelser skal reguleres gennem brugerbetaling²⁴
- Der skal indføres brugerbetaling for visse offentlige ydelser, fx lægebesøg²⁵
- Indførelse af private forsikringsordninger til erstatning for offentlige overførsler²⁶
- Offentlige overførselsindkomster skal begrænses til de allersvageste, og automatisk regulering af overførsler fjernes²⁷
- Privat opsparing til finansiering af studier, orlov og pension til erstatning for de nuværende offentlige ydelser²⁸
- Boligsektoren skal fungere på markedsvilkår, og boligstøtte af enhver slags fjernes²⁹
- Skattetrykket skal sættes ned, fordi det hæmmer udbuddet af arbejdskraft (arbejdslysten)

Herudover kommer naturligvis de kendte temaer om at droppe efterlønnen og sætte pensionsalderen op.

Dette politiske program er velkendt fra de senere års nyliberale tendenser i økonomisk og politisk debat. Der er et stykke vej til Anders Fogh Rasmussens minimalstat, men man genkender tankegangen. Når man læser den sidste del af velfærdskommissionens debatoplæg, får man en fornemmelse af, at velfærdskommissionen i virkeligheden er ude i et

politisk ærinde eller måske rettere sagt er blevet sendt ud i et politisk ærinde, der handler om at skabe det debatmæssige grundlag og klima for en omfattende drejning – opgivelse ville nogen måske sige – i nyliberalistisk retning.

En sådan politik har partiet Det liberale Venstre i en årrække i 80'erne og 90'erne fremlagt, men også tabt valg efter valg uden at kunne få opbakning i befolkningen til tankerne. Ved sidste valg opgav partiet så at få tilslutning til sine nyliberale tanker og vandt i stedet valget på forbedring af velfærdsydelserne og udbygning af velfærdsstaten. Men det nyliberale tankegods ligger der stadig.

Når velfærdskommissionen nu har fundet det nødvendigt på en række punkter at vælge pessimistiske udgangspunkter, der munder ud i et katastrofescenario, er det tydeligvis for kraftigt at understrege den økonomiske nødvendighed af reformer. Måske ud fra erkendelsen af, at det ikke har været muligt at få tilslutning til den nyliberale tankegang ved at fremlægge den politisk.

Og når kommissionen giver en række nærliggende mulige delstrategier og instrumenter til løsningen af velfærdsstatens fremtidige finansieringsproblemer en ret restriktiv behandling og afvisning uden at forholde sig til et samspil – ja, så kan det måske ses som udtryk for iver efter at skabe rum for en helt anden slags politik.

Er velfærdskommissionens arbejde udtryk for (nyliberal) politik iklædt som økonomisk nødvendighed?

Noter

1. Velfærdskommissionens debatoplæg, s. 7.
2. Velfærdskommissionens Analyserapport, kap 12, s. 11.
3. Ugebrevet A4, nr. 19, 1. juni 2004., s. 3.
4. AER (Mikael Bådsgård): De langsigtede økonomiske udfordringer, s. 16.
5. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og Danmarks Statistik.
6. Analyserapporten, kap. 11, s. 15.
7. AER: De langsigtede økonomiske udfordringer, s. 12.
8. Analyserapporten, kap. 11, s. 5 og 6.
9. AER: Notat om demografisk træk på offentlig service, s. 10.

- | | |
|--|--|
| 10. Debatoplægget, s 16 og Analyserapporten, kap. 11, s. 6. | 25. Ibid. s. 48. |
| 11. AER: Ibid., s. 11. | 26. Ibid. s. 28. |
| 12. Jf. Jørgen Goul Andersen: OverDanmark – UnderDanmark. | 27. Ibid. s. 40. |
| 13. Velfærdskommissionens analyserapport, kap. 12, s. 10-11. | 28. Ibid. s. 30. |
| 14. AER: De langsigtede økonomiske udfordringer, s. 1. | 29. Ibid. s. 32. |
| 15. Analyserapporten, kap. 12, side 9. | Litteratur |
| 16. Jf. A-kassernes Samvirke: Efterløn, – myter og realitet, s. 22. | Regeringens velfærdskommission: Fremtiden kommer ikke af sig selv, maj 2004. |
| 17. Debatoplægget, s. 23. | Velfærdskommissionens analyserapport, maj 2004. |
| 18. Analyserapporten, kap. 12, s. 20-22. | A-kassernes Samvirke: Efterløn – myter og realiteter, april 2004. |
| 19. Debatoplægget, s. 22. | AER: Notat om »Udvikling i arbejdsstyrke og antal overførselsmodtagere«, notat om »De langsigtede økonomiske udfordringer«, notat om »Udvikling i arbejdsstyrke, arbejdstid og BNP« og notat om »Demografisk træk på offentlig service«, maj 2004. |
| 20. Jf. A-kassernes Samvirke: Efterløn, – myter og realitet, s. 23. | Det økonomiske Råd: Dansk økonomi forår 2004. |
| 21. Egne skøn på baggrund af ovenstående og på baggrund af analyserapporten, s. 48-50. | Ugebrevet A-4, nr. 19: »Økonomer strides om prognoser for velfærd«. |
| 22. Debatoplægget, s. 22. | Regeringen: En holdbar fremtid, januar 2001. |
| 23. Jf. analyserapporten, kap. 12, s. 26-29. | Finansministeriet: Finansredegørelse 2002. |
| 24. Debatoplægget, s. 27. | |

Kapitalgevinstbeskatning af ejerboliger

Der argumenteres i artiklen for, at en eventuel beskatning af kapitalgevinster (avancer) på ejerboliger mere hensigtsmæssigt kan ske via ejendomsværdiskatten end via en egentlig kapitalgevinstskat. Der angives historiske provenustørrelser på henholdsvis en real og en nominal ejendomsavanceskat.



Erik Haller Pedersen,
Specialkonsulent,
Danmark Nationalbank

Indledning og konklusioner

Ejerboliger beskattes herhjemme dels via en løbende ejendomsværdiskat, dels via grundskyld (jordskat).¹ Der er derimod ingen kapitalgevinstbeskatning på ejerboliger, der bebos af ejeren selv og er beliggende på grunde under en vis størrelse. I denne artikel gøres nogle overvejelser omkring kapitalgevinstbeskatning kontra løbende beskatning af ejerboliger, og det vises, at en løbende beskatning som ejendomsværdiskatten på et vist niveau i realiteten betyder, at kapitalgevinster beskattes.

Det konkluderes, at den samlede beskatning af ejerboliger i Danmark er lavere, end hvad der i økonomisk forstand må betegnes som et neutralt niveau, men ikke meget. Det understreges, at provenupotentialet fra en eventuel øget ejendomsbeskatning ikke er voldsomt stort set i forhold til provenuet fra andre skattekilder. En egentlig kapitalgevinstskat (ejendomsavanceskat) må af flere grunde anses for uhensigtsmæssig.

Ejendomsbeskatningen i dag

En ejerbolig er både et investeringsobjekt og et forbrugsgode. Ved den teoretiske fastlæggelse af det

økonomisk set neutrale beskatningsniveau fokuseres som regel alene på boligen som investeringsobjekt. Synspunktet er, at det løbende afkast af boligen i form af bolig tjeneste (dvs. værdien af at have et sted at bo) og kapitalgevinster er kapitalindkomst, der i et neutralt ikke-forvridende skattesystem bør beskattes på linje med anden kapitalindkomst.

Boligtjenesten, der kan betragtes som en naturlieindkomst, bør i princippet fastsættes ud fra, hvad boligen kan lejes ud til på et frit marked. Da markedet for udlejning af ejerboliger imidlertid er meget lille, grænsende til det ikke eksisterende, må der vælges en anden tilgang. Det kunne alternativt antages, at afkastet af en ejerbolig i ligevægt modsvares et obligationsafkast. Hvis det ligger højere, vil der ud fra en porteføljetilbageblik blive investeret i ejerboliger frem for obligationer, indtil afkastene er ens, og omvendt.²

Antages den gennemsnitlige obligationsrente på langt sigt at være fx 5 pct., svarende til en forventet inflation på 2 pct. og en realrente inklusiv risikopræmie på 3 pct., bliver den neutrale beskatning ved en kapitalindkomstskattesats på 33 pct. på 1,65 pct. ($5 \cdot 0,33$) af ejendomsværdien årligt. Dette kan holdes op mod den nuværende ejendomsværdiskat på 1 pct. af ejendomsværdien.³ Den faktiske beskatning af ejerboliger – bortset fra de alldyrreste – er således lavere end den teoretisk neutrale, men ikke meget. Det gælder i særlig grad, hvis også ikke-nedvæltet jordskat samt subsidieringen af lejeboliger inddrages i betragtningerne, jf. appendiks.

Det bemærkes, at betragtningerne ovenfor tager udgangspunkt i den nominelle rente. Modstykket er, at det også er de nominelle renteudgifter, der kan trækkes fra ved skatteberegningen.

Kapitalgevinstbeskatning af ejerboliger

Beskatning af kapitalgevinster

Kapitalgevinster er kapitalindkomst, som i princippet bør beskattes på linje med anden kapitalindkomst. I de følgende tabeller er med et regneeksempel søgt illustreret, hvordan en kapitalgevinstskat hænger sammen med den ovenfor beregnede neutrale ejendomsværdiskat.

Udgangspunktet er, at en ejendomsværdiskat, som vi kender den i dag, kan opsplittes i en beskatning af boligens reale afkast plus en beskatning af inflationskomponenten, jf. tabel 1. Det svarer blot til opsplitningen af en nominel rente i en realrente og en inflationskomponent. Den neutrale ejendomsværdiskattesats på 1,65 pct. kan på denne måde dekomponeres i en real komponent på 0,99 pct. plus en inflationskomponent på 0,66 pct. årligt af ejendomsværdien, jf. tabel 2.

Med beregningsforudsætningerne i tabel 2 viser de første tre linjer i tabel 3 et numerisk eksempel. Kontantprisen (K), der er sat til 100 i år 1, antages at vokse i takt med forbrugerpriserne (p), dvs. 2 pct.

p.a. Den årlige ejendomsværdiskat fremkommer som summen af linje 2 og 3. Det første år er ejendomsværdiskatten blot de 1,65, men vokser så i takt med, at kontantpriserne og dermed husets værdi stiger.

Linje 4 i tabel 3 viser kapitalgevinster beregnet som forskellen i kontantpriserne fra år til år i linje 1. Provenuet af en potentiel kapitalgevinstbeskatning er vist i linje 5. Som det fremgår, er tallene i linje 3 og 5 ens.⁴

Pointen er, at såfremt ejendomsværdiskattesatsen er på sit neutrale niveau som defineret i sidste afsnit, sker der indirekte en beskatning af kapitalgevinsterne. En kapitalgevinstbeskatning er således indeholdt i ejendomsværdibeskatningen. Indførelse af en ejendomsavanceskat oven i ejendomsværdiskatten risikerer at medføre en delvis dobbeltbeskatning af inflationskomponenten (svarende til, at linje 3 og 5 i tabel 3 er ens). Den faktiske ejendomsværdiskattesats på 1 pct. svarer til, at kun det reale afkast i dag beskattes, hvis der tages udgangs-

Tabel 1. Dekomponering af ejendomsværdiskatten

Nominel ejendomsværdiskat	Beskatning af reale afkast	Beskatning af inflationskomponent
$K*(1+p)*(r+p)*t$	$K*(1+p)*r*t$	$K*(1+p)*p*$

Anm.: K = kontantpriser, p = inflation, r = realrente, t = kapitalindkomstskattesats (33 pct.).

Tabel 2. Dekomponering af ejendomsværdiskattesats

Pct.	Inflation/rente	Skattesats	søjle 1* søjle 2
Inflation (p)	2	0,33	0,66
Realrente (r)	3	0,33	0,99
Lang rente	5	0,33	1,65

Tabel 3. Ejendomsavancebeskatning, et eksempel

Kr.	år 1	år 2	år 3	år 4	
1. Kontantpriser	100	102	104,04	106,12	$K*(1+p)$
Ejendomsværdiskat					
2. Real beskatning	0,99	1,01	1,03	1,05	$K*(1+p)*r*t$
3. Beskatning af inflationskomponent	0,66	0,67	0,69	0,70	$K*(1+p)*p*t$
Kapitalgevinstskat (ejendomsavanceskat)					
4. Kapitalgevinst	2,00	2,04	2,08	...	dK
5. Beskatning af kapitalgevinst	0,66	0,67	0,69	...	dK*t

Anm.: K = kontantpriser, dK = ændring i kontantpriser, p = inflation, r = realrente, t = kapitalindkomstskattesats (33 pct.).

Kilde: Egne beregninger.

punkt i ovenstående beregningsforudsætninger. Kapitalgevinsterne på ejerboliger ud over det reale afkast det seneste årti har således i det store og hele været skattefrie.

I ovenstående eksempel er antaget, at ejendomsmarkedet befinder sig i sin langsigtede ligevægt, hvor ejendomspriserne stiger med forbrugerpriserne. At en kapitalgevinstbeskatning er indeholdt i en løbende ejendomsværdiskat, holder dog også i tilfældet, hvor kontantprisstigningen overstiger væksten i forbrugerpriserne, det er blot et spørgsmål om at sætte ejendomsværdiskattesatsen højt nok. Antages kontantpriserne fx at vokse permanent med 3 pct. mod forbrugerprisernes 2 pct., mens realrenten uændret sættes til 3 pct., kan den neutrale ejendomsværdiskattesats ved brug af kontantpriser i stedet for forbrugerpriser defineres til 3 pct. (realrenten) plus 3 pct. (kontantprisstigningen), dvs. 6 pct. i alt, hvorved den neutrale ejendomsværdiskattesats bliver $6 \cdot 0,33 = 2$ pct. Hermed er kapitalgevinsterne igen fuldt beskattet via den løbende beskatning.

I teorien ville en permanent stærkere stignings-takt i kontantpriserne dog presse realrenten på boliger ned, således at det fortsat er relevant at tage udgangspunkt i den lange rente ved fastlæggelse af beskatningsniveauet på ejerboliger.

Som udviklingen siden begyndelsen af 1990'erne

har vist, kan der forekomme lange perioder, hvor kontantpriserne vokser hurtigere end forbrugerpriserne. Det er dog usandsynligt, at kontantpriserne på det lange sigt kan overstige væksten i forbrugerpriserne eller rettere byggeomkostningerne mærkbart. Dette gælder selv med en hovedstadsregion med et stort set konstant udbud af boliger. I praksis kan der dog forekomme en engangsgevinst eller -tab afhængig af, hvor nulpunktet lægges.

Provenu fra ejendomsavancebeskatning

I tabel 4 er vist udviklingen i nominelle og reale værdier for den danske ejerboligmasse.

Tabel 5 viser, hvad en real kapitalgevinstbeskatning ville have givet i provenu i forskellige perioder under antagelse af, at skatten ikke har nogen effekt på kontantpriserne. Der er tale om en ren ex post beregning og dermed ikke et skøn på, hvad en eventuel real kapitalgevinstskat vil kunne indbringe i et fremadrettet perspektiv.

I nutidskroner ligger gennemsnitsprovenuet over de sidste 20-25 år i størrelsesordenen 5 mia.kr. pr. år ved lagerbeskatning, dvs. når der beskattes, efterhånden som kapitalgevinsterne opstår. Ved realisationsbeskatning, dvs. når skatten først forfalder ved et eventuelt salg, bliver provenuet betydeligt mindre. Det fremgår også af tabellen, at volatiliteten i

Tabel 4. Nominel og real værdi af ejerboligmassen i mia. kr.

Mia.kr.	Forbrugsdeflator	Nominel ejendomsværdi	Ejendomsværdi 2003-priser
1980	100	485	1.159
1983	132	552	1.000
1986	152	868	1.363
1993	192	701	872
2003	237	1.547	1.547

Anm.: ADAM-banken.

Tabel 5. Provenu fra real kapitalgevinstskat

Mia.kr. i 2003-priser	Real kapitalgevinst	Kapitalgevinstskat	Provenu p.a. lager
1980-1983	-159	-53	-17,5
1983-1986	363	120	40,0
1986-1993	-491	-162	-23,1
1993-2003	672	222	22,2
1986-2003	184	61	3,6
1980-2003	388	128	5,6

Kilde: ADAM-banken og egne beregninger.

det offentlige provenu over tid er ganske betydelig og procyklisk, specielt hvis der er adgang til at trække tab fra.

Provenukonsekvenserne af en nominel kapitalgevinstbeskatning på ejerboliger er vist i tabel 6. Over perioden 1980-2003 ville en sådan beskatning have indbragt ca. det dobbelte af det aktuelle provenu fra ejendomsværdiskatten på 10 mia.kr. årligt, såfremt der anvendes et lagerprincip, og betydeligt mindre ved realisationsbeskatning, vel i størrelsesordenen 3-4 mia.kr. pr. år. I perioden 1993-2003 ville provenuet havde været betragteligt højere, men medmindre der beskattes med tilbagevirkende kraft, er det løb kørt.

Ovenstående provenustørrelser kan holdes op mod det samlede skatte- og afgiftsprovenu på godt 650 mia.kr., hvoraf de 400 mia.kr. stammer fra indkomstskatter og ca. 200 mia.kr. fra moms og afgifter. Potentialet til at omlægge fra indkomstskat til ejendomsskat, som det nu og da foreslås, er således begrænset.

Udformningen af en ejendomsavanceskat i praksis

Beregningerne ovenfor viser, at for at få et provenu til de offentlige kasser af en vis størrelse fra ejendomsbeskatningen må der beskattes efter et lagerprincip, dvs. beskatning, når gevinsterne opstår, uanset om boligen handles eller ej. En almindelig indvending mod dette er, at en sådan beskatning kan stille store krav til boligejernes likviditet i perioder med kraftige stigninger i kontantpriserne. Det samme er imidlertid tilfældet ved en ejendomsværdiskat, der også øges ved stigende kontantpriser. Med en ejendomsværdiskat på neutralt niveau beskattes kapitalgevinster reelt efter et lagerprincip. Det er antagelig en af grundene til den almene folkelige uvilje mod ejendomsskatter generelt, nemlig

det faktum, at skattegrundlaget kan stige uafhængigt af ejerens pengeindkomst og dermed betalings-evne i snæver forstand.

Er likviditetsmæssige hensyn centrale, taler det isoleret for en lav ejendomsværdiskat eventuelt suppleret med en kapitalgevinstbeskatning efter et realisationsprincip. Det er måske lettere forståeligt, at der først skal betales skat, den dag boligen sælges, og man har pengene mellem hænderne.⁵ Det er da også typisk den tilgang, der er valgt i de lande, der har kapitalgevinstbeskatning på ejerboliger, fx Norge og Sverige. I nogle lande, bl.a. Spanien og Portugal, udskydes skatten ved nyt køb inden for 2 år, således at skatten først betales ved udtræden af ejerboligmarkedet, jf. Lunde (2004). Dette reducerer yderligere det potentielle provenu.

Problemet med realisationsbeskatning er bl.a. indlåsnings effekter og mindsket mobilitet. Boligejere vil have et incitament til at blive boende blot for at spare ejendomsavanceskatten. I det hele taget kan en kapitalgevinstbeskatning let udvikle sig til et administrativt mareridt, hvor der skal holdes styr på nyinvesteringer og afskrivninger på hver enkelt bolig. En løbende beskatning som ejendomsværdiskatten er dog også forbundet med visse problemer, jf. Pedersen (2002).

Et andet spørgsmål, der rejser sig, er, hvorfor det kun er ejerboliger, der skal kapitalgevinstbeskattes? Hvad med andre aktiver som fx de realkreditlån, der typisk finansierer boligen? Der skal tages stilling til, om boligejeren skal have adgang til at fratrække et eventuelt kurstab på realkreditlånene ved faldende rente, så det bliver stigning i friværdien snarere end i værdien af hele aktivet, der beskattes.

I provenuberegningerne i sidste afsnit var antagelsen, at kontantpriserne udvikler sig uafhængigt af en eventuel ejendomsavanceskat. Det er langt fra givet. I OECD (1999) side 131-132 argumenteres

Tabel 6. Provenu fra nominel kapitalgevinstskat

Mia.kr. i 2003-priser	Nominel kapitalgevinst	Kapitalgevinstskat	Provenu p.a. lager
1980-1983	133	44	14,7
1983-1986	526	174	57,8
1986-1993	-224	-74	-10,5
1993-2003	940	310	31,0
1986-2003	799	264	15,5
1980-2003	1.337	441	19,2

Kilde: ADAM-banken og egne beregninger.

Kapitalgevinstbeskatning af ejerboliger

Tabel 7. Ejendomspriser i Farum og nærliggende kommuner

Kroner pr. m ²	2000, 2. kv. t.	2003, 2. kv. t.	Stigning pct.
	2001, 1. kv. t.	2004, 1. kv. t.	
Farum	12.783	14.289	11,9
Allerød	11.949	14.355	20,1
Birkerød	14.231	16.255	14,2
Værløse	13.074	15.865	21,3

Kilde: Realkreditrådet.

der for, at beskatning af kapitalgevinster på ejerboliger vil mindske fluktuationerne i kontantpriserne. I DØR (2001) side 178 når man den stik modsatte konklusion, nemlig at en kapitalgevinstskat risikerer at destabilisere boligpriserne, se også Fuest m.fl. (2003). Hvilket udsagn der er sandt, afhænger af, hvordan boligkøbere og sælgere agerer. Man kan ikke udelukke en betydelig risiko for, at en kapitalgevinstskat vil øge fluktuationerne i kontantpriserne.

Appendiks om grundskatter

Ud over ejendomsværdiskat betaler boligejerne grundskyld. I et teoretisk modelunivers indgår jordskatter ikke ved fastlæggelse af det neutrale beskatningsniveau ud fra en antagelse om, at de fuldt ud nedvælted i jordpriserne (lodret udbudskurve). Købere af en ejendom får ud fra dette argument rabat på købsprisen svarende til den tilbagediskonterede værdi af fremtidig pålignet jordskat, således at skatten fuldt ud falder på ejerne på det tidspunkt, hvor jordskatten blev pålagt.

At der sker en form for nedvæltning, eventuelt gradvis, er sandsynligt. Som illustration kan betragtes tilfældet Farum. Her blev den kommunale grundskyldspromille tredoblet fra 2002 til 2003, ligesom kommuneskattesatsen blev sat kraftigt op. Ejendomspriserne i Farum er da også steget mindre end i de omkringliggende kommuner, jf. tabel 7.

Værdien af boligerne i Farum er steget ca. 900 mio.kr. mindre, end hvis kontantpriserne havde fulgt udviklingen i de nærliggende kommuner Allerød og Værløse. Antages hele tabet at ligge på grundværdierne, der ifølge den offentlige vurdering er ca. 2,5 mia.kr., skulle det medføre et tab på 1/3 i disse. Det svarer til den nedvæltning, der kan beregnes teoretisk.⁶ De grundværdier, der ligger til grund for ejendomsbeskatningen, er dog noget overraskende steget godt 10 pct. fra 2002 til 2003. Det illu-

strerer meget godt problemerne med i praksis at adskille jord- og bygningsværdier.

I praksis er skelen jordværdi kontra bygningsværdi, som nævnt langt mindre skarp end i det teoretiske univers, og i den udstrækning der ikke er fuld nedvæltning, taler det for at inkludere grundskatterne i vurderingen af størrelsen af ejendomsbeskatningen i og med, at (en del af) jordskatten dermed hviler på køber. Inkludering af jordskatter er nok også det lettest forståelige for ikke-økonomer, og dermed det politisk set mest hensigtsmæssige. De samlede grundskatter udgør ca. 0,5 pct. af ejendomsværdierne (den gennemsnitlige grundskyldspromille er 25,5).

Der kan argumenteres for, at da lejere i teorien betaler ikke-nedvæltede jordskatter, skal ejerne af en ejerbolig ikke kompenseres for disse i fastlæggelsen af den neutrale ejendomsbeskatning. En sådan argumentation bygger dog implicit på en antagelse om, at huslejerne i lejesektoren er fastsat i et frit marked, hvilket generelt set ikke er tilfældet. I og med at lejeboliger er subsidierede, kan det være problematisk at operere med nogle neutralitetsbetragtninger for ejerboliger udledt i et idealiseret teoretisk univers uden subsidiering (first best betragtninger). Sammenligning mellem ejer- og lejersektoren taler i dag for en lavere beskatning af ejerboliger end det teoretisk neutrale niveau.

Noter

1. Synspunkterne i denne artikel er forfatterens egne og dækker ikke nødvendigvis Nationalbankens.

2. Der er her set bort fra, at risikoen ved henholdsvis at investere i en bolig og en obligation kan være forskellig. Boligpriserne er typisk mere volatile end obligationskurserne, til gengæld skærmer en boliginvestering bedre mod uforventet inflation end investering i en nominel obligation. Det faktum, at ejerboligen også er et basalt forbrugsgode, må isoleret set

antages at sænke afkastkravet til en ejerboliginvestering for en privat husholdning.

3. Ejendomsværdiskatten er lidt lavere for ejendomme erhvervet før juli 1998 og 3 pct. for ejendomsværdier over ca. 3 mio.kr.

4. Det kan vises, at udtrykket i linje 3 (provenu fra beskatning af inflationskomponenten i ejendoms- værdiskatten) er lig udtrykket i linje 5 (provenu fra en kapitalgevinstskat):

$$\text{Linje 3: } K \cdot (1+p) \cdot p \cdot t = K \cdot p \cdot t + K \cdot p^2 \cdot t$$

$$\text{Linje 5: } dK \cdot t = (K \cdot (1+p)^2 - K \cdot (1+p)) \cdot t = K \cdot p \cdot t + K \cdot p^2 \cdot t$$

Sidste led er en rentes-renteeffekt og er meget lille, jf. $p^2 = 0,02^2 = 0,0004$.

5. Om sælgeren af en ejerbolig overhovedet får »penge mellem hænderne« ved salg, afhænger naturligvis af, om huset er fuldt belånt eller ej. En eventuel ejendomsavancebeskatning rejser nogle principielle spørgsmål om, hvordan det offentlige sikrer sig, at en forfalden skat bliver betalt. Skal skattebetalingen fx sikres ved, at det offentlige får pant i ejendommen, ligesom det kendes i dag for forfalden grundskyld for pensionister?

6. Ejendomsskatterne steg fra 6 til 18 promille i Farum fra 2002 til 2003. Med en realrente på 3 pct. kan den teoretiske nedvæltning beregnes som $((3+1,8)/(3+0,6)) - 1 = 1/3$.

Litteratur

Det Økonomiske Råd (2001), *Dansk Økonomi*, forår 2001.

Fuest, Clemens, Bernd Huber and Søren Bo Nielsen (2003), Capital gains taxes on housing, *EPRU*, june 2003.

OECD (1999), *Economic Surveys*, Denmark.

Lunde, Jens (2004), Skat på ejerboligers kapitalgevinster? – erfaringer, problemer og konsekvenser med ejendomsavance-skat på ejerboliger, Nationaløkonomisk Forenings konference på Kolding Fjord, januar 2004.

Pedersen, Erik Haller (2002), Ejendomsbeskatningen i kritisk belysning, *Samfundsøkonomen*, oktober 2002:6.

Gymnasiereform: En illustration af optimal adgangsregulering¹

Resumé: Den kommende gymnasiereform må forventes at reducere studenternes muligheder for at bestå en videregående uddannelse med formelt eller teknisk indhold. Det er uheldigt, idet befolkningens uddannelsesniveau er af væsentlig betydning for bl.a. nationalprodukt og økonomisk vækst. Det skitseres, hvordan dette kan modvirkes ved at ændre optagelsessystemet til de videregående uddannelser.



Karsten Albæk, lektor
Økonomisk Institut,
Københavns Universitet
e-mail:
Karsten.Albæk@econ.ku.dk

Indledning

Den kommende gymnasiereform må forventes at reducere studenternes muligheder for at bestå en videregående uddannelse med formelt eller teknisk indhold. Det er uheldigt, idet befolkningens uddannelsesniveau er af væsentlig betydning for nationalproduktets størrelse og den økonomiske vækst. I dette indlæg skitseres, hvordan man fra de videregående uddannelser kan modvirke dette ved at ændre optagelsessystemet til de videregående uddannelser.

Uddannelsesniveauets betydning for arbejdskraftens produktivitet har været anerkendt siden Becker (1964). Den nyere forskning i økonomisk vækst fremhæver uddannelsens betydning for vækstprocessen, Lucas (1993), p. 270: »The main engine of growth is the accumulation of human capital ...«. Med »åndsliv« i titlen på Albæk (2002) menes, at

det – ifølge forfatterens opfattelse – er én af det almene gymnasiums opgaver at uddanne et vist mindretal af eleverne til at have et kendskab til de klassiske sprog, som er en forudsætning for at få et nærmere indblik i udspringet til den europæiske civilisation.

I foråret 2003 resulterede overvejelser om gennemførelse af en reform af de gymnasiale uddannelser i et bredt forlig (aftale af 28. maj 2003 mellem Regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti Det Radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti). Regeringens oplæg til drøftelserne, Undervisningsministeriet (2003), indebar en begrænsning af det obligatoriske element i gymnasiet til l.g. uden den hidtidige opdeling i en matematisk og sproglig linje samt indførelsen af de såkaldte »fagpakker«, hvor eleverne i slutningen af gymnasieforløbet bindes til at følge samhørende fag. Som eksempler på fagpakker, som eleverne skal vælge imellem, nævntes »matematik-fysik-kemi«, »matematik-samfundsfag-geografi«, »engelsk-samfundsfag-erhvervsøkonomi«, »engelsk-tysk-fransk« og »græsk-latin-filosofi«.

Det princip, at de enkelte gymnasier skal udbyde kombinationer af fag, som eleverne skal vælge imellem, er bibeholdt i forliget, men forligsteksten indebar fastlæggelsen af et navneskift fra »fagpakker« til »studieretningsforløb«. Begge begreber har tidligere været anvendt, men i debatten om gymnasiereformen er »fagpakker« blevet grundigt indar-

bejdet, og i dette indlæg er betegnelsen bevaret. Forligsteksten bærer endvidere præg af, at det på forskellig måde er forsøgt at tage højde for kritikken af regeringsoplægget. Især kan nævnes forskellige begrænsninger på indholdet af fagpakkerne, hvor den væsentligste er, at eleverne skal have mindst ét naturvidenskabeligt fag på B-niveau (dvs. 2 års undervisning i enten fysik, kemi, biologi eller naturgeografi), medmindre de vælger en fagpakke med betydeligt omfang af sprog. Hertil kommer yderligere bindinger ved elevernes valg, f.eks. skal de elever, der vælger 3 års matematik også have to års undervisning i enten fysik, kemi, biologi eller samfundsfag, og de elever, der vælger 3 års engelsk, skal enten vælge et andet sprog eller samfundsfag.

I det fremtidige danske gymnasium skal eleverne derfor fortsat vælge mellem forskellige fag, og elevers valg af fag er en afgørende faktor for udviklingen af studiekompetence i gymnasiet. I visse tilfælde begrænses det frie valg imidlertid af, at fagene skal vælges sammen med andre fag. Hvilke fag der sættes sammen med andre, bestemmes af de enkelte gymnasier inden for de centralt fastlagte rammer, og det samme gælder de kombinationer af fagpakker, som eleverne stilles over for. Det er næppe muligt at få et overblik over den fremtidige fagsammensætning i gymnasiet, jf. følgende citat fra undervisningsministeriets fagkonsulent i matematik, Bjørn Grøn (2003, p. 9): »Ved første øjekast kan det nok se forvirrende ud – og der er da også muligheder for mere end 80 forskellige studieretninger.« (eller 80 forskellige fagpakker med anvendelse af den typiske betegnelse i debatten op til gymnasierformen).²

Et centralt element, sandsynligvis det væsentligste i reformen, er nedlæggelsen af det almene gymnasiums matematiske linje og reduktionen af obligatoriske forløb i matematik og fysik fra 2 år til 1 år (hvoraf det første halve år har karakter af et introduktionsforløb) for den gruppe af studenter, der hidtil har valgt gymnasiets matematiske linje; en linje, der sikrede flertallet af danske gymnasieelever 2 års undervisning i de to mest centrale fag til opbyggelse af naturvidenskabelig kompetence, før de skulle tage stilling til, hvad der skulle følges af fag det sidste år i gymnasiet. Det er svært at forstå, hvordan en reform med en betydelig reduktion i den obligatoriske undervisning i matematik og fysik sammenholdt med omfanget i den nuværende mate-

matiske linje kan markedsføres som en styrkelse af naturvidenskab i gymnasiet. Det har da heller ikke har været muligt at finde en sammenhængende argumentation om emnet på skrift.

Hvad angår empiri, behandles alene matematiks betydning for økonomistudiet og ét enkelt andet studium i denne sammenhæng. Valg af matematik i gymnasiet har imidlertid betydning for beståelse af en lang række andre studier, inklusive humaniora, der henvises til Albæk (2002) og Albæk (2003b) for en oversigt over de forhåndenværende opgørelser.

Synsvinklen på gymnasiet i dette indlæg er alene opbygning af kompetencer hos eleverne, som gør dem velegnede til at gennemføre en lang videregående uddannelse. Det almene gymnasiums indplacering og formål set i relation til de udmærkede alternativer, der findes blandt de danske ungdomsuddannelser, behandles ikke (for en behandling af dette emne se Albæk (2003a)).

Gymnasiet skulle gerne være indrettet sådant, at det sigter mod at gøre i det mindste *en del* af eleverne egnede til at gennemføre en lang videregående uddannelse, og midlerne til at sikre dette gennemgås i dette indlæg. I forslaget til gymnasielov hedder det eksplicit »Formålet med uddannelsen er at forberede eleverne til videregående uddannelse, ...« (§ 2, stk. 2). Det nævnes imidlertid også, at uddannelsen både skal være »studieforberedende og almindendannende« (§ 1), men spørgsmålet er, om der er en modsætning mellem disse to formål. Det afhænger af, hvilket betydningsindhold man tillægger begrebet almindendannelse. I sin nylige doktordisputats foretager Harry Haue (2003) således en meget grundig historisk gennemgang af begrebet almindendannelse i den danske debat om gymnasiet, og det nævnes, at »Det er min antagelse, at studieforberedelse og almindendannelse er hinandens forudsætning«, Haue (2003, p. 25).

I afsnit 2 præsenteres beståelsesprocenten for økonomistudiet på Københavns Universitet. Det foreslåede adgangssystem præsenteres grafisk afsnit 3. En bredere og intuitiv gennemgang af elevernes overvejelser i forbindelse med valg af fagpakker foretages i afsnit 4. Den afsluttende diskussion gennemføres i afsnit 5.

Beståelse på politstudiet

I det følgende vises, hvordan beståelse på økonomistudiet på Københavns Universitet afhænger af valg af matematikniveau i gymnasiet. Den empiriske

analyse leder frem til, at det umiddelbart kan illustreres, hvordan optagelsessystemet kan ændres, således at gennemførelsesprocenten forøges ved et givet optag af studenter.

Sandsynligheden for at bestå første årsprøve på politstudiet afhænger af forskellige karakteristika ved studenterne, men især af det gennemsnitlige karakterniveau ved den adgangsgivende eksamen samt omfanget af matematikundervisningen, før studiet påbegyndes. Beståelsen er imidlertid også korreleret med forskellige andre forhold, som typen af adgangsgivende eksamen, alder for den adgangsgivende eksamen og den studerendes køn, se Albæk (2001) for en nøjere analyse.

I denne sammenhæng er det valgt at afgrænse analysen til studenter fra det almene gymnasium, som søger ind på politstudiet, mens der ses bort fra studerende, som har en anden baggrund. Den typiske student har en matematisk studentereksamen med tre års matematik (matematik på A-niveau). Imidlertid er det muligt for matematiske studenter at fravælge matematik i 3.g. og nøjes med to års matematik (matematik på B-niveau). Cirka én ud af ti studenter, der begynder på politstudiet, er matematiske studenter, der har fravalgt matematik i 3.g. Sproglige studenter har mulighed for at vælge 2 års matematik, således at de opnår matematik på B-niveau, idet kur-

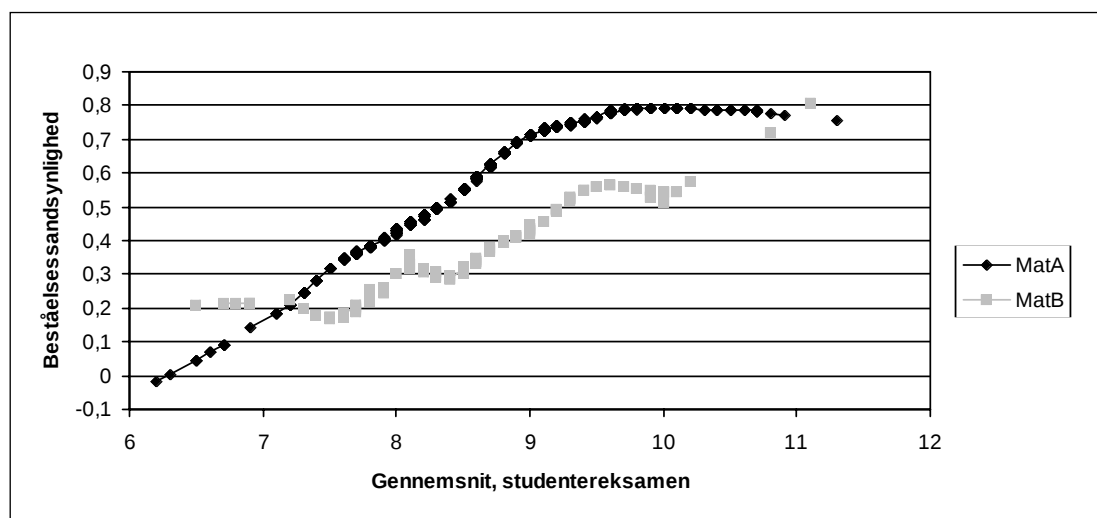
set i omfang og indhold skulle svare de første 2 års undervisning på den matematiske linje.

De to grupper, der sammenlignes i det følgende, har altså alle en adgangsgivende eksamen fra den samme institution, nemlig det almene gymnasium, de har alle haft to års matematik med det samme timetal og med cirka det samme pensum, og de har haft den samme type lærere, nemlig matematiklærere i det almene gymnasium. Den observerbare forskel mellem de to grupper er, at nogle af eleverne er fortsat med matematik et tredje år.³

I figur 1 er illustreret, hvordan beståelsen afhænger af karaktergennemsnit ved den adgangsgivende eksamen og omfanget af matematik i det almene gymnasium. For studenter med matematik på A-niveau ses det, at beståelsen vokser fra ca. 30 procent ved et karaktergennemsnit på 7,5 til ca. 40 procent ved et gennemsnit på 8,0 for at nå et maksimum på 80 procent ved et gennemsnit omkring 10,0. Studenter med matematik på B-niveau har en beståelse på under 20 procent ved et karaktergennemsnit på 7,5, voksende til ca. 30 procent ved et gennemsnit på 8,0-8,5 for at nå et maksimum på ca. 55 procent ved et karaktergennemsnit på 9,5-10,0.

Figuren er konstrueret ved at danne et lokalt gennemsnit (eller en lokal regression) af beståelsen for forskellige karakterniveauer, hvorefter dette lo-

Figur 1. Studenter sandsynlighed for at bestå første årsprøve på politstudiet



kale gennemsnit afbildes i grafen for hver enkelt student. Der er valgt en let grad af udglatning, således at lokale afvigelser fra et mere overordnet mønster dukker op i grafen. Markeringerne for meget høje gennemsnit svarer til enkeltobservationer, og de to studenter med matematik på B-niveau, der har mere end 10,5 i gennemsnit, bliver således tildelt høje beståelsessandsynligheder. Den faldende tendens ved høje karakterniveauer for studenter med matematik på A-niveau kan tilskrives, at blandt de 12 studenter, der havde højest gennemsnit, er der 4, som ikke er bestået. Tilsvarende er datagrundlaget tyndt for meget lave karaktergennemsnit, hvor markeringerne i grafen også svarer til enkeltobservationer.

Det centrale i figur 1 er forløbet i kurverne på de karakterniveauer, hvor der er mange studenter, og her ses for studenter med matematik på A-niveau at være en jævnt opadgående vækst i beståelsessprocenten. Eksamensgennemsnittet indgår med én decimal, og det ses af grafen, at beståelsen vokser for hver tiendedel karakterpoint for studenter med 3 års matematik. For studenter med 2 års matematik i gymnasiet er forløbet lidt mere ujævnt med tendens til konstans eller fald i karakterintervallerne 8,0-8,5 og 9,5-10,0.

Andre faktorer kan som nævnt også have betydning for beståelsen, f.eks. synes der at være en tendens til, at kvindelige studerende er lidt bedre til at gennemføre politistudiet end mandlige studerende, se Albæk (2001). For hvert karakterniveau kan en kvindelig studerende altså forvente en lidt højere beståelsessandsynlighed, end hvad der fremgår af grafen, mens mandlige studerende tilsvarende må regne med at have en lidt lavere beståelsessandsynlighed.

Minimering af frafald

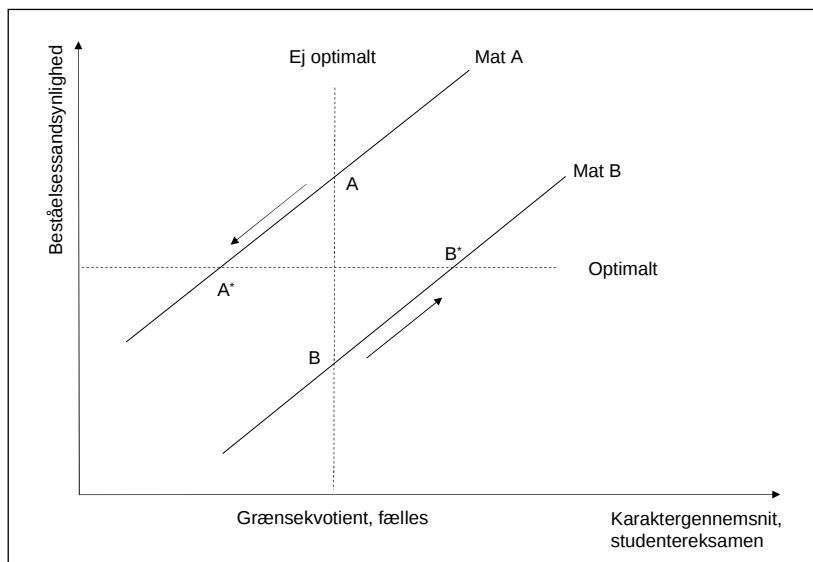
I figur 2 er der en stiliseret afbildning af hovedindholdet af figur 1, nemlig en voksende beståelsessandsynlighed for hver af de to grupper af studenter, både dem med 2 års matematik i gymnasiet og dem med 3 års matematik. Endvidere er der indføjet et adgangsgivende karaktergennemsnit, som i ministerielt sprogbrug betegnes »grænsekotient«, og som er angivet ved den lodrette stiplede linje. I de sidste år har der f.eks. været adgangsbegrænsning til politistudiet, idet hovedreglen nu er, at ansøgerne skal have mindst 8 i gennemsnit ved den adgangsgivende eksamen for at blive optaget.

Ved en fælles grænsekotient for de to grupper vil de studerende med matematik på B-niveau, der netop kommer ind på studiet, have en beståelsessandsynlighed svarende til punktet B, mens de studerende med matematik på A-niveau, som netop opfylder optagelseskravet, vil have en højere beståelsessandsynlighed svarende til punktet A. Men det vil sige, at det er muligt at forøge den samlede beståelsessandsynlighed for de to grupper under ét ved at forøge optaget af studenter med matematik på A-niveau og formindske optaget af studenter med matematik på B-niveau. Dette er illustreret ved bevægelsen fra punktet A til punktet A* for studenter med 3 års matematik og bevægelsen fra punktet B til punktet B* for studenter med 2 års matematik. Punkterne A* og B* ligger begge på den vandrette stiplede linje, som angiver, at den sidst optagne student fra hver af de to grupper har samme beståelsessandsynlighed. Dette er kriteriet for at maksimere den samlede beståelsessandsynlighed for et givet antal optagne studenter, se Albæk (2003b) for et formelt bevis. Hvis målsætningen er, at de studerende, der optages på de videregående uddannelser, skal have størst mulig sandsynlighed for at bestå studierne, er dette optagelseskriterium »optimalt«, som angivet i figur 2. (Hvis der skal optages det samme antal studerende før og efter ændringen i optagelsessystemet, skal den vandrette stiplede linje ligge mellem punkterne A og B i diagrammet, hvor den nøjere placering afhænger af antallet af ansøgere i de to grupper).

Hvis man har andre målsætninger med optagelsessystemet til de videregående uddannelser, end at de studerende skal have de bedste muligheder for bestå studierne, er systemet selvsagt ikke optimalt. Det er ikke klart, hvad der skulle være af andre målsætninger, hvad angår udformningen af optagelsessystemet, end at de studerende gerne skulle klare sig godt på studierne, men ifald man måtte have andre målsætninger, kan man anvende overvejelserne i det foregående til at skønne over tabet i form af flere dumperede studenter, flere personlige nederlag, større frafaldsprocenter og flere spildte skatteborgerpenge, når man afviger fra et optagelseskriterium, der maksimerer beståelsessandsynligheden.

Der er imidlertid ét enkelt forhold i forbindelse med udformningen af optagelsessystemet til de videregående uddannelser, som det er væsentligt at tage med i betragtning ud over beståelsessandsynligheden, og det er de afledede konsekvenser for

Figur 2. Overgang fra optagelsessystem med fælles grænsekvtient til optimalt optagelsessystem



elevernes valg af fag i gymnasiet. Det har vist sig i flere tilfælde, at der har været for lidt opmærksomhed på dette aspekt af optagelsessystemet til de videregående uddannelser.

Om valg og fravalg af fagpakker

Problemet med forslagene til fagpakker i det almenne gymnasium er, at de i forhold til det nuværende gymnasium må skønnes at indebære et større fravalg af fag, som giver et godt grundlag i det efterfølgende uddannelsesforløb. Årsagen er primært den konkurrencesituation, som optagelsessystemet til de videregående uddannelser sætter eleverne i. En formel behandling af valg mellem fagpakker findes i Albæk (2003b), og det følgende er en mere intuitiv gennemgang.

Hovedproblemet er, at der må forventes en lav tilgang til fagpakken »matematik-fysik-kemi« i forhold til de fagpakker, som indeholder samfundsfag. Kombinationen matematik og fysik på højt niveau har i det nuværende gymnasium ry for at være meget arbejdskrævende og give et lavt afkast i karakter i forhold til alternative valg. Det må forventes at blive endnu værre, når kemi kommer oveni. Hvis eleven på tidspunktet for valg af fagpakke ønsker at holde muligheden åben for at komme ind på et af de

populære samfundsvidenskabelige studier med kraftig adgangsbegrænsning, er det mest oplagte at fravælge »matematik-fysik-kemi«. Dette giver eleverne de bedste muligheder for at blive fordelagtigt placeret i den kø af gymnasieelever, som gerne vil ind på disse uddannelser, men hvor kapaciteten er begrænset, fordi der ikke er brug for flere kandidater. Fravalget af den naturvidenskabelige fagpakke er ikke nødvendigvis udtryk for manglende interesse for naturvidenskab, men kan ses som et resultat af kombinationen mellem adgangsregulering og gymnasiets indretning. Der indrettes et system, som giver en tilskyndelse til at fravælge de fag i gymnasiet, som giver de bedste beståelsesmuligheder. Et middel til at modvirke dette er et højt obligatorisk indhold af naturvidenskab i de fagpakker, hvor samfundsfag indgår.

Det noteres i denne forbindelse, at fravalget af fysik i det eksisterende gymnasium har et sådant omfang, at faget på nogle gymnasier slet ikke oprettes på trods af, at det er adgangskrav til visse naturvidenskabelige studier. Fagpakker i matematik-fysik og i matematik-kemi har været afprøvet som forsøg på nogle gymnasier, hvor eleverne har haft mulighed for vælge disse pakker, og i evalueringen konkluderes: »Det må i den givne situation, med vi-

gende tilgang til især fysik på højt niveau, desværre konstateres, at fagpakkekonceptet i de fire år forsøget har varet, ikke har formået at ændre på dette forhold», Uddannelsesstyrelsen (2002, p. 48).

Hertil kommer, at det er svært at få øje på det studiemæssige sigte med fagpakker med samfunds-fag. Valg af samfunds-fag i gymnasiet har ikke betydning for optagelsen på en samfundsvidenskabelig videregående uddannelse. Det gælder formelt, idet faget ikke indgår som adgangskrav til noget videregående studium. Om dette så afspejler, at valg af faget i gymnasiet heller ikke har en selvstændig betydning for den efterfølgende sandsynlighed for at bestå studier som f.eks. økonomi, statskundskab og sociologi, er ikke undersøgt empirisk, og en vurdering af spørgsmålet kan derfor alene være baseret på formodninger. Disse rækker fra, at faget næppe har selvstændig betydning for at bestå på de nævnte studier, til at dette ikke kan udelukkes, men altså ikke i et sådant omfang, at det er gjort til forudsætning på de samfundsvidenskabelige studier. Her starter undervisningen typisk fra bunden, uden at der forudsættes konkret viden, der er erhvervet ved at følge samfunds-fag i gymnasiet. Dette i modsætning til de naturvidenskabelige studier, hvor der forudsættes konkret viden erhvervet ved at følge naturvidenskabelige fag i gymnasiet. Hvis f.eks. omfanget af obligatorisk naturvidenskab i den samfundsvidenskabelige fagpakke gøres tilstrækkeligt stort, kan dette modvirke, at eleverne efterfølgende har fraskrevet sig muligheden for at vælge et studium med naturvidenskabeligt sigte, når de ikke kan komme ind på de samfundsvidenskabelige studier med kraftig adgangsbegrænsning. (Samfunds-fag er et populært og udmærket valgfag i gymnasiet, eksempelvis bliver en del af eleverne interesserede i at læse økonomi ved at følge faget, og faget bidrager til opbygningen af den generelle studiekompetence i gymnasiet. Når emnet er bindinger på gymnasie-elevernes valg i form af fagpakker, må det centrale i overvejelserne imidlertid være en vurdering af de studiemuligheder, som fagpakkerne giver mulighed for efter gymnasiet).

I forbindelse med valget mellem humanistisk orienterede fagpakker som »græsk, latin og filosofi« og »engelsk-tysk-fransk« gælder de samme to problemer som i forbindelse med valget mellem naturvidenskab og samfunds-fag. For det første forøges sværhedsgraden ved at følge fag, som giver klassisk dannelse, da græsk og latin bindes til hin-

anden. Ud fra tankegangen ovenfor må det forventes, at en del af de elever, som kun har valgt ét af fagene vil fravælge pakken, så andelen af elever i gymnasiet med enten græsk eller latin vil blive reduceret. For det andet er det svært at se det studiemæssige sigte med en fagpakke, som alene indeholder moderne sprog. (Spørgsmålet er, om de klassiske sprog overhovedet kan overleve den kommende gymnasiereform, idet den nuværende tilgang er meget begrænset. Ifølge statistikken over valgfag i gymnasiet var der på landsplan kun 70 elever, som valgte græsk i skoleåret 1999-2000. Der er 3 timers obligatorisk latin om ugen i l.g. på den sproglige linje, men blot 218 elever valgte latin ud over dette niveau.)

Meningen med de forskellige fagpakker må være, at eleverne ved at følge de enkelte kombinationer af fag opnår nogle kompetencer, som ikke kan opnås ved at følge andre fagpakker. Eleverne på fagpakken »græsk, latin og filosofi« bliver klart klogere på åndslivet i de sidste 2.500 års europæiske civilisation end matematikerne og får kompetencer, som er relevante i adskillige sammenhænge på videregående humanistiske studier. Men hvad er det for kompetencer i studiemæssig henseende, en student fra en fagpakke med moderne sprog opnår, som en matematisk student ikke også kan erhverve? Man må gå ud fra, at matematiske studenter stadig får mulighed for at vælge enten tysk eller fransk, og engelsk bør jo være obligatorisk i et sådant omfang, at alle elever uden besvær kan klare sig på en videregående uddannelse. De foreliggende opgørelser viser, at matematikere er lidt bedre end sproglige studenter til at bestå lange videregående humanistiske uddannelser (på en del af disse uddannelser er et vist behov for matematisk kunnen bl.a. i forbindelse med statistisk talbehandling på fag som f.eks. historie, arkæologi og religionsvidenskab, men det er næppe forklaringen på den lidt højere beståelsesprocent blandt matematikerne).

I forbindelsen med diskussionen af gymnasiereform har det været fremført fra bl.a. repræsentanter fra de humanistiske fakulteter på Københavns Universitet og Århus Universitet, at især latin i gymnasiet har en positiv effekt på elevernes forståelse af grammatik, som også er anvendeligt ved indlæringen af andre sprog, både i gymnasiet og i efterfølgende studier. Eksempelvis fremgår det af Jyllandsposten den 10. april 2003, side 4, i forbindelse med fremsættelsen af fagplanen for gymnasierefor-

men med afskaffelse af latin som obligatorisk fag: »Det får dekan for Humaniora på Aarhus Universitet Bodil Due til at frygte, at flere sprogstuderende på universiteterne får svært ved at gennemføre uddannelserne, da latin ifølge hende giver en afgørende fornemmelse for sproglige strukturer. »At latin blot figurerer som valgfag er et alvorligt tilbageslag for alle sprogfag og almen dannelse i det hele taget.«. Problemet er, at hypotesen ikke synes underbygget af kvantitative opgørelser af latins effekt på enten forståelse, indlæringssevne eller beståelse af en videregående uddannelse.

Ud over den effekt, som latin måtte have på indlæringen på moderne sprog, altså de klassiske sprog betragtet ud fra en instrumental synsvinkel, har de en berettigelse i sig selv. Som det fremgår af det foregående, kan man frygte, at landet om lidt vil være tomt for studenter med kendskab til klassiske sprog og dermed tomt for studenter, som gennem kendskab til sproget har et indtryk af de kulturer, som danner grundlaget for den europæiske civilisation.

Hvis det ud fra et overordnet synspunkt skønnes hensigtsmæssigt at uddanne et vist mindretal af eleverne i det almene gymnasium til at have et kendskab til de klassiske sprog, er der skitseret en metode til at opnå målet i dette indlæg. Midlet er at give en vis fortrinsret ved optagelse til de videregående uddannelser til de elever, der har valgt fagene i gymnasiet, på samme måde som der kan gives fortrinsret til elever, der har valgt f.eks. matematik.

Diskussion

Set fra de videregående uddannelsers synsvinkel må en væsentlig målsætning med undervisningen i gymnasiet være at gøre eleverne godt egnede til at gennemføre en lang videregående uddannelse. En samfundsvidenskabelig analyse tilsiger en betydelig skepsis over for, om gymnasiereformen forbedrer elevernes studiekompetence, idet reformen indebærer større muligheder for fravalg af fag, som er af væsentlig betydning for gennemførelsen af en videregående uddannelse. Der er opstillet en eksplicit national målsætning, nemlig at styrke naturvidenskab, og midlet til at opnå denne målsætning er tilsyneladende en vidtgående decentralisering af beslutningerne om fagsammensætning, således at det – i modsætning til det eksisterende gymnasiums matematiske linje – bliver muligt at fravælge naturvidenskab i betydeligt omfang.

Vurdering af effekterne af en gymnasiereform

må primært være en samfundsvidenskabelig disciplin, hvor pædagogiske tiltag indgår i en samlet analyse. En sådan omfatter bl.a. en vurdering af reformens betydning for elevernes valg af fag i gymnasiet og konsekvenserne for elevernes muligheder for at bestå en videregående uddannelse. Det er bemærkelsesværdigt, at den eneste solide samfundsvidenskabelige rapport op til vedtagelsen af gymnasiereformen blev udarbejdet af en privat organisation, nemlig Dansk Arbejdsgiverforening (2002), uden hvilken det havde været umuligt at diskutere gymnasiereform på et blot nogenlunde informeret grundlag. De hidtidige statslige overvejelser på området synes at have taget deres udgangspunkt i pædagogiske overvejelser, som primært har været af gymnasieintern karakter.

En af ulemperne ved fraværet af samfundsvidenskabelige elementer i reformbestræbelserne er, at disse tilsyneladende ikke har indeholdt overvejelser over, hvilket formål det almene gymnasium har som ét element blandt flere andre parallelle ungdomsuddannelser. Den betydelige grad af valgfrihed og decentralisering efter gymnasiereformen gør det imidlertid muligt for de videregående uddannelser at forfølge en målsætning om studieegnethed – hvis det almene gymnasium har andre målsætninger, skulle der være god mulighed for at forfølge sådanne andre målsætninger.

I dette indlæg er det skitseret, hvordan en målsætning om studieegnethed kan opnås ved at gennemføre en *forbedring af incitamentsstrukturen i gymnasiet via et nyt optagelsessystem til de videregående uddannelser*, hvor der tillægges vægt til de fag i gymnasiet, som har betydning for elevernes mulighed for at bestå en videregående uddannelse. De elever, som ikke er interesserede i at blive studieegnede til en videregående uddannelse, kan blot lade være med at følge fagene og vælge nogle andre i stedet. Faget matematik er en oplagt kandidat til at blive tillagt særskilt vægt ved optagelsesbeslutningen. For andre fags vedkommende må en særskilt vægt imidlertid kræve yderligere analyser af sammenhængen mellem valg af faget og det efterfølgende forløb på en videregående uddannelse.

Det er væsentligt at fremhæve, at det på ingen måde er nødvendigt at fintilpasse optagelseskriterierne til de enkelte studier. Formålet med vægtningen kan udmærket opnås ved at udarbejde pointsystemer, som dækker mange studier, måske ligefrem alle studier på f.eks. Københavns Universitet. En

hovedpointe er netop, at et forbedret optagelsessystem skal gælde en flerhed af studier for at få en tilstrækkelig effekt på elevernes valg af fag i gymnasiet. Et naturligt modstykke til en gymnasiereform med øget valgfrihed ville være en mere klar udmelding fra de videregående uddannelser, hvad angår de fag i gymnasiet, der er vigtige for at bestå disse uddannelser.

Noter

1. Indlægget er en del af et længere manuskript udarbejdet til Nationaløkonomisk Forenings årsmøde på Koldingfjord den 9-10. januar 2004, Albæk (2004). Tak til deltagerne i årsmødet samt Erik Albæk, Carl-Johan Dalgaard, Christian Hjorth-Andersen, Peter Erling Nielsen, Jens-Christian Stougaard og Troels Østergaard Sørensen for kommentarer til indlægget. Det samme gælder undervisningsministeriets fagkonsulent i matematik, Bjørn Grøn, som imidlertid ikke skal tages til indtægt for de synspunkter, der er indeholdt i oplægget.

2. Grøn fortsætter »Men i dag findes der faktisk endnu flere forskellige individuelle studentereksamener. Og bindingerne gør, at det bliver mere homogene studentereksamener, der kommer ud af det.«

3. I data indgår 514 studenter, hvor der er registret matematik på A-niveau, og 168 studenter med matematik på B-niveau, som enten er sproglige studenter eller matematiske studenter med fravalg af matematik i 3.g. Data er optaget til politstudiet i årene 1997-2000, og er nærmere beskrevet i Albæk (2001) og Albæk (2002) hvor også studerende med en anden baggrund end det almene gymnasium indgår i analysen. I 1999 blev der indført adgangsbeholdning til studiet for at forbedre gennemførelsesprocenten.

Litteratur

Albæk, Karsten (2001). Hvem består på politstudiet, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, nr. 139, p. 208-222. Optrykt som Blåt Memo nr. 204, Økonomisk Institut, Københavns Universitet, januar 2002. (kan hentes på <http://www.econ.ku.dk/wpa/>).

Albæk, Karsten (2002). Incitamentsstrukturen i gymnasiet i relation til de videregående uddannelser. *Samfundsøkonomen*, nr. 5, p. 20-27.

Albæk, Karsten (2003a). Optimal adgangsregulering til de videregående uddannelser og elevers valg af fag i gymnasiet, Blåt Memo nr. 208, Økonomisk Institut, Københavns Universitet, marts 2003.

Albæk, Karsten (2003b). Optimal adgangsregulering til de videregående uddannelser og elevers valg af fag i gymnasiet. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 141, nr. 2, november, p. 206-224.

Albæk, Karsten (2004). Sådan modvirkes gymnasiereformens virkninger på nationens nationalprodukt, økonomiske vækst og åndsliv. Blåt Memo nr. 210, Økonomisk Institut, Københavns Universitet, januar 2004.

Becker, Gary (1964). *Human Capital*. Chicago.

Dansk Arbejdsgiverforening (2002). *De gymnasiale uddannelser og arbejdsmarkedet*. København.

Grøn, Bjørn (2003). Et godt matematikfag i gymnasiet. *Matilde – Nyhedsbrev for Dansk Matematisk Forening*, p. 9-10, Nr. 18, oktober 2003.

Haue, Harry (2003). *Almendannelse som ledestjerne. En undersøgelse af almindannelsens funktion i dansk gymnasieundervisning 1775-2000*. Disputats: Odense.

Lucas, Robert E. (1993). Making a miracle. *Econometrica*. Vol. 61, No. 2, p 251-272.

Uddannelsesstyrelsen (2002). *Evalueringsrapport af forsøg med fagpakker i matematik-fysik og matematik-kemi 1997-2001*. Udviklingsprogrammet for fremtidens ungdomsuddannelser, hæfte nr. 21.

Undervisningsministeriet (2003). *De gymnasiale uddannelser. Redegørelse til Folketinget*.

Kunder, produkter eller partnere? Tre visioner om universitetsstuderende

Der er to divergerende syn på, hvad det vil sige at være studerende og til at studere. Studerende ser sig selv som kunder, mens universitetslærere ser studerende som et råmateriale af for dårlig kvalitet til, at der kan fabrikeres nogle ordentlige kandidater. Artiklen perspektiverer disse billeder og peger på en syntese, der vægter partnerskabet mellem studerende og undervisere som et centralt element.



Poul Houman Andersen,
professor, Ph.D.,
Prodekan for Forskning,
Handelshøjskolen i Århus

Universiteternes selvopfattelse er under hård beskyldning i disse år. Den ny universitetslov presser universiteterne i retning af en højere grad af markedsorientering: Universiteterne skal kunne (be)visе deres markedsværd. De skal i stigende grad være selvfinansierende, skal i langt højere grad kunne måles på deres evne til formidle forskningsresultater – blandt andet gennem undervisning. Ligeledes skal universiteternes produktivitet øges. Dansk økonomi bliver i stadig højere grad vidensbaseret, og en fundamental præmis for bevarelsen af dansk velfærd og konkurrenceevne er, at det generelle uddannelsesniveau hæves, som en vismandsrapport for nyligt pegede på (Dansk Økonomi, 2003).

Universiteternes evne til at løfte denne opgave betvivles fra flere sider. Kritiske røster fra virksomheder, politikere og studerende optager jævnligt spalteplass i medierne. Ikke mindst universitetsundervisningen holder for. Forelæserne og forelæsnin-

gerne beskyldes af de studerende for at være støvede og ude af stand til at sælge varen (Mandsholm, 2004; Rye, 2004). De er uengagerende og uninspirerende, pensum anses for at være abstrakt og uden relation til virkelighedens problemer og eksamensformerne for at være gammeldags og ude af stand til at bedømme de studerendes reelle kvalifikationer (Jyllandsposten, 2004a). Også aftagerne af uddannede kandidater beklager den manglende praksisorientering blandt de studerende, som ofte skal (gen)skoles i virksomhederne for at blive til en produktiv arbejdskraft (Østergaard, 2004). Fra politisk hold er der netop nedsat en arbejdsgruppe, der har til opgave at udarbejde et oplæg til, hvordan studierne på landets samfundsvidenskabelige og humanistiske institutioner kan blive mere erhvervsorienterede (www.vtu.dk).

Ikke overraskende er undervisere og administrativt ansatte på universitetet ikke i tvivl om, at problemet ligger et andet sted. De studerendes kvalitet er for dårlig; de er ofte ikke studieegnede. Der mangler basale kvalifikationer fra gymnasietiden – især inden for de hårde fag; de er dårligt opdragede og ude af stand til at indgå i en kollektiv undervisningssituation. Derfor er de også dårligt fagligt klædt på, når de forlader universiteterne, og er ikke i stand til at sætte sig hurtigt ind i de arbejdsopgaver, der kræves af dem i deres nye job. Samtidig hævdes det, at taxametersystemet presser universiteterne til at sænke deres kvalitetsniveau for at hæve færdiggørelsestempoet. Studerende, der for-

lader universitetet uden kandidatgrad, udløser ingen taxameterpenge, hvilket i sig selv skaber et incitament til at sænke overliggeren.

Det er således nemt at konstatere, at der er to dominerende og meget forskellige syn på og forventninger til, hvad det vil sige at være studerende, og til at studere. Sat på spidsen ser studerende sig selv som kunder, der står over for en vrangvillig offentlig institution, mens universitetslærere ser studerende som et råmateriale af for dårlig kvalitet til, at der kan skabes nogle ordentlige produkter i form af færdige kandidater i den anden ende. Begge synspunkter har et gran af sandhed i sig; der findes selvfølgelig uegnede undervisere og dårlige studerende, ligesom der findes utilpassede elementer i enhver anden sammenhæng. Men de findes slet ikke i et omfang, der berettiger til udbredelsen af disse stereotype opfattelser. Desuden er ingen af billederne og eller deres følgeslutninger særligt anvendelige til at skabe en undervisningssituation, der stemmer overens med den ny tids krav. Formålet med denne artikel er at perspektivere disse billeder af universitetsstuderende status og rolle og at pege på en mulig tredje vej – en slags syntese mellem de to, der vægter partnerskabet mellem studerende og undervisere som et centralt element. Jeg vil dog understrege, at jeg udtaler mig som privatperson, og at mine synspunkter ikke nødvendigvis afspejler Handelshøjskolen i Århus' holdninger. Mine synspunkter er formet af, at jeg har studeret og fungeret som underviser på flere universiteter og højere læreanstalter i mere end 20 år.

Studerende som kunder

»Det er på tide, at underviserne på HHÅ indser, at vi er kunderne i butikken, og handler derefter.« Nogenlunde sådan kunne man læse i et indlæg fra en studerende på Campusnet, Handelshøjskolen i Århus' interne virtuelle diskussionsforum i november og december 2003 (Mandsholm, 19. november 2003). Indlægget refererede til en længere tids debat, der var udløst af et avisindlæg fra en studerende, som havde forholdt sig kritisk til sine medstuderendes manglende studieegnethed og -engagement..

Oplægget udløste et studenterengagement man formentlig skal tilbage til 60'ernes og 70'ernes studenteroprør for at se mage til på et dansk universitet. Mere end 100 indlæg om det at være studerende skabte i løbet af få dage en højlydt debat på Handelshøjskolen og afkræftede i sig selv spørgsmålet

om engagement. Mange oplæg afspejlede de studerendes frustrationer om det at være studerende på en højere læreanstalt og – er jeg sikker på – afspejler i høj grad generelle holdninger blandt studerende i Danmark. At være privilegeret studerende på en forskningsbaseret undervisningsenhed opleves bestemt ikke som en mærkbar styrke, som det fremgår af de følgende pluk fra indlæggene. Underviserne er utilnærmelige og tager for lidt hensyn; de er uengagerede i deres studerende og er dårlige til at kommunikere, formidle og vejlede; undervisningsforløb er ofte dårligt planlagt; der er ringe overensstemmelse mellem pensum og underviserens gennemgang og slides, de individuelle udfoldelsesmuligheder er få og små, de fysiske vilkår for studieaktivitet er under al kritik, og de studerende føler ikke noget engagement hverken i deres uddannelse eller deres uddannelsessted.

Belært af deres lærebøger og måske også af en udbredt holdning til offentlige institutioners manglende effektivitet i almindelighed, ser de studerende på HHÅ i høj grad problemet som en manglende markedsorientering. De er kunderne i butikken, og de skulle gerne have den vare, de har bestilt – nemlig en uddannelse og en kandidat- eller bachelorgrad. Men er markedsmetaforen særlig egnet til at beskrive de studerendes status? Hvis implikationerne af dette billede forlænges, bliver Handelshøjskolen til et supermarked og underviserne til de købmænd, der på markedsvilkår til- eller faldbyder deres uddannelsesstilbud; kun de, der kan tiltrække kunder, kan overleve. Men er kunden fuldt informeret, og har kunden altid ret? Hvordan prissætter forbrugeren uddannelse? Hvordan kan en 1. årsstuderende på en handelshøjskole eller på et hvilket som helst andet universitet vide, at et kursus i videnskabsteori er relevant, fordi det gør ham eller hende i stand til at sætte sig ind i præmisserne for en teori senere på studiet? Ligeledes: hvordan sikrer vi os, at den studerende som en omkostningsbevidst kunde fokuserer på at lære mest og ikke blot søger efter de uddannelsesstilbud, der giver det bedste output i form af den højeste karakter med den mindst mulige indsats (det er jo trods alt den form for økonomisk optimering, de studerende trænes i på HHÅ). Hvad med købeloven? Kan man garanteres, at man får en kandidatgrad, når man nu som kunde har købt den? Hvor meget kan man som udbyder af en vare tillade sig at stille krav til kunden og være bedrøvet på deres vegne om, hvad der er nødven-

digt at beherske fagligt? Hvis en studerende nu ikke forstår undervisningen, er det så altid underviserens problem?

I yderste konsekvens vil den markedsorienterede model føre til en devaluering af uddannelsen som sådan, idet den grad, uddannelsen berettiger til, reelt ikke længere har nogen kvalificerende betydning. Noget sådant er allerede ved at ske på landets privatudbudte MBA-programmer, som i høj grad arbejder efter en markedspræmis om kundernes status som »konger«. Selv om få vil betvivle, at MBA-studerende er dygtige og stræbsomme mennesker, er det høje karakterniveau og de yderst få frafald på landets MBA-uddannelser overraskende. Det er derfor også spørgsmålet, om det i sidste instans er i kundernes interesse at blive behandlet som kunder

Studerende som produkter

»Krav? Hvordan skal jeg stille krav? De studerende er simpelthen ubegavede og mangler evnen til at sætte sig ind i de mest banale virksomhedsforhold«. Sådan lyder dommen fra en af mine kolleger, der er frustreret over manglen på engagement og diskussionsvilje i undervisningssammenhængen og sin egen dårlige undervisningsevaluering. Det er efter vedkommendes – og mange andres indstilling – galt med de studerendes holdning. De oplever, at studerende ingen respekt har for akademisk viden og tror, at uddannelse er noget man trækker i en automat i form af færdigsyede løsninger, der kan anvendes på færdigtformulerede problemer. De snyder og bedrager, kopierer opgaver på nettet, skriver af efter hinanden og så fremdeles (Toftebjerg & Gram, 2004). Disse synspunkter udtales ikke mindst, når de studerende straffer undervisere med at give dem dårlige evalueringer af deres undervisning i de evalueringsskemaer, der efterhånden er almindelige på landets uddannelsesinstitutioner. En »os imod dem« paranoialogik er under opsejling blandt nogle undervisere.

Mange undervisere er enige om, at problemet ligger i de studerendes mangel på studiedisciplin. *»De er børn af curlinggenerationen og derfor vant til at nogen fejler problemerne væk foran dem«*, er et synspunkt, også jeg ynder at udveksle med mine kolleger. Oplevelsen forstærkes af, at de studerende bruger deres studietid bag kasseapparatet i Bilka på bekostning af den tid, der bruges på studieaktiviteter eller studierelevant arbejde.

Ifølge vores forståelse som undervisere er stude-

rende et råmateriale, der skal formes til produkter i form af kandidater efter et vist antal år, hvor de igennem progressionen i vores curricula i stigende grad forædles til at kunne tænke selvstændigt, analytisk og akademisk. De er her primært for at tage imod den viden, vi tilbyder dem; til gengæld kan vi tilbyde dem, der har været bedst til at lære vores måde at tænke på, en kandidatgrad, eller endnu bedre – oh fryd – tilbyde dem en læreplads i vores egne rækker som Ph.d.-studerende. Denne produktionsproces forudsætter imidlertid, at vi forventer, at de sluger nogle kameler. De skal være i stand til at indgå i undervisningen på vores præmisser og få fyldt viden på efter afmålte doser – ganske vist ofte uden en overordnet plan, og undervisere bestemmer som regel selv suverænt hvordan et undervisningsforløb tilrettelægges. Vi er jo i vores egenforståelse professionen selv og ved derfor bedst, hvordan den skal skæres. De skal også helst have et passende mål af respekt for vores analytiske evner og så megen veneration for den gamle skole, at de melder sig ind i alumniklub og resten af deres dage i arbejdslivet igen og igen vil vende tilbage til skolen og få påfyldt tanken med ny viden (denne gang mod behørig betaling, forstås).

Udgangspunktet for vores opfattelse af undervisningssituationen er altså, at studerende er uselvstændige og uansvarlige for deres egen læringssituation. Samtidig har vi en forventning om selvstændighed. Vi fnyser, når studerende omtaler vores uddannelsesinstitution som »skolen«, lektioner som »timer«, de har sammen med andre i deres »klasse«, og os undervisere som deres »lærere«.

Heller ikke produktmodellen er specielt velegnet til at varetage undervisningen af nutidens studerende. Selv om undervisningsmodellen har fungeret i flere hundrede år, er den indrettet på en ganske anden form for universitet; et, hvor uddannelse er for en lille udvalgt og privilegeret gruppe. Andre lande, som stædigt holder fast i denne model (og samtidig bruger ganske andre summer på universitetsuddannelse, end vi gør i Danmark), oplever, at modellen fejler. Senest i Frankrig, hvor en undersøgelse udgivet for nylig viser, at den franske satsning på eliteuniversiteter ikke nødvendigvis er en særlig effektiv måde at skabe studerende med selvstændig tankegang eller evne til at påtage sig intellektuelt udfordrende opgaver (Aghion & Cohen, 2004). Tilsvarende vidnesbyrd finder man i øvrigt fra de amerikanske business schools, som oplever, at en stadigt

mere markedsorienteret model for finansieringen af uddannelser i virkeligheden skaber mere utilfredshed – både hos studerende og i erhvervslivet (Trank & Rynes, 2003). Uetiske ledere, hvis normer er skabt i det amerikanske uddannelsessystem, nævnes ofte som baggrunden for Enron-skandalen i den amerikanske presse og var i øvrigt temaet på den ledende amerikanske forskerkonference: Academy of Management i 2002 (www.aomonline.org).

Mod en ny kontrakt: Studerende som partnere

For kort tid siden startede en ny årgang på landets universiteter, og de to billeder af studerende og deres studieaktiviteter er sørgeligt aktuelle. Nye studerende og gamle undervisere har utvivlsomt gensidigt bekræftet hinandens fordomme, siden portene åbnedes d. 1. september. Spørgsmålet er, hvordan kommer vi videre mod en syntese, der kan rumme de ønsker, krav og drømme som både studerende og undervisere har om et levende og vitalt universitetsmiljø?

Jeg tror, at både undervisere og de studerende grundlæggende overser et væsentligt forhold: en universitetsuddannelse er frivillig. Den er baseret på et omhyggeligt og livsbetydende tilvalg foretaget af et ungt menneske med ambitioner om at blive ændret – kvalificeret til at kunne varetage et job. Få beslutninger i et menneskes professionelle liv er mere betydende end netop studievalget. Forudsætningen for, at denne forandringsproces kan fungere, er, at man som studerende er villig til at lade sig forme; at man tør tro på, at fagudbuddet og undervisningen rent faktisk vil kunne være forudsætningsskabende. Man skal ville det at lære – og det stemmer ikke overens med en indstilling om sig selv som kunde i en forretning og universitetet som et supermarked. Kunden har ikke altid ret – tværtimod. En studerende tager ofte fejl og lærer igenem sine fejltagelser. Det er en central og fundamental del af en læreproces.

Den samme indsigt er i virkeligheden nødvendig at nå frem til for undervisere på universiteterne. Ligesom de fleste forskere på universiteter er her, fordi de interesserer sig for deres fag, er vores studerende her også af egen drift – fordi de har ambitioner om at lære og at udvikle sig – og den udvikling forudsætter reel ansvarliggørelse, inddragelse og dialog, snarere end firskårne kursusforløb præget af prøver og envejskommunikation, så at vi kan få mest mulig tid til at forske i fred. Inddragelse er ef-

ter min mening et centralt begreb i denne nye kontrakt, hvor studerende bliver partnere frem for kunder eller produkter. Inddragelse og ansvarliggørelse skal her forstås differentieret; der er forskellige former for og forskellige grader af inddragelse, og omfanget af inddragelse og engagement bør også tilpasses det sted i studieforløbet, man befinder sig på. Ligesom der er forskel på junior- og seniorpartnere, er der forskel på studerendes og underviseres status og indflydelse på undervisningens indhold og formidling. Udgangspunktet er dog fælles for alle: at både studerende og undervisere anser og bør anse hinanden som ressourcer, der begge kan bidrage til det fælles projekt. Dette er den centrale forskel fra de to andre billeder: studerende er hverken kunder eller formbare klumper af modellervoks. De er partnere, der kan stilles forventninger til, men som også har ønsker og muligheder for at påvirke deres egen læringsproces. Både studerende og undervisere bør efter min mening kunne vurderes ud fra deres evne og vilje til at engagere sig i et fælles projekt. På universiteterne hedder det fælles projekt produktion af ny viden. Denne viden opstår i den informerede og engagerede dialog: mellem undervisere og studerende og i dialogen mellem studerende, snarere end i golde gennemgange af pensum. En tredje – og vigtig – partner i produktionen af viden er brugerne af denne viden. For Handelshøjskolen i Århus' vedkommende er det især virksomheder og andre erhvervsøkonomiske aktører, der er interesserede brugere af vores viden. Sidste år blev der udarbejdet ikke mindre end 350 kandidatafhandlinger for virksomheder, der på denne måde fik studerende til at belyse et eller flere problemer for dem. I denne proces skabes ofte viden. Blandt studerende, virksomheder og undervisere. Vi har behov for – i endnu højere grad end blot på det afsluttende semester – at samproducere viden med virksomheder og studerende. Studerende er den oversete ressource i denne proces. Studerende skal også i højere grad tage ansvar for deres egen læring. Det grundlæggende spørgsmål er i virkeligheden: jeg har valgt en uddannelse, men hvorfor er jeg her? Hvilke ambitioner har jeg? Hvad er det, jeg skal lære og beherske for at indfri denne ambition? Undervisning fører ikke automatisk til læring, og det er i sidste instans den studerendes ansvar at lære. Ingen uddannelsesinstitution kan gøres ansvarlig for, at studerende eller elever lærer noget. Derfor ville det også være meget rarere at se studerende tage (og få) studiere-

levant arbejde – blandt andet i en af de mange små og mellemstore virksomheder, der for en timeløn under en faglært arbejders kan erhverve sig en næsten flyvefærdig kandidat, der ofte er parat til at arbejde huden af fingrene for at vise sit eget værd.

Der er ingen, der siger, at det er let at skabe en ny partnerorienteret model for undervisningen. Både studerende og undervisere kan alt for hurtigt rettere tilbage til vante forestillinger om hinandens utilstrækkelighed og sagtens fortolke andres handlinger, så de bekræfter det billede, der en gang har brændt sig fast på hornhinden. Eksperimenterne er dog i gang. Flere af mine kolleger forsøger sig med spændende undervisningsforløb. Lad mig give et eksempel på et undervisningsforløb i international økonomi, der har fascineret mig. Dette er et fag, der oftes forelæses efter bedste vindtør envejskommunikationsmodel med udviklede noteapparater og stor produktion af paratviden. I stedet har disse undervisere valgt at bruge den nyeste kommunikationsteknologi; de har inddraget studerende i et diskussionsforum, hvor de over Internet udfordrer præmisserne og konklusionerne i en rapport udgivet af et ledende tysk analyseinstitut. De studerende forpligtes til at komme med spørgsmål, bidrag og kritiske analyser, som forfatterne af den givne rapport søger at svare på. Tilbagemeldingen var overvældende og dialogen viste sig i sidste instans at være svær at stoppe igen. Detaljerede analyser og modeller blev produceret og præsenteret og affødte store diskussioner – ikke mindst imellem de studerende selv. I dette forløb var der i høj grad tale om et gensidigt givende partnerskab, hvor alle bidrog og fik noget igen. I øvrigt også et forløb, hvor studerende – måske for første gang i deres studieforløb – oplevede sig som og agerede som medproducenter og som partnere.

Vi skal fra ledelsesside skabe de processer, inci-

tamentstrukturer og pædagogiske udviklingsmuligheder, der gør os i stand til at løfte denne opgave, hvis det er denne vej, vi vil. Nytænkning skal afspejle sig i evalueringsformer, nye forpligtelser og engagement i de studerendes individuelle studieplanlægning, nye kursusformer og meget andet. Hvis vi vil denne vej, kræver det imidlertid også investeringer i uddannelsespædagogik. Det er ikke opgaver, der kan rummes inden for det nuværende normsystem. Gevinsten er dog svær at overse: Vi skal frem mod en undervisningsmodel på landets universiteter og højere læreanstalter, som både undervisere og studerende kan være tjent med. Får vi ikke sådan en model, taber alle parter.

Referencer

Aghion, P. & Cohen, E. (2004): *Éducation et croissance*, La Documentation Française, 20 Januar 2004 Rapporten og et 4 siders resumé på engelsk findes på www.snesup.fr/navigation/general/page.php?ndoci=834

Jyllands-Posten (2004a): Leder: Den hårde prøve, 25. maj, 2004

Mandsholm, A.L. (2004): Handelshøjskolen er ude af trit med nutiden, Jyllandsposten, 3. juni 2004

Rye, J. (2004): Færre timer på Handelshøjskolen, Jyllandsposten, 12. maj 2004

Trank, C.Q. & Rynes, S.L. (2003): Who moved our cheese? Reclaiming Professionalism in Business Education, *Academy of Management Learning and Education*, 2, 2, pp. 189-205

Toftbjerg & Gram (2004): Nye Eksamener fremmer snyd, Jyllandsposten, 25. april

Økonomisk Råd (2003): *Dansk Økonomi Efteråret 2003*

Østergaard, M. (2004): Højt uddannede falder igennem. Jyllandsposten, 9. juni 2004

Om gevinster ved udenrigshandel – et teoriehistorisk rids

Teoremet om de komparative fordele betragtes den dag i dag som en læresætning, der i princippet er rigtig. Eftertiden har givet David Ricardo æren for den. Men endnu inden hans bog udkom i 1817, havde en britisk officer gjort sig de samme tanker og havde beskrevet dem i en pjece. Han var da chef for en styrke, der havde besat Anholt under Napoleonskrigene. Andre har siden føjet nye elementer til teorien, der med Heckscher-Ohlin-modellen nåede elegante højder.

Strejftog gennem denne del af teoriehistorien er emnet for denne artikel.



Ole Bruus, cand.polit.,
programmedarbejder ved
»Orientering«, Danmarks Radio,
ekstern lektor i økonomisk
teoriehistorie,
Handelshøjskolen i København

Paul Samuelson har beskrevet, hvordan han en gang kom til kort over for matematikeren Stanislaw Ulam. Ulam havde bedt om blot »én læresætning inden for samfundsvidenskaberne, som er sand uden at være banal«. Det var først adskillige år senere, at det slog ned i Paul Samuelson, at han skulle have svaret *de komparative fordele*. »Over for en matematiker ville det ikke have været nødvendigt at argumentere for, at den er logisk sand. At den ikke er banal, kan bekræftes af tusinder af betydningsfulde og begavede mennesker, som aldrig selv ville have været i stand til at fatte doktrinen, og som ikke tror tro på den, selv efter at den er blevet forklaret for dem.«

Da David Ricardo udsendte sine *Principles* i 1817, gennemførte han et tilsyneladende uigendriveligt bevis på, at frihandel og international arbejdsdeling fører til velstand, medens national selvforsyning

fører til fattigdom. De komparative fordele er på det nærmeste blevet et slags varemærke for ham.

Selv om teoremet er tillagt den klassiske liberale økonomis skarpe logiker, der havde hjemme i datidens stærkeste økonomiske magt, fører u-landene ofte hans argument frem under vore dages handelsforhandlinger, når de søger at vriste indrømmelser ud af de rige lande. De anfører på deres side, at nok har Ricardo i princippet ret, men at det imidlertid i de foreliggende tilfælde ikke er fordelagtigt at liberalisere handelen. Og når det kommer til at begrunde, hvorfor der skal ske undtagelser, har der i tidens løb været vide grænser for opfindsomheden.

Skrædderen, skomageren og kongeriget

Det var Adam Smith og hans angreb på datidens merkantilistiske verdensorden, der inspirerede den velhavende vekselerer og storgodsejer David Ricardo til at kaste sig over den økonomiske teori. Adam Smiths krav om, at borgerne skal have deres *naturlige frihed* – have lov til at gøre, hvad de vil, medmindre gode grunde taler for at sætte grænser – gik igen i *Wealth of Nations* fra 1776. Og denne naturlige frihed skulle selvsagt også gælde den internationale handel. Udenrigshandelen var et af de mange eksempler på, at datidens samfund var hæmmet af regler og monopoler, som skadede den almindelige borger, når han optrådte i rollen som forbruger. Derfor var opgaven for Adam Smith at påvise, at det også på dette område ville være en

fordel for forbrugeren, hvis monopolerne blev fjernet. Som han anførte, er de fleste reguleringer i bedste fald virkningsløse, i værste fald skadelige:

To give the monopoly of the home-market to the produce of domestic industry, in any particular art or manufacture, is in some measure to direct private people in what manner they ought to employ their capitals, and must, in almost all cases be either a useless or a hurtful regulation. If the produce of domestic can be brought there as cheap as that of foreign industry, the regulation is evidently useless. If it cannot, it must generally be hurtful. It is the maxim of every prudent master of a family never to attempt to make at home what it will cost him more to make than to buy. The taylor does not attempt to make his own shoes, but buys them of the shoemaker. The shoemaker does not attempt to make his own clothes, but employs a taylor. The farmer attempts to make neither the one nor the other, but employs those different artificers. All of them find it for their interest to employ their whole industry in a way in which they have some advantage over their neighbours, and to purchase with a part of its produce, or what is the same thing, with the price of a part of it, whatever else they have occasion for.

What is prudent in the conduct of every private family can scarce be folly in that of a great kingdom. If a foreign country can supply us with a commodity cheaper than we ourselves can make it, better buy it of them with some part of the produce of our own industry employed in a way in which we have some advantage. (Wealth of Nations, book IV, ch.II, afsnit 11-12)

Som sædvanligt formulerer Adam Smith sig ikke blot elegant, men også jordnært. Enhver kan jo se, at en skrædder er bedre til sy tøj end skomageren, og at en skomager er bedre til lave sko end skrædderen. Og derfor ville det da være tåbeligt, hvis skrædderen gav sig i kast med at lave sko. Han skal selvfølgelig sy et sæt tøj til skomageren, som så til gengæld laver et par sko til skrædderen. Når det er sund fornuft for den enkelte, »kan det næppe være dårskab for et stort kongerige«.

Det er nok smuk prosa, men ikke nogen dybtgående *handelsteori*. Det virker banalt, at et land eksporterer varer fra brancher, der er andre landes

overlegne. Til gengæld importerer man de varer, hvor omverdenens erhverv er teknisk overlegne. Så har landene hver især områder, hvor de har *absolutte fordele*, som det senere er blevet kaldt. Men hvad stiller man op, hvis et land er teknisk overlegent inden for alle erhverv? Vil det land – når det nu har absolut fordel inden for al produktion – have nogen interesse i at handle med andre, mere tilbagestående lande? Det er et spørgsmål, som Adam Smith end ikke stillede.

Obersten og vekselsereren

I 1815 udkom en lille pjeces *Essay on the External Corn Trade*. Forfatteren Robert Torrens¹ lagde ud med loyal at gengive de absolutte fordele, som Adam Smith havde beskrevet dem. Men så gjorde han opmærksom på, at den tankegang let fører til fejlagtige slutninger.

Som udgangspunkt forestiller han sig, at behovet for korn stiger i England. Det øgede behov kan tilfredsstilles på to måder: Englænderne kan enten vælge at tage ny jord under plov eller vælge at importere kornet fra Polen. Han antager dernæst, at en ekstra tønde korn kræver den samme indsats af kapital og arbejdskraft, hvad enten den dyrkes i England eller i Polen. Det nyhøstede korn koster altså det samme hos en engelsk landmand som hos en polsk. Men vælger man at købe det polske korn, løber der fragt på. Og så bliver det dyrere end det hjemlige korn. Det forekommer derfor intuitivt fornuftigst at opdyrke de engelske marker. *But this conclusion – skriver Robert Torrens – however obvious and natural it may, at first sight, appear, might, on closer examination, be found entirely erroneous. If England should have acquired such a degree of skill in manufactures, that, with any given portion of her capital, she could prepare a quantity of cloth, for which the Polish cultivator would give a greater quantity of corn, then she could, with the same portion of capital, raise from her own soil, then, tracts of her territory, though they should be equal, nay, even though they should be superior, to the lands in Poland, will be neglected; and a part of her supply of corn will be imported from that country.*

Hvis man i stedet anvendte den yderligere arbejdskraft og kapital, der ellers var tiltænkt det engelske landbrug, i industrien, kunne det give en produktion af f.eks. klæde, som man i Polen ville være parat til at bytte med en så stor kornmængde, at der

også var til dækning af transportudgifterne. Det kunne endog være, at den engelske industri var den polske så overlegen, at det kunne svare sig at tage engelsk landbrugsjord ud af drift, selv om det engelske landbrug måtte være mere effektivt end det polske. Det ville være tilfældet, hvis de ressourcer, der blev overført fra landbruget til industrien, kunne frembringe en mængde klæde, som polakkerne var villige til at betale med en kornmængde, der oversteg nedgangen i den engelske kornhøst.

Dette anses for at være den første skriftlige fremstilling af de *komparative fordele*. Og så har Robert Torrens oven i købet udtænkt dem på dansk jord!² Han fik nu allerede problemer med at påberåbe sig sit faderskab til teorien efter et par år. For siden *The Principles of Political Economy and Taxation* udkom i 1817, har teorien om de komparative fordele været uløseligt knyttet til *David Ricardo*. Ricardo brugte ganske vist kun betegnelsen *comparative advantage* et enkelt sted i bogen, i indledningen til kapitel 19. Tankegangen havde han imidlertid præsenteret langt tidligere i bogen:

England may be so circumstanced, that to produce the cloth may require the labour of 100 men for one year; and if she attempted to make the wine, it might require the labour of 120 men for the same time. England would therefore find it her interest to import wine, and to purchase it by the exportation of cloth.

To produce the wine in Portugal, might require only the labour of 80 men for one year; and to produce the cloth in the same country, might require the labour of 90 men for the same time. It would therefore be advantageous for her to export wine in exchange for cloth. This exchange might even take place, notwithstanding that the commodity imported by Portugal could be produced with less labour than in England. Though she could make the cloth with the labour of 90 men, she would import it from a country where it required the labour of 100 men to produce it, because it would be advantageous to her rather to employ her capital in the production of wine, for which she would obtain more cloth from England, than she could produce by diverting a portion of her capital from the cultivation of vines to the manufacture of cloth.

Thus England would give the produce of the labour of 100 men, for the produce of the labour

of 80. Such an exchange could not take place between the individuals of the same country. The labour of 100 Englishmen cannot be given for that of 80 Englishmen, but the produce of the labour of 100 Englishmen may be given for the produce of the labour of 80 Portuguese, 60 Russians, or 120 East Indians. The difference in this respect, between a single country and many, is easily accounted for; by considering the difficulty with which capital moves from one country to another; to seek a more profitable employment, and the activity with which it invariably passes from one province to another in the same country. (Principles, ch.7, afsnit 15-17)

Eftertiden har resumeret indholdet af de anførte afsnit i en tabel, der må være den mest citerede tabel i den økonomiske teoris historie. Den viser, hvor mange mands arbejde der er nødvendigt for årligt at fremstille en enhed vin og en enhed klæde i henholdsvis England og Portugal.

	Antal helårsarbejdere pr. enhed	
	vin	klæde
Portugal	80	90
England	120	100

Tabellen illustrerer Ricardos manglende interesse for at gengive verdens faktiske tilstand, idet han indrømmede Portugal en højere produktivitet end datidens ubestridt førende industrimagt England.³ Eller også var han blot en sand engelsk gentleman. Under alle omstændigheder gik han ud fra, at portugiserne kunne fremstille såvel vin som klæde med en mindre arbejdsindsats end englænderne. Portugiserne havde altså absolut fordel inden for begge områder.

Læser man tabellen lodret, viser den, at portugiserne har en særlig styrke i vinproduktionen. Her kan de klare produktionen af en enhed med kun 2/3 af den indsats, der er nødvendig i England, medens de i klædefremstillingen er oppe på 90 procent. Nok er de bedre til at producere begge varer, men de er relativt bedst til at producere vin. Her har de deres relative eller *komparative* styrke eller *fordel*.

Englænderne halter efter på begge områder. Men det er særlig galt i vinproduktionen, hvor de skal bruge 50 procent mere arbejdskraft end portugiserne. I klædeproduktionen kan de nøjes med at bruge 11 procent mere. De er mindst underlegne i klæde-

produktionen. Det er dér, de står relativt eller *komparativt* stærkest og har deres *fordel*.

Spørgsmålet er nu, om de teknologisk overlegne portugisere har nogen interesse i at handle med de mere tilbagestående englændere? Eller omvendt, om de underlegne englændere har nogen chance for at stå sig i konkurrencen med de mere effektive portugisere? Funderet på arbejdsværdilæren er svaret i begge tilfælde bekræftende. Læser man tabellen vandret, viser den, at den relative vinpris i Portugal er $80/90 = 0.89$ enheder klæde, hvis portugiserne i deres forbrug alene er henvist til egen produktion. I England er den relative vinpris derimod $120/100 = 1.2$ enheder klæde.

Vin er relativt billig i Portugal, medens klæde er relativt billig i England, hvis indbyggerne i de to lande kun har deres egen produktion at gøre godt med. Det ville imidlertid være fordelagtigt for englænderne, hvis de kunne bytte sig til vinen for mindre end 1.2 enheder klæde. Og for portugiserne ville det være en fordel, hvis de kunne få mere end 0.89 enheder klæde for deres vin.

Det ligger implicit i citatet fra *Principles*, at en enhed vin går i bytte med en enhed klæde, hvis der bliver åbnet for udveksling af varerne mellem de to lande. Bytteforholdet mellem vin og klæde på 1:1 ligger jo også mellem de anførte grænser for, hvornår begge parter kan se en interesse i at bytte med hinanden:

I Portugal vil man ved at opgive produktionen af en enhed klæde spare 90 helårsarbejdere. 80 af dem bliver sat til at fremstille en enhed vin, som sendes til England, hvor den byttes til en enhed klæde, som sendes til Portugal. Portugiserne har hverken fået mere vin eller mindre klæde, end de havde i forvejen. Men de har sparet 10 mands arbejde.

Englænderne går den modsatte vej. De opgiver produktionen af en enhed vin, hvorved 120 mand bliver frigjort. 100 af dem bliver i stedet sat til at producere en ekstra enhed klæde, som portugiserne skal have i bytte for vinen. Også englænderne er efter byttehandelen stillet materielt, som de var det før. Men de har sparet 20 mands arbejde.

Konklusionen er, at selv lande på forskelligt teknologisk stade har en gensidig interesse i at handle med hinanden. De skal blot specialisere sig i produktionen af de varer, hvor de har en komparativ fordel, og derefter bytte sig til de andre varer. I Ricardos eksempel er produktionen i Portugal og England under ét uændret. Handelsgevinsten består i, at

de to lande tilsammen har sparet 30 helårsarbejdere, som nu kan øge produktionen af vin i Portugal og klæde i England.

En ricardianer ændrer kurs

Ricardo gik som nævnt ud fra bytteforholdet 1:1, men gav ingen forklaring på det. Det var han heller ikke i stand til, fordi han urokeligt holdt fast ved, at de relative varepriser svarer til de relative arbejdsværdier. Og de er bestemt af produktionsvilkår, som han anså for at ligge fast. Derfor kan hans teori kun fortælle, at bytteforholdet skal ligge et eller andet sted mellem de to grænser, der er bestemt af de relative arbejdsværdier i henholdsvis Portugal og England.

Problemet blev løst af *John Stuart Mill*, der trods sin loyalitet over for Ricardo tillod sig et lille sidespring. Ricardo havde få linjer inde i sine *Principles* fastslået, at efterspørgselen kun spiller en rolle for prisdannelsen ved liebhaveri som *rare statues and pictures, scarce books and coins (and) wines of a peculiar quality*, som er uden betydning for den samlede omsætning. John Stuart Mill mente, at når det drejer sig om udenrigshandel, spiller ikke blot udbuddet, men også efterspørgselen en rolle for prisdannelsen. Derved fik han i virkeligheden grunden til at skride under arbejdsværdilæren. For hvorfor skulle der være særlige mekanismer, der kun gjaldt for udenrigsomsætningen, men ikke for indenrigsomsætningen?

Som sine forgængere så også Mill på to lande, der bytter to varer med hinanden. England lod han fortsat eksportere klæde. Men nu var Polen og Portugal skiftet ud med Tyskland, medens korn og vin var skiftet ud med linned!

Hvorfor udnytter England sin komparative fordel til at sælge klæde til Tyskland, der har en komparativ fordel i fremstillingen af linned? Mills simple svar var, at det skyldes englændernes ønske om at købe det billigere tyske linned. Både englænderne og tyskerne ønsker, at værdien af deres eksport skal svare til værdien af deres import. Som Mill udtrykte det i sine *Principles* fra 1848, skal *the Equation of International Demand* være opfyldt. Det betyder, at pris gange mængde skal give samme beløb for såvel klædets som linnedets vedkommende. Og det uanset om man ser det fra engelsk eller tysk side.

The law which we have now illustrated, may be appropriately named, the Equation of Internatio-

nal Demand. It may be concisely stated as follows. The produce of a country exchanges for the produce of other countries, at such values as are required in order that the whole of her exports may exactly pay for the whole of her imports. This law of International Values is but an extension of the more general law of Value, which we called the Equation of Supply and Demand. We have seen that the value of a commodity always so adjusts itself as to bring the demand to the exact level of the supply. But all trade, either between nations or individuals, is an interchange of commodities, in which the things that they respectively have to sell constitute also their means of purchase: the supply brought by the one constitutes his demand for what is brought by the other. So that supply and demand are but another expression for reciprocal demand: and to say that value will adjust itself so as to equalize demand with supply, is in fact to say that it will adjust itself so as to equalize the demand on one side with the demand on the other. (Principles, book 3, ch. 18, § 4, afsnit 5)

Når englænderne udbyder klæde, er det for at skaffe sig den indtægt, der er nødvendig for at købe den mængde tysk linned, som de ønsker. Deres udbud af klæde er udtryk for en *reciprocal demand* efter linned. Hvor store mængder der bliver udvekslet, afhænger af de priser, der danner sig i udenrigshandelen. Priserne afspejler englændernes interesse for at udvide deres køb af det tyske linned, idet de må gøre op med sig selv, hvor meget klæde de er villige til at give i bytte. Og her spiller den mængde, som de allerede køber, en rolle. Jo større deres forbrug er i forvejen, desto mindre klæde vil de tilbyde for yderligere import af linned. Eller som Mill udtrykte det: Desto mindre »strækbar« er deres efterspørgsel. De tyske forbrugere gør sig selvfølgelig de spejlvendte overvejelser.

Mill inddelte *the extensibility of demand* – »strækbarheden« – i tre grupper. Den første indebærer større udgifter, fordi *the demand is increased in greater ratio than the fall of price*. Den anden indebærer uændrede udgifter, fordi efterspørgselen stiger i *the same proportion with the cheapness*. I den tredje gruppe medfører et prisfald lavere udgifter, fordi den efterspurgte mængde stiger i en mindre *ratio* end prisfaldet. Strækbarheden i henholdsvis den engelske og den tyske efterspørgsel fast-

lægger bytteforholdet. Dermed afgøres det, hvordan gevinsten ved handelen bliver fordelt mellem de to handelsnationer.

Mills tanker om udenrigshandel viser, at han havde taget hul på de tanker, som neoklassikerne senere brød igennem med. Han var på vej væk fra den strenge omkostnings- eller udbudsbestemte værdilære. Og ræsonnementet om *extensibility* havde tydelig kurs mod marginalismen. Betegnelsen måtte dog siden vige for det synonyme ord *elasticity*. Men teorihistorikerne anfører, at John Stuart Mill her gav den første, lidt famlende beskrivelse af elasticitetsbegrebet.

Opløftende nyt fra Sverige

David Ricardo uddybede ikke, hvad der ligger bag de komparative fordeles opståen. Men han slog i det sidste af de citerede afsnit fast, at de ikke kan bestå ved handel inden for et lands grænser, men kun på tværs af landegrænser. Opstår der særlige fordele for en branche i en bestemt egn inden for et land, vil kapitalen søge derhen for at udnytte mulighederne for den gode indtjening. Når kapitalen kan bevæge sig frit inden for landets grænser, vil det medføre, at forskelle i produktionsvilkårene udviskes. Komparative fordele, der gør sig gældende i forskellige lande, bevares derimod som følge af *the difficulty with which capital moves from one country to another*, mente Ricardo.

Både spørgsmålet om de komparative fordeles årsager og om følgerne af immobile produktionsfaktorer blev taget op i *Heckscher-Ohlin-teorien*.⁴ *Interregional and International Trade*, som Bertil Ohlin udgav i 1933, gav i de følgende årtier anledning til en usædvanligt omfattende diskussion. I talrige bøger og utallige artikler bidrog førende økonomer fra alle dele af verden til en teori, der er kommet til at fremstå som en meget elegant og skarpsindig neoklassisk ligevægtsmodel.

Modellen bygger ikke på arbejdskraft som den eneste produktionsfaktor, men på adskillige faktorer. I de ofte meget raffinerede grafiske fremstillinger anføres dog normalt kun arbejdskraft og kapital. Produktionsfaktorerne forudsættes at være mobile inden for de enkelte landes grænser, men immobile på tværs af grænserne. Blandt de øvrige forudsætninger er der et par, som er ganske diskutabelt. Værdierne forudsættes produceret på grundlag af samme produktionsfunktion, uanset hvor i verden de fremstilles. Og de enkelte produktionsfaktorer forudsættes at være ens overalt i verden.

Modellen munder ud i to berømte teoremer:

Det første siger, at et land vil eksportere de varer, hvor der i produktionen anvendes særligt store mængder af den produktionsfaktor, som landet er relativt bedst forsynet med. Et land, der er relativt velforsynet med arbejdskraft i forhold til kapital, vil satse på varer, der er arbejdsintensive. Her vil det have sin fordel i konkurrencen, idet rigelig arbejdskraft formodes at betyde billig arbejdskraft. Et land, der råder over en relativt stor kapital, men en knap arbejdsstyrke, vil omvendt satse på varer, hvis produktion er kapitalintensiv.

Det andet teorem siger, at den internationale udveksling af varer vil udjævne lønninger og andre faktorpriser verden over, hvis handelen kan foregå uhindret. En lukket økonomi med en relativt stor arbejdsstyrke og en beskedne kapitalmængde vil eksportere arbejdsintensive produkter, når der åbnes for handel. Det medfører en stigende efterspørgsel efter arbejdskraft, som derfor bliver mindre rigelig. De arbejdsintensive varer bliver eksporteret til lande, der er velforsynede med kapital, men har en relativt knaphed på arbejdskraft. Efterspørgselen efter arbejdskraft vil imidlertid falde i det kapitalrige land, efterhånden som forbruget af arbejdsintensive varer fra omverdenen træder i stedet for landets egen produktion. Arbejdskraften, der før handelen var relativt knap i det kapitalrige land, bliver nu mindre knap. Lønudligningen mellem de to lande vil skride fremad i takt med, at de hver især specialiserer deres produktion og udveksler varerne med hinanden. Og i den endelige ligevægt vil faktorpriserne være udlignede – medmindre man forinden er stødt ind i kapacitetsgrænser. Men selv i så fald vil der være en tendens til udligning.

De to teoremer har været anvendt som et stærkt argument for frihandel. De har undsagt Ricardos argument om, at forskelle i faktorpriser mellem lande vil bestå på grund af den manglende mobilitet. Heckscher-Ohlin-teoriens positive budskab er, at hvis blot varerne er fuldt mobile, opnår man samme resultat, som hvis produktionsfaktorerne havde været mobile.

Forstemmende meldinger fra Sverige

David Ricardo var en beundrer af industrien, ikke af landbruget. Det var i industrien, at man skulle vente de tekniske fremskridt, der kunne hæve levefoden. Nok indrømmede han portugiserne overlegenhed i produktionen af både vin og klæde, men

lod dog produktionen af industrivarer tilfalde de underlegne englændere. Hvis man kunne spørge ham, om det er en tilfældighed, ville han sikkert svare, at spørgsmålet er irrelevant. Tingene skal fremstilles, hvor det kan gøres mest effektivt. Det er det mest rationelle. Nationale følelser skal ikke forplumre den ønskelige og rationelle verdensorden, ville han nok svare.⁵

Ikke mindst fra tysk side tog man afstand fra tanken om uindskrænket frihandel. Skulle tyskerne gøre sig forhåbninger om at komme op på siden af den britiske industrimagt, måtte det ske i et samspil mellem statsmagt og erhvervsliv. De tyske industrier måtte beskyttes, så længe de ikke var konkurrencedygtige over for de britiske. Når de havde nået det stade, kunne beskyttelsen fjernes igen, lød det fra tysk side. Toldbeskyttelsen skulle kun gælde, medens de spæde industrier voksede sig stærke. Der var alene tale om en *Erziehungszoll*, en opdragelses-told, som den tyske økonom *Friedrich List* kaldte den. Det tyske ønske om, at staten eller nationen blev inddraget i de økonomiske overvejelser, satte sig spor i sproget, da betegnelsen »politisk økonomi« gled ud. På engelsk blev den erstattet af *economics*, på tysk af *Volkswirtschaftslehre* – og af *Nationalökonomie*, som blev overtaget af de nordiske sprog.

Diskussionen for og imod frihandelens fordele blussede op i 1950'erne, da de fleste kolonier stod til at få deres uafhængighed. Ikke mindst satte den svenske økonom *Gunnar Myrdal*⁶ spørgsmålstejn ved sine to landsmænds handelsteori og dens positive svar på verdens udviklingsproblemer. Der var for ham at se intet, der tydede på, at international handel havde skabt større lighed i verden. Indkomstkøften var tværtimod blevet større, mente Myrdal.

Myrdal tog afstand fra Heckschers og Ohlins statiske analyse og anlagde i stedet en dynamisk betragtning, som han sammenfattede i slagordene *nothing succeeds like succes* og *nothing fails like failure*. Det rige land råder over en arbejdsstyrke med høj produktivitet, fordi den er både veluddannet og velforsynet med kapital. Det giver både en høj arbejds- og kapitalindkomst, som gør en stor opsparing mulig, hvorved den fremtidige investering, forskning og produktudvikling er sikret. Det rige land vil have sine komparative fordele inden for industri og i serviceerhverv. For det fattige land er vilkårene de modsatte. De komparative fordele vil ligge inden for landbrug og andre primære er-

hverv. Og manglen på kapital og uddannelse giver et lavt grænseprodukt og dermed en ringe aflønning af arbejdskraften.

Når der åbnes for handel, vil det rige land nok blive udsat for en skærpet konkurrence fra det fattige lands landbrug og andre primære erhverv. Men i det rige land er kun relativt få beskæftiget med produktion af landbrugs- og råvarer. Til gengæld bliver der mulighed for en væsentlig forbedret afsætning af kapital- og forskningsintensive eksportvarer.

En liberaliseret international handel vil få både positive og negative følger for det fattige land. De positive består i bedre afsætning af landbrugs- og råvarer til bedre priser og spredning af produktionsmetoder fra det rige land. De negative består i, at de bedre vilkår for landbrugs- og råvareeksporten vil fastholde arbejdskraften i de primære erhverv. Desuden vil landet komme til at stå over for det rige lands konkurrencedygtige industri og serviceerhverv, hvorfor det bliver svært at opbygge egne industrier. Jo større forskellen er på det rige og det fattige lands udviklingstrin, desto større er risikoen for, at de negative følger overskygger de positive. Bliver der desuden åbnet for fri bevægelighed af arbejdskraft og kapital, forøger det sandsynligheden for, at det rige land bliver rigere, medens det fattige land bliver fattigere. Såvel kapitalen som den yngre og bedre uddannede del af arbejdsstyrken vil måske også flytte til det rige land, der kan lokke med både bedre afkast og mere stabile politiske vilkår end hjemlandet. Der er en risiko for, at handelen kan kvæle selv spæde tegn på erhvervsudvikling i de fattige lande, skrev Gunnar Myrdal i 1956:

The under-developed countries are in continuous danger of seeing even what they have of industry and, in particular, their small scale industry and handicrafts outcompeted by cheap imports from the industrial countries, if they do not protect them.

It is easy to observe how in most under-developed countries the trading contacts with the outside world have actually impoverished them culturally. Skills in many crafts inherited from centuries back have been lost. A city like Baghdad, with whose name such glorious associations are connected, today does not harbour any of the old crafts, except some silver smithies, and they have adapted patterns from abroad requiring less

*craftsmanship; similarly is it only with the greatest difficulties that one can buy a book of Arabic literature, while cheap magazines in English or Arabic are in abundance.*⁷

Citatet virker som en forbløffende ajourføring, anno 1956, af et mere end hundrede år ældre citat fra *Det Kommunistiske Manifest*. Der er dog den forskel, at hvor Myrdal anlægger en anklagende tone, udtrykker Manifestet en, ganske vist tvetydig anerkendelse af den kapitalistiske bourgeois og hans effektive produktionsmåde. Så, lad Karl Marx og Friedrich Engels få det sidste ord i dette lille strejftog gennem de komparative fordeles historie:

*Die Bourgeoisie reißt durch die rasche Verbesserung aller Produktionsinstrumente, durch die unendlich erleichterte Kommunikation alle, auch die barbarischsten Nationen in die Zivilisation. Die wohlfeilen Preise ihrer Waren sind die schwere Artillerie, mit der sie alle chinesischen Mauern in den Grund schießt, mit der sie den hartnäckigsten Fremdenhaß der Barbaren zur Kapitulation zwingt. Sie zwingt alle Nationen, die Produktionsweise der Bourgeoisie sich anzueignen, wenn sie nicht zugrunde gehen wollen; sie zwingt sie, die sogenannte Zivilisation bei sich selbst einzuführen, d.h. Bourgeois zu werden. Mit einem Wort, sie schafft sich eine Welt nach ihrem eigenen Bilde.*⁸

Noter

1. Robert Torrens (1780-1864) kom som 16-årig ind i det britiske marinekorps, *Royal Marines*. Var medlem af Underhuset 1826-35 og blev derefter formand for den kommission, der planlagde koloniseringen af det sydlige Australien. Han forlod *Royal Marines* i 1837 med rang af oberst for derefter at virke som skribent og udgiver af den liberale avis *Globe and Traveller*, der havde et radikalt tilsnit. Var medstifter af den indflydelsesrige *Political Economy Club*.

2. *Encyclopædia Britannica* skriver i hvert fald om Robert Torrens: *Wounded while commanding the defence of the island of Anholt (1811), Torrens began studying economics during the course of the siege.*

Slaget om Anholt den 27. marts 1811 endte i en katastrofe for de mere end tusinde danske soldater, der gik i land for at erobre øen tilbage fra briterne, som havde holdt den besat i to år. Ikke blot undervurderede danskerne de britiske fæstningsværker på øen. Briterne havde også fået nys om landgangsplanerne og havde derfor anmodet *Royal Navy* om forstærkning. Aftenen før det danske angreb ankrede en fregat og en

brig op ud for kysten. Dem kendte danskerne intet til, for morgentågen lettede. Et par hundrede danskere mistede livet og fem hundrede blev taget til fange.

Briterne havde besat Anhold den 18. maj 1809 for at sikre sig kontrollen med øens vigtige fyrtårn, som *Fredrik VI* havde beordret slukket. Besættelsesmagten bestod af 400 *Royal Marines*. De anbragte kanoner i tårnets luger, byggede skudsikre kasematter rundt om tårnets fod og anlagde fremskudte fæstningsværker. Besættelsen ophørte i 1814, da fredsslutningen i Kiel ikke blot satte punktum for Danmarks deltagelse i Napoleonskrigene, men også for det dansk-norske rige.

Det næsten 40 meter høje fyrtårn fra 1785 står der fortsat. Det samme gør kasematterne, som de britiske soldater opførte under ledelse af kaptajn *Robert Torrens*.

3. En advarsel mod ordet *arbejdsværdi* er måske på sin plads. Normalt forbinder man værdi med velstand – eller *riches*, som det hed i klassikernes sprog. I strid med almindelig sprogbrug indebærer højere arbejdsværdier imidlertid ikke højere, men tværtimod lavere velstand.

Tabellen viser, at de engelske arbejdsværdier er højere end de portugisiske ved produktion af såvel klæde som vin. Englænderne skal præstere en større arbejdsindsats for at fremstille en enhed klæde eller en enhed vin, end portugiserne behøver. Englænderne er portugiserne teknisk underlegne og har derfor en lavere materiel velstand pr. indbygger.

Forenklet udtrykt siger arbejdsværdilæren om en vares pris $P = a \cdot W$

hvor a er antal arbejdstimer pr. produceret enhed, og W er timelønnen. I stedet for at spørge om, hvor mange timer produktionen af én enhed af varen kræver, kan man spørge om, hvor mange enheder der kan fremstilles på én arbejdstime. Svaret på det første spørgsmål er naturligvis » a arbejdstimer«, medens svaret på det andet spørgsmål er » $1/a$ enhed«. Det svarer ganske enkelt til den gennemsnitlige arbejdsproduktivitet, APL, som indsat i udtrykket ovenfor

$$P = a \cdot W = W/APL$$

ændrer værdilæren til en produktivitetsteori.

I debatten hører man ofte udsagn af typen »hvis lønnen i en branche stiger med 5 procent, medens produktiviteten kun går op med 3 procent, må priserne stige med 2 procent«. Det er arvegods fra den ricardianske arbejdsværdilære.

4. *Eli Filip Heckscher* (1879-1952) var 1909-29 professor i økonomi og statistik ved Handelshøjskolen i Stockholm, 1929-44 i økonomisk historie samme sted. Blandt hans hovedværker har *Merkantilismen* (1931) skaffet ham internationalt ry. Artiklen *Utrikeshandels verkan på inkomstfördelningen*, som blev trykt i *Ekonomisk Tidskrift* i 1919, indeholder hans bidrag til denne del af udenrigshandelsteorien.

Bertil Ohlin (1899-1979) var 1924-29 professor i økonomi ved Københavns Universitet, 1929-65 ved Handelshøjskolen i Stockholm. Medlem af Rigsdagen 1938-70, handelsminister 1944-45. Som formand for Sveriges liberale parti, *Folkpartiet* 1944-67 drejede han partiet i socialliberal retning. Hovedværket *Interregional and International Trade* udkom i 1933. Han delte i 1977 Nobelprisen med den keynesiansk orienterede brite James Meade.

5. *Adam Smith* var langt mere villig til at dispensere fra sin liberalisme. Det viste han også i sit syn på udenrigshandelen, som f.eks. på den alt andet end liberale *Navigationsakt*. Siden 1651 havde den krævet, at alle udenlandske varer til de britiske øer skulle fragtes under britisk flag – dog kunne europæiske varer også fragtes under producentlandets flag, men ikke under et tredje lands. Den protektionistiske regel bevirkede nok, at den britiske handelsflåde beslaglagde unødvendigt mange ressourcer i fredstid. Men til gengæld havde *Royal Navy* store reserver af søfolk at trække på i krigstid. Det hensyn vejer tungere, mente Adam Smith, idet *defence is of much more importance than opulence*.

6. *Gunnar Myrdal* (1898-1987) var 1933-50 professor i nationaløkonomi ved Stockholms Universitet, 1961-67 i international økonomi samme sted. Generalsekretær for FN's Økonomiske Kommission for Europa 1947-57. Medlem af Rigsdagen 1934-38 og 1942-46, handelsminister 1945-47. Hans udenrigsøkonomiske hovedværk *Economic Theory and Underdeveloped Regions* udkom i 1957. Han hørte til på den socialdemokratiske venstrefløj. Delte i 1974 Nobelprisen med den yderst liberale Friedrich von Hayek.

7. *Development and Under-development*, artikel i 50-års jubilæumsskriftet fra den ægyptiske nationalbank, Cairo 1956. Genoptrykt i Gerald M. Meier: *Leading Issues in Development Economics*, New York 1964.

8. Med den hurtige forbedring af alle produktionsmidler og den uendeligt lettede samfærdsel river bourgeoisiet alle, selv de mest barbariske nationer med ind i civilisationen. De billige priser på deres varer er det svære artilleri, som bourgeoisiet skyder alle kinesiske mure i grus med, og som tvinger selv barbarernes mest hårdnakkede fremmedhad til kapitulation. De tvinger alle nationer til at tilegne sig bourgeoisiets produktionsmåde, hvis de ikke vil gå til grunde; de tvinger dem til selv at indføre den såkaldte civilisation, d.v.s. til at blive bourgeois. Kort sagt, bourgeoisiet skaber sig en verden i sit eget billede. (Kap. 1, afsnit 21; egen oversættelse)

Litteratur

Blaug, Mark: *Economic Theory in Retrospect*. Heinemann, London 1964.

Estrup, Hector: *Nogle grundtræk af den økonomiske teoris udvikling*, 2. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1998.

Friis, Achton: *De Danskes Øer*, bind III, 3. udg. Grafisk Forlag 1981.

Lekachman, Robert: *A History of Economic Ideas*. Harper & Row, New York 1964.

Lindeberg, Lars: *De så det ske. Englandskrigene 1801-14*. Lademann 1974.

Olsen, Erling: *Udenrigshandelens teori* i Niels Thygesen og Nørregaard Rasmussen (red): *Udviklingslinier i makroøkonomisk teori*. Gads Forlag 1969.

Kan OPP slå igennem i Danmark?

Offentlige-private partnerskaber (OPP) er for alvor ved at gøre sit indtog i udførelsen af offentlige opgaver. Fordelene er bl.a. hurtigere fremdrift i projekterne, bedre risikofordeling, mulighed for en forøget økonomisk gevinst og et kvalitetsløft over for borgerne. Der er dog en række udfordringer at løse i forbindelse med OPP, herunder den private parts incitament til at indgå i projektet, de offentlige lånedepositoringsregler og sluttelig de komplekse udbudsregler. Hovedstadens Udviklingsråd har siden 1990 oparbejdet erfaringer med udlicitering af busdriften og står nu for videreudvikling over mod OPP på såvel anlægs- som driftssiden.



Adm.dir. Johannes Sloth,
Hovedstadens Udviklingsråd
(HUR)

Fremtidens vej for den offentlige sektor

Presset på den offentlige sektor for at opnå en stadig mere effektiv udnyttelse af ressourcerne til gavn for borgerne er konstant stigende. Samtidig kan det offentlige udgiftsniveau vanskeligt udvides, blandt andet på grund af regeringens skattestop men også på grund af en mere og mere international og konkurrencebetinget verden, som sætter en grænse for stigning i person- og virksomhedsskatter. Borgernes krav til den offentlige sektor er til gengæld ikke faldende, og der er derfor brug for en mere effektiv udnyttelse af de offentlige ressourcer.

Offentlige-Private Partnerskaber (OPP) er en måde, som i blandt andet England, Irland og Finland er blevet brugt til at inddrage private aktører i hele projekterings- og driftsfasen ved diverse større offentlige projekter. En af fordelene ved OPP har

vist sig at være, at inddragelse af private aktører i finansieringen af offentlige opgaver kan medvirke til at fremskynde projekter, som ellers ville blive udskudt på grund af begrænsede offentlige budgetter. Dette er dels fordi udgifterne udskydes over længere tid, og dermed ikke påvirker skattebilletten her og nu, og dels fordi de offentlige myndigheder ser mere positivt på at skyde penge i et projekt, hvis de kan se at private virksomheder også deltager finansielt.¹

En anden fordel ved OPP er, at man ved risikodeling i højere grad udnytter såvel den offentliges som den private parts erfaringer og kompetencer gennem hele projekterings-, anlægs- og driftsfasen.

Engelske erfaringer viser, at der kan opnås betydelige effektivitetsgevinster ved at udbyde større investeringsprojekter som OPP. Opgørelser i England viser, at OPP-finansiering i dag udgør ca. 10% af de samlede offentlige investeringer svarende til ca. 50 mia. kr./år. Til dato er der gennemført ca. 617 OPP-projekter inden for bl.a. trafik, sundhed, skoler og forsvar for i alt 600 mia. kr. Tal fra den engelske Rigsrevision viser, at i 2002 blev godt 80% af OPP-projekterne leveret til tiden og inden for budgettet – en betydelig effektivitetsforbedring sammenlignet med offentlige investeringsprojekter udbudt efter en traditionel model.²

I Danmark er erfaringen med OPP-projekter begrænset, men den politiske bevågenhed er til gen-

gæld stor. Dette ses blandt andet i regeringens trafikforlig, hvor der er afsat midler til forundersøgelser, der bygger på OPP-modeller.

En kollektiv forbindelse mellem Glostrup og Lyngby er et prioriteret projekt i HUR's Trafikplan 03. HUR har bistået Københavns Amt med et projekt, der skal undersøge hvorledes private aktører kan inddrages i projektering og finansiering af en letbaneforbindelse mellem Glostrup og Lyngby. Private aktører har vist interesse for projektet, og en forundersøgelse skal redegøre for mulige problemstillinger omkring økonomiske, juridiske og tekniske forhold i projektet.

HUR har allerede gode erfaringer med udliciteringer samt tæt samarbejde med private aktører. Busdriften i Hovedstadsregionen har således siden 1990 været udliciteret, og HUR har arbejdet målrettet på at opnå den bedste kvalitet til den lavest mulige pris gennem veldefinerede kvalitetsmål. HUR er i færd med at videreudvikle den traditionelle udliciteringsmodel over mod mere moderne partnerskaber med entreprenørerne.

Hvad er OPP i forhold til andre offentlige og private samarbejdsformer

OPP ligger i spændet mellem den offentlige og den private sektor, hvor variablene er graden af privat involvering og autonomi fra det politiske system. Men OPP er hverken ren privatisering forstået som et skifte af ejerskab eller udlicitering. OPP er en

længerevarende samarbejde – ofte op til 25-35 år, der bygger på dialog og risikodeling mellem det offentlige som ordregiver og den private part.

Hvert af begreberne i spændet mellem offentlig og privat samarbejde, som er vist i boksen nedenfor, dækker over forskellige nuancer af samspillet mellem det private og offentlige.

Spændet mellem udlicitering og privatisering viser navnene for partnerskabsmodeller, der har fundet anvendelse i de vestlige lande, hvor BOT modellen på mange måder ligger op ad den gængse forståelse af OPP. Spændvidden kan forstås som en opdeling ud fra ejerskabsforhold til anlægget.

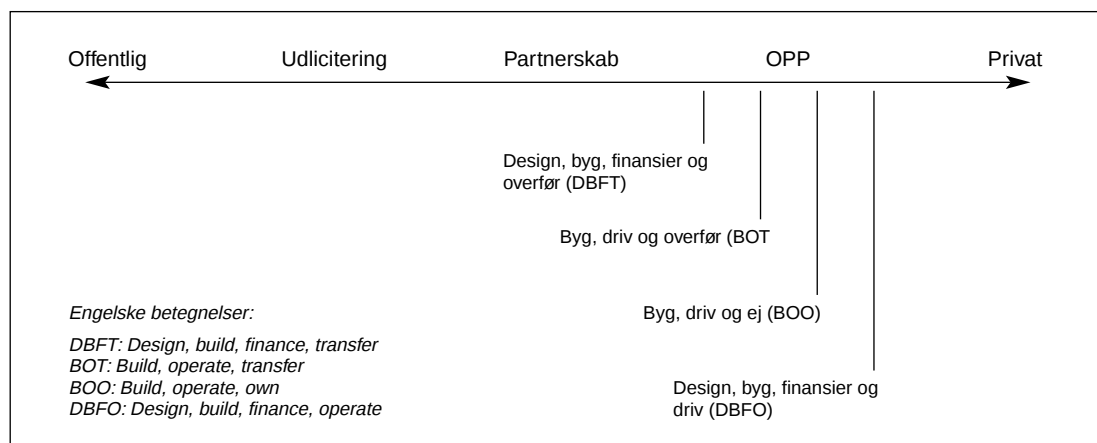
I skemaet nedenunder ses nogle klassiske forskelle mellem parterne ved traditionel udlicitering og offentligt privat partnerskab (OPP).

Hovedargumentet i forbindelse med udlicitering er effektivitetsgevinster i form af hurtigere og billigere levering, som en konsekvens af konkurrenceudsættelse af traditionelle offentlige opgaver. Til sammenligning er rationalet bag offentlige-private partnerskaber øget effektivitet, synergi og øget kvalitet i output. I et OPP fordeles de forskellige risici systematisk mellem de to parter til den, som bedst og billigst kan håndtere en given risiko.

Teoretisk og økonomisk baggrund for OPP-samarbejder

OPP går ud på, at et privat konsortium på baggrund af en kontrakt med en offentlig myndighed påtager

Offentlig-privat partnerskab set fra en offentlig vinkel



Traditionel udlicitering	Offentligt-privat partnerskab
Styring og kontrol gennem bestiller-udfører relationer	Samarbejde og fælles beslutningstagen og produktion
Påpasselighed/mistillid	Tillid
Risiko-overførsel	Risiko-deling
Opstille klare mål	Processtyring
Kortidskontrakter	Langtidskontrakter
Effektivitet i form af hurtigere og billigere levering	Effektivitet i form af synergi og øget kvalitet i output

sig at projekttere, finansiere, opføre, drive og vedligeholde et byggeri. Det offentlige stiller i kontrakten klare krav til, hvad man ønsker. Samtidig rummer kontrakten også mulighed for dialog og forhandlinger og ideelt set en række af incitamenter for begge parter til at samarbejde mere om en bedre og mere effektiv løsning.

Bedre risikofordeling er et kerneprincip for ethvert OPP. Dette skal forstås således, at fordelingen af risikoen sker til den part, der bedst er i stand til at håndtere den for færrest omkostninger. Målet er at optimere frem for at maksimere risikooverførslen for at sikre, at »best value« er opnået.

Erfaringerne med privatisering og almindelig udlicitering har vist, at mange aktiviteter, endda også de der traditionelt bliver varetaget af den offentlige sektor, kan varetages mere omkostningseffektivt ved tilføjelse af privat sektorledelse og kompetence.

OPP-projekter, hvor den private part både står for etablering, drift og vedligeholdelsesforanstaltninger, giver det private konsortium et stærkt incitament til at minimere omkostningerne for hele projektets levetid.

Sigtet med valg af en OPP-løsning vil typisk også være at kunne opnå service af en højere kvalitet end den, der kan opnås ved traditionelle indkøb.

Denne ambition udspringer af, at projektet ved OPP fra starten tænkes igennem som en helhed, hvilket giver mulighed for bedre integration af ydelser og støttefunktioner. Det kan også skyldes, at den offentlige og private part i en god OPP-kontrakt ofte har forhandlet sig frem til både ydelsesincitamenter og bodsbestemmelser. Hertil kommer, at udenlandske erfaringer³ indikerer, at OPP kan medvirke til tilvejebringelsen af fornyelse i levering af serviceydelser med et kvalitetsløft til følge.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at den bedste tilgang til de nye partnerskabsformer, herunder

OPP, formentlig opnås, såfremt man ved valget af en given partnerskabsmodel ikke kun fokuserer på benchmarking og økonomiske besparelser. Det er derimod afgørende, at man også fokuserer på de gevinster, der kan opnås ved samarbejde, udvikling af nye ydelser og viden- og kompetencedeling, idet det vil være igennem opnåelsen af disse mål, at den forøgede værdi skabes.

Udfordringer i forbindelse med OPP

En af de store udfordringer i forbindelse med OPP er, at aftalerammen skal give den private part rum til at innovere og optimere opgavens løsning over en periode på 25-30 år, samtidig med at den offentlige part fastholder den overordnede styring.

Men hvis den private part skal have spillerum og have et incitament til at indgå i et samarbejde, bør en kontrakt udbygges med den fornødne fleksibilitet, dels med fokus på output og dels med et fokus der muliggør en løbende tilrettelæggelse af arbejdet.

Den offentlige part må modsat have ret til at forlange ændringer i vedligeholdelser og serviceydelser efter den til enhver tid gældende lovgivning. Herudover kan det ske, at politikere vil fremsætte ændrede politiske ønsker, som kan ændre forudsætningerne for en kontrakt. Modstykket hertil i kontrakten er, at den private part i kontrakten må kræve en tilsvarende justering i de månedlige betalinger.

Erfaringer fra England viser, at et det ikke er hensigtsmæssigt at pålægge den private part fuld risiko for lovændringer. Transaktionsomkostningerne vil være for store, idet lovændringer er vanskelige at vurdere og dermed kalkulere for den private part. Modsat er det heller ikke hensigtsmæssigt, at enhver ændring af loven giver anledning til diskussioner om justeringer i månedlige betalinger. Erfaringerne fra England er, at den private part er villig at bære risikoen for mindre lovændringer, mens den offentlige part må tage sig af risikoen ved mere generelle og omfattende lovændringer.

Optimering gennem hele OPP-samarbejdet er vigtigt, og kontrakten må være udformet således, at den private part gennem hele perioden har et løbende incitament til at forbedre og optimere opgaveløsningen. I og med både kravene til vedligeholdelse af bygninger og til de løbende serviceydelser er beskrevet ved output-kriterier, bør en eventuel optimering af de metoder, der bruges til at nå de beskrevne outputkriterier og dermed skaber en resourcebesparelse, som udgangspunkt tilfalde den

private part. I hvert fald må det i kontrakten specificeres, hvorledes en gevinst kan deles mellem en offentlig og privat part. Men jo mere der tilfalder den private part, desto mere interesseret vil denne være i optimering og effektivisering.

Et OPP-samarbejde vil ofte medføre, at det offentlige skal stille garantier for store beløb i forbindelse med finansiering af f.eks. et byggeanlæg. Lånedeponeringsreglerne kan imidlertid sætte et loft for, hvor meget f.eks. en kommune eller amt må optage af lån, og dette kan være en barriere for gennemførelsen af et OPP-samarbejde. Regeringen arbejder i øjeblikket med at klargøre, hvad der skal kræves, for at den offentlige myndighed kan få dispensation fra lånebekendtgørelsens deponeringsregler i forbindelse med OPP.

En række amter i hovedstadsregionen og HUR arbejder i øjeblikket med konkrete projekter, som overvejes gennemført som OPP-projekter. Københavns Amt er i initiativfasen omkring et letbaneprojekt mellem Glostrup og Lyngby. Store og langvarige projekter som Lyngby-Glostrup projektet kræver tæt dialog med den private part igennem alle projektets faser, som kan omfatte forarbejder, udbud, design, anlæg og drift.

Dette støder imidlertid ind i EU's udbudsregler. Når en offentlig myndighed udbyder en given opgave, der overstiger de fastsatte tærskelværdier i EU's udbudsdirektiver, skal reglerne i udbudsdirektiverne følges. Udbudsdirektiverne indeholder regler fra start af udbuddet og frem til tildeling af selve kontrakten.

OPP-projekter er i deres natur komplekse. Vurdering af risici i den lange tidsperiode for OPP-projekter på typisk 25-30 år er et eksempel på dette. Den offentlige myndighed kan derfor befinde sig i en situation, hvor et projekt ikke gør det muligt at fastlægge markedsvilkårene, blandt andet fordi juridiske eller finansielle vilkår ikke kan fastlægges på forhånd – dette kan f.eks. opstå ved store infrastrukturprojekter. Derfor kan et færdigt udbudsmateriale vanskeligt foreligge, som dækker hele perioden. Desuden er det centrale i OPP netop at skabe et samarbejde, hvor man udnytter hver parts ekspertise og viden gennem hele projektets levetid, således at nye problemstillinger kan løses undervejs gennem alle år.

På baggrund af ovenstående problemstillinger har EU vedtaget en ny udbudsform kaldet »den konkurrenceprægede dialog«. Dette nye direktiv

forventes implementeret i dansk lovgivning inden udgangen af 2004. Den konkurrenceprægede dialog gør det muligt at prækvalificere et antal potentielle tilbudsgivere til sammen med den offentlige part at drøfte udbudsgrundlaget. Den endelige fastlæggelse af udbudsvilkårene foretages suverænt af den offentlige part.

Den konkurrenceprægede dialog er en proces, hvor den tilbudsgivende myndighed inden det egentlige udbud kan føre dialog med mulige ansøgere med det formål at udvikle en eller flere løsninger, som opfylder den offentlige parts krav, og som skal danne grundlag for selve udbudsmaterialet og de efterfølgende tilbud.

Myndigheden kan bestemme, at udbuddet kan forløbe i flere faser, hvor uegnede løsninger skilles fra, og antallet af løsninger dermed begrænses. Det er kun løsninger, som kan skilles fra – ikke ansøgere. Det er dog væsentligt at sikre, at der er et reelt antal tilbudsgivere tilbage, således at konkurrencemomentet opretholdes til det sidste.

Herefter afslutter myndigheden dialogprocessen, og alle kan afgive tilbud på den/de løsninger, som er endeligt fastlagt og præciseret under dialogprocessen.

Der vil ikke i forhold til de udbudte løsninger kunne foretages væsentlige ændringer, medmindre en ny udbudsrunde iværksættes. Her er det problemet opstår i forhold til et projekt som Lyngby-Glostrup forbindelsen. På trods af den konkurrenceprægede dialog, hvordan forudser man så, hvad der kan ske teknisk og trafikalt om 10-20 år, og hvordan udnyttes OPP-modellens dynamik, hvor hver parts kompetencer skal bruges gennem hele fasen, hvis et projekt er »låst fast« og ikke må ændres efter udbudsrunder? Den konkurrenceprægede dialog er et stykke på vejen, men spørgsmålet er, om der ikke kræves en endnu mere smidig model, der muliggør input fra den private part gennem alle projektets faser op til måske 25 år. Måske man kan forestille sig, at andre kan byde ind på projektet undervejs, hvis enkeltelementer separeres og udbydes. Det kan også tænkes, at den private part måske har været en god samarbejdspartner i anlægsfasen, men ikke formår at gennemføre den fornødne processtyring i driftsfasen. Her kan der også komme ønsker om et nyt udbud.

Driftsfasen i OPP-samarbejder

OPP er karakteriseret ved en lang tidshorisont og

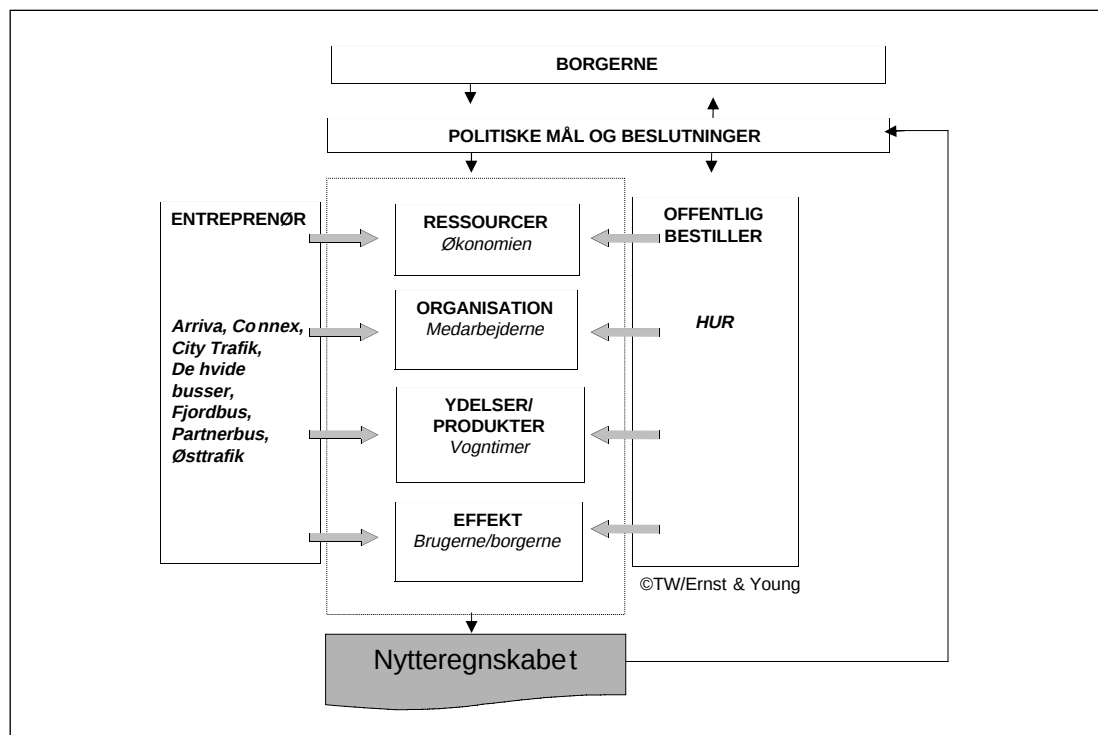
ved flere forskellige faser. Ovenstående omhandler fortrinsvis de indledende faser omkring udbud og projektfastlæggelse, herunder kontraktudformning. I et OPP-samarbejde er det dog vigtigt at se anlæg og drift som et samlet projekt. Driftsfasen vil ofte være perioden, hvor investeringer skal give afkast, og udgør derfor et helt centralt element i et OPP-samarbejde. HUR har i en årrække arbejdet med udlicitering af busdriften, hvor nytteregnskabet, der er udviklet af Ernst & Young,⁴ kan anvendes som et redskab til at sikre opfyldelsen af kvalitets- og servicemål for borgeren. HUR's erfaringer med nytteregnskaber viser, at de vil kunne benyttes som et godt instrument i forhold til at styre driftsfasen i et OPP-projekt.

For HUR er det essentielt, at der foretages en opfølgning fra såvel udbyder-side som udfører-side af, hvorvidt ikke blot den økonomiske dimension overholdes, men også hvorvidt de mere bløde områder som eksempelvis kvaliteten er i overensstemmelse med de fastsatte mål.

Når kontrakten er indgået, er opfølgning på samarbejdet fra begge sider nødvendig. Til det formål er nytteregnskabet blevet udviklet som metode til at skabe overensstemmelse mellem den offentlige og private parts forventninger og mål, og som et styringsredskab i forhold til udførelsen af de offentlige opgaver.

Grundlæggende skal nytteregnskabet tilgodese to formål: For det første skal det give et bedre rapporteringsværktøj med hensyn til synliggørelse af resultater inden for det offentlige. For det andet skal det give mulighed for bedre at illustrere kvaliteten og værdien af samspil mellem privat og offentlig sektor.

HUR har siden 1990 gennemført 14 udbudsrunder på busdriften i Hovedstadsregionen. Fra 1996 blev den simple udlicitering udvidet til også at omfatte kvalitetsmålinger, men løbende har HUR modtaget kritik fra entreprenørerne over den manglende frihed og de få incitamenter til at få flere passagerer om bord i busserne, da aflønningen sker pr. kon-



trakttime og udført kvalitet og ikke efter antallet af passagerer. HUR har ikke planer om fundamentale ændringer i kontrakttimebetalingen, da der ikke ønskes konkurrence om kunderne buslinjerne imellem. Det vil skabe en sub-optimeringssituation, som det kendes fra Storbritannien, hvor de enkelte linjer ikke samarbejder efter det fælles mål; at transportere flest mulige kunder i det kollektive system, men i stedet arbejder efter at få flest mulige kunder over i egne buslinjer med brug af eget billetsystem.

Da HUR indledte udliciteringen af den københavnske busdrift i 1990, blev det foretaget som offentlige udbud. De offentlige udbud havde mange styrker, særligt i den indledende fase, hvor markedet var uprøvet. Ulempen ved de offentlige udbud har vist sig at være, at der kun er én chance for entreprenøren til at afgive sit tilbud. Forhandling er ikke tilladt.

HUR har længe ønsket at raffinere og udvikle udliciteringsmodellen for at tage højde for entreprenørens erfaringer på markedet. I første omgang er det den offentlige-private partnerskabstanke, HUR og entreprenørerne fokuserer på. Hvordan kan HUR i endnu højere grad end i dag få entreprenørerne til at arbejde efter mål, som aftales med HUR? Målet er at minimere den åbenbare målkonflikt, der ligger implicit hos to organisationer, der begge søger at driftsoptimere.

I januar 2002 søsatte HUR derfor et projekt i samarbejde med de entreprenører, der kører rutekørsel for HUR. Projektet skulle afprøve mulighederne for at skabe en ny samarbejds- og forretningsmodel for buskørslen i Hovedstadsregionen.

Indtil videre har HUR sammen med entreprenørerne igangsat tre projekter med dertil hørende business cases, der skal analysere, hvordan der kan opnås enten højere billetindtægter i form af flere kunder eller omkostningsbesparelser. Generelt gælder det for finansieringen, at 50% finansieres af entreprenøren og 50% af den offentlige myndighed (HUR). Samme model vil danne udgangspunkt for fordelingen af gevinster.

De tre projekter er inddelt i to driftsprojekter og et faciliterende projekt, der skal afhjælpe de to driftsprojekters færdiggørelse og implementering. De to driftsprojekter omhandler henholdsvis fælles køreplanlægning samt aktiv trafikstyring.

Projektets fælles køreplanlægning skal afhjælpe den udfordring, at al planlægning i dag foregår i den offentlige myndighed, der bestiller kørslen, mens buskørslen udføres af entreprenøren. Den fælles planlægning kombinerer HUR's viden om overordnede efterspørgselsforhold, sammenhænge i hele det kollektive trafiksystem og passagertal med entreprenørens viden om den daglige drift. Dvs. der sker en optimering mellem kundekøreplaner og chauffør-vagtplaner.

Af nedenstående model ses de langsigtede fordele ved et sådant fælles køreplanlægningssystem.

Det andet driftsprojekt omhandler aktiv trafikstyring. Projektet skal afhjælpe det problem, der opstår i en stadig tættere trafik, at busserne har tendens til at »klumpe« sig sammen i løbet af ruten. Derfor søges et overvågningssystem i A-busserne udnyttet til at intervenere her-og-nu, når dette problem opstår. Det er fundamentalt for projektet, at

Fordele – Fælles køreplanlægning

	Finansielle	Ikke finansielle
Kvantificerede	• Bedre kapacitetsudnyttelse • Reduktion af forskel mellem chaufførtimer og køreplantimer	• Tilfredse kunder
Ikke-kvantificerede	• Flere passagerer • Køreplanen tilpasses i højere grad kundernes behov, idet entreprenørernes viden inddrages • Øget chaufførtilfredshed • Chaufførernes ønsker og behov kan i højere grad indarbejdes i køreplanerne • Mindre administration • Reduktion i antallet af tilbageløb i køreplanprocessen forårsaget af entreprenørernes sene inddragelse	• Samarbejdet mellem HUR og entreprenørerne styrkes • HUR får bedre indsigt i kundernes faktiske behov

chaufførerne på de givne ruter opnår fælles commitment i forhold til projektet, da det kræver deres aktive deltagelse i en smidig afvikling af trafikken. Såvel de kvantificerede som de ikke-kvantificerede fordele ved aktiv trafikstyring er illustreret i modellen nedenfor.

Derudover indeholder partnerskabet et opfølgende projekt, der omhandler skabelsen af et fælles målesystem, bl.a. til at måling af resultaterne af de to ovenstående projekter. Det vil sige, hvordan måles om projekterne har afstedkommet flere passagerer eller reduceret driftsomkostningerne? Skyldes passagerstigning/fald en ekstern faktor – eksempelvis økonomisk recession – eller skyldes det reelle forbedringer i trafikken?

I første omgang drejer det sig om partnerskaber i form af fællesejede projektgrupper. Såfremt projekterne videreudvikler sig, kan det være relevant med en aktieselskabsdannelse for blandt andet at håndtere finansieringen. Sådanne organisatoriske konstruktioner har HUR ligeledes deltaget i ved skabelsen af den internetbaserede Rejseplanlægger samt

ved den netop etablerede aktieselskab Rejsekort A/S. Endnu er sådanne overvejelser inden for partnerskaberne med entreprenørerne på planlægningsstadiet.

Københavns Amt og HUR har fået foretaget en samfundsøkonomisk vurdering for en letbane mellem Glostrup og Lyngby. Vurderingen gav et negativt resultat, hvilket først og fremmest skyldes anlægsinvesteringernes størrelse, mens selve driften giver et offentligt tilskudsbehov på mellem ca. 20-33 mio. kr./år

De hidtidige overvejelser går ud på at udbyde projektet samlet med både anlæg, drift og vedligeholdelse over en tidshorisont på 20-50 år. Ved et samlet udbud af opgaven opnår den private aktør det nødvendige spillerum. Herved skabes der incitament til nye innovative løsninger, som øger kvaliteten og rentabiliteten i projektet, og derved sikres »value for money« for alle involverede parter. Der er brug for at kunne dokumentere nytteværdien for at fremme den løbende dialog om varetagelsen af opgaven med brugere, borgere, po-

Fordele – Aktiv trafikstyring

	Finansielle	Ikke finansielle
Kvantificerede	• Bedre kapacitetsudnyttelse • Fjerne tomme busser i myldretiden • Reduktion af udligningsophold • Øget chaufførtilfredshed • Mindre stress • Højere status • Færre utilfredse kunder • Højere sikkerhed • Flere passagerer • Udnytte tomme busser i myldretiden	• Tilfredse kunder • Flere siddepladser
Ikke-kvantificerede	• Bedre kapacitetsudnyttelse • Mulighed for bedre kapacitetstilpasning over • Dagen • Ugen • Året • Flere passagerer • Busproduktet gøres mere attraktivt • Øget viden om hvordan trafiksystemet fungerer • Mulighed for at udvikle kompetencen hos driftsledelsen • Samlet overblik over status på busdriften • Mulighed for længere intervaller i enderne af ruterne	• Mulighed for at måle effekten af forskellige tiltag • Mere positiv omtale • Tilfredse kunder: • Mindre ventetid • Højere sandsynlighed for at nå busskift • Højere pålidelighed mht. at nå frem til givet tidspunkt

litikere og samarbejdspartnere. Det bliver derfor vigtigt ikke blot at se på mængden af informationer og dokumentation, men i nok så høj grad på kvaliteten heraf. I forhold til letbaneprojektet er det således afgørende at medtage de gevinster, som letbaneprojektet i øvrigt forventes at ville generere. Det gælder bl.a.: – forbedret mobilitet for alle befolkningsgrupper – en sikring af den kollektive trafik fremkommelighed gennem egen tracé – kortere transporttider – samt ikke mindst en forventning om at understøtte en positiv erhvervs- og byudvikling i korridorkommunerne.

Opsamling: OPP i Danmark i fremtiden

Partnerskaber kræver stor holdningsændring hos den offentlige myndighed, da en del af *beslutningskompetencen* flyttes væk fra den offentlige myndighed. Dette gælder for så vidt både administrationens og politikernes holdning til den ny situation. Desuden skal der udvikles en holdning med samarbejdsvilje hos alle involverede medarbejdere samt en åben og fleksibel kommunikation. Men med en sådan holdningsændring vil OPP også kunne spille en fremtrædende rolle i Danmark på en række af offentlige områder.

Der findes klare områder, hvor OPP vil være oplagt at benytte i fremtiden, og hvor samarbejde med private partnere allerede finder sted. Disse er i skemaet placeret i hvid zone og lapper ind over de traditionelle udliciteringsformer, hvor drift af kollektiv trafik og anlæg af større infrastrukturprojekter, kvarterløft og byomdannelse kan betragtes som de klare eksempler på områder, hvor OPP med fordel kan benyttes.

Der findes også en grå zone inden for offentlige kerneydelser, som i forbindelse med uddannelse, sundhed, arbejdsmarkedet og andre komplekse kerneydelser, hvor en af de største udfordringer går ud på at have kontrol med output og outcome. Det re-

elle outcome ligger måske først langt ude i fremtiden og kan være påvirket af andre samfunds-faktorer end de, der er indeholdt i OPP-aftalen. F.eks. ved målinger af overlevelsesprocenten for kræftpatienter eller af arbejdsformidlingernes evne til at få folk tilbage på arbejdsmarkedet. Om partnerskaber er ønskværdige på disse områder, må i sidste ende gøres til genstand for en politisk afvejning.

Herudover findes en sort zone, hvor OPP næppe vil være anvendelig. Det er umiddelbart svært at forestille sig et offentligt-privat partnerskab omkring politiets primære opgaver, idet det efter en almindelig retsstatstankegang er statens opgave at sikre fred og sikkerhed for borgerne. En række tilsvarende betragtninger synes at gøre sig gældende for forsvarsopgaver. Men man bør huske på, at OPP ikke ud fra et europæisk view har en entydig afgrænsning. Hvilke opgaver der fuldt ud skal forblive på offentlige hænder, afhænger ofte af det enkelte lands traditioner.

En forsigtig konklusion er således, at OPP bør have gode forudsætninger for at slå igennem i Danmark, men vi bør starte med de oplagte offentlige områder, og vi bør sætte aktive arbejder i gang, hvor vi i praksis løser udfordringerne med hensyn til incitamenter, låneponeringsregler, udbudsprocedurer og løbende opfølgning på samarbejdet i driftsfasen, f.eks. gennem anvendelse af nytteregnskaber.

Noter

1. Økonomi- og Erhvervsministeriet. Handlingsplan for OPP. Januar 2004.
2. PFI, Construction Performance, National Audit Office, Feb. 03.
3. Eksempelvis UK's erfaringer med PPP i renovationssektoren, jf. The PFI Journal, Issue 41 May 2003, pp. 75-77 og PFI

Hvid zone	Grå zone	Sort zone
• Anlægsarbejder (trafik-anlæg, bygninger) • Serviceydelser (Rengøring, madlavning, busdrift) • Vedligeholdelse • Byfornyelse/byomdannelse	• Sagsbehandling • Alm. myndighedsopgaver • Skolevæsen • Sundhedsvæsen • Socialvæsen • Arbejdsmarked (f.eks. arbejdsformidling)	• Retsvæsen • Politi • Militære operationer (i udlandet f.eks.)

i undervisningssektoren, jf. The PFI Journal, Issue42, August 2003, p. 54.

4. »Nytteregnskaber kan blive fremtidens styrings- og rapporteringsværktøj for offentlige virksomheder« af Claes Nilas, Adm. Dir., Hovedstadens Udviklingsråd og Teddy Wivel, Stats aut. Revisor og Partner, Ernst&Young.

Kilder

Den Europæiske Union, Europa-Parlamentet: Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbsaftaler, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter. Bruxelles, 9. december 2003.

Ejersbo, Niels og Greve, Carsten (red.): Den offentlige sektor på kontrakt. Børsens Forlag A/S 2002.

European Commission: Directorate – General Regional Policy. Guidelines for successful Public – Private Partnerships, March 2003.

Erhvervs- og Boligstyrelsen: Vejledning i brug af offentlige-private partnerskaber (OPP) i byggeri, bygningsdrift. !5. Januar 2004.

Finansministeriet: Aftale mellem regeringen, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre, Kristendemokraterne om Trafik, 5. november 2003.

Guide til offentlige-private partnerskaber, LeaderSHIP21 charter 2004, Mandag Morgen, Nyhedernes Tænk tank.

Københavns Amt og HUR: Korridorprojektet – Beslutningsgrundlag for højklasset kollektiv trafik Lyngby – Glostrup. COWIprint 2003.

Mandag Morgen, Nyhedernes Tænk tank: Nytteregnskaber – et nyt rapporteringsredskab til offentlig opgaveløsning, Maj 2003.

Nilas, Claes: Behov for nye værktøjer, Mandat, August 2003.

Nilas, Claes: Nytteregnskaber som styrings- og rapporteringsværktøj, Oktober 2003. Nordisk Administrativt Tidsskrift nr. 3/2003, 84. årgang.

Nilas, Claes og Wivel, Teddy: Nytteregnskaber kan blive fremtidens styrings- og rapporteringsværktøj for offentlige virksomheder, Børsens ledeshåndbøger, Human Resource Manager, 8,5, 1/Januar 2004.

PFI Construction Performance NOA, Februar 2003.

Rosenau, Pauline Vaillancourt: Public – Private Policy Partnership. The MIT Press, London 2000.

Savas, E.S.: Privatization and Public – Private Partnership. City University of New York, Chatham House Publishers 2000.

En model for jobmatchning til job på særlige vilkår

Ud fra en gennemgang af arbejdsevne-metoden søges problemer og muligheder ved matching af job for personer med større eller mindre handicap belyst med en simpel jobmatchningsmodel. Jobmatchningsmodellen viser i forenklet form, hvordan offentlig indsats og virksomheders hensyntagen afpasset til personens arbejdsevne kan føre til et job, hvis forskellige elementer, som tager højde for den nedsatte arbejdsevne, er til stede i vist omfang.



Søren Jensen, cand.polit.,
forskningsmedarbejder,
Socialforskningsinstituttet

Arbejdsevne-metoden står centralt i den sociale arbejdsmarkedsrettede indsats, når sagsbehandlere skal tage stilling til spørgsmålet om revalidering, fleksjob eller førtidspension for modtagere af kontanthjælp eller sygedagpenge, hvis arbejdsevne er truet eller varigt nedsat. I et samarbejde med borgeren skal sagsbehandlerne beskrive og vurdere borgerens arbejdsevne, så pågældendes muligheder for at få job inden for forskellige erhvervsområder fastlægges. Det er job, der skal passe til borgere med begrænset arbejdsevne, og ikke »bare« almindelige jobs til almindelige, velfungerende arbejdere. Det er interessante er, om der kan siges noget generelt om disse job og den kontekst, de udføres i, set i lyset af at de skal gælde for personer med truet eller nedsat arbejdsevne. Her vil der blive præsenteret en sådan model til at beskrive sådanne job. Det vil ske på baggrund af en gennemgang af sagsgangen ved anvendelse af arbejdsevne-metoden samt en beskrivel-

se af de elementer, som skal indgå i vurderingen af arbejdsevnen. Ved at tage udgangspunkt i disse elementer vil det være muligt at se, hvordan et job skal se ud til borgere med nedsat arbejdsevne.

Anvendelse af arbejdsevne-metoden i det social-faglige arbejde

Det kan være nødvendigt at vurdere kontanthjælpsmodtageres eller sygedagpengemodtageres arbejdsevne, når de på grund af et handicap, en sygdom eller en ulykke, et dårligt dansk, et misbrug eller langtidslidighed har nedsat arbejdsevne og derfor ikke kan arbejde på normale vilkår. Med arbejdsevnen fastlagt er det muligt at sætte ind med fornøden indsats i form af behandling, optræning, revalidering eller andre former for bistand, så de trods den nedsatte arbejdsevne får eller bevarer tilknytning til arbejdsmarkedet. En sådan vurdering kan komme på tale på forskellige tidspunkter under et sagsforløb. Allerede første gang nogen retter henvendelse til det offentlige, kan det blive aktuelt, når det som vurdering, fordi det af den indledende samtale fremgår, at de har problemer med at arbejde på almindelige vilkår; for andre, som i forvejen er i det sociale system, kan det blive aktuelt, når det som led i den regelmæssige opfølgning på deres sag må konstateres, at de vil have svært ved at fungere på arbejdsmarkedet på normale vilkår. Opfølgningen er netop til for at se, hvilken indsats der er nødvendig for, at den involverede kan komme ud af det sociale system. Reglerne om opfølgningen for de for-

skellige grupper af kontanthjælpsmodtagere og sygedagpengemodtagere er lidt forskellige, men princippet er det samme: den er til for at gøre alt, hvad der er muligt for at hindre, at sagen ender med førtidspension, hvor den berørte ikke mere er på arbejdsmarkedet. Kun når det vurderes, at en person ikke mere har nogen arbejdsevne, kan en pensionering komme på tale, hvilket vil sige, at personer med en restarbejdsevne skal i arbejde.

Det er den involverede person og dennes sagsbehandler, som i fællesskab skal fastlægge arbejdsevnen. De kan fx sammen finde ud af, hvor god personen er til at omgås kollegaer, eller hvor stort misbruget er. De to kan dog ikke fastlægge alt relevant, som skal indgå i grundlaget for vurderingen. På visse punkter kræver det inddragelse af faglig ekspertise. Er årsagen til problemet for eksempel et dårligt helbred, kræver det lægelige udtalelser om sygdommens natur og dens betydning for arbejdsevnen. Andre eksperter kan være relevante at inddrage i vurderingen. Det kan for eksempel dreje sig om psykologer, ergoterapeuter og psykoterapeuter, hvis udtalelser på linje med lægelige vil være med til at give et billede af den involverede persons arbejdsevne.

Problemet kan afdækkes på eksperternes klinik, hospitalet eller offentlige institutioner indrettet til det, fx revainstitutioner, men i dag er det også muligt at gøre det på en offentlig eller privat arbejdsplads, hvis den involverede person ønsker det. Det kan handle om at afprøve bestemte arbejdsopgaver eller omgangen med kollegaer. Helt »nye eksperter« kommer på banen her, nemlig kollegaer, arbejdsledere og arbejdsgivere, som skal give deres vurdering af den involverede persons arbejdsevne ud fra, hvordan de mener, det er gået med det, der skal afprøves. Også denne information skal indgå i vurderingen, som sagsbehandleren og den involverede sammen skal komme frem til. Denne information kan indhentes af sagsbehandleren selv eller af en jobkonsulent, ansat af det offentlige til at følge op på udplaceringerne på virksomhederne med regelmæssige møder med kollegaer eller kollegaer, som udtaler sig om, hvordan det går med personen. Klart nok, så vil den offentlige og private vurdering ofte supplere hinanden. For eksempel kan et rygproblem konstateret hos en læge afprøves på en arbejdsplads for at få bestemt, om det hindrer personen i at arbejde, ligesom socialrådgiverens vurde-

ring af personens sociale kompetencer kan afprøves af folk fra arbejdspladsen

Afprøvningen kaldes forrevalidering for at markere, at det er her, det afgøres, om personen overhovedet har nogen arbejdsevne at bygge på. Et negativt udfald vil gøre personen berettiget til førtidspension, mens et positivt vil have vist, om personen 1) kan arbejde på ordinære vilkår, 2) har nedsat arbejdsevne og skal enten 2a) arbejde på særlige vilkår i et fleksjob 2b) eller skal i revalidering. I det første tilfælde vil indsatsen fremover være aktivering, hvis personen stadig står uden arbejde. 2a er for personer med permanent nedsat arbejdsevne uden mulighed for forbedring. Et fleksjob er et job til sådanne personer og benyttes i stedet for førtidspensionering. Med fleksjobbet kompenseres arbejdsgiveren for den manglende arbejdsevne. Selv om personen kun yder fx halv arbejdsindsats, vil pågældende alligevel oppebære normal løn svarende til mindstelønnen inden for det område, arbejdet hører til. Arbejdsgiveren betaler for det arbejde, han får lavet, mens det offentlige betaler resten op til mindstelønnen.

I tilfælde 2b vil revalideringen dreje sig om op- eller optræning, hvilket ligesom forrevalidering kan foregå i en virksomhed eller på en revainstitution. Sigtet med revalideringen er en forbedring af arbejdsevnen, i bedste fald til fuld styrke, så personen kan arbejde på almindelige vilkår, men ellers til et niveau, så personen kan bestride et fleksjob. En sag kan godt starte med revalidering. Forløbet med forrevalidering kan nemlig springes over, når det allerede fra sagens start skønnes, at den involverede person har en vis restarbejdsevne, som kan udnyttes til at igangsætte et revalideringsforløb. Det er dog en betingelse for, at revalidering kan komme på tale, at der er en nedsættelse af arbejdsevnen. Også her kan sagen ende negativt, fordi det må konstateres, at personen alligevel ingen arbejdsevne har til at bestride et arbejde, ikke engang et fleksjob.

Uanset hvordan forløbet bliver, skal personen ud på en virksomhed, enten allerede under revalideringen, men i hvert fald hvis vedkommende skal i fleksjob. I begge tilfælde vil socialforvaltningen stå over for en afvejning af, hvor meget den skal ofre på det. Det vil i høj grad være bestemt af, hvor villig virksomheden er til at tage de fornødne hensyn til personen. I nogle tilfælde vil en virksomhed ikke have noget imod at lære en person at omgås kollegaer, mens en anden vil kræve, at personen fra

første dag evner at styre det sociale samspil med kollegaer. Der er med andre ord gradsforskelle i virksomheders tolerance med hensyn til de påkrævede hensyn. Man kan også sige, at når virksomheder ikke er så villige til at tage hensyn, kræver det en større offentlig indsats, hvis udplaceringen skal lykkes. I eksemplet vil personen før opholdet på den mindre hensyntagende arbejdsplads skulle gå på kurser for at lære de nødvendige sociale kompetencer for at kunne fungere sammen med kollegaerne. Noget lignende gælder også for en del af de andre ting, som kan forringe arbejdsevnen. Forholdet bør stå centralt i enhver jobmatchningsmodel, fordi det dels siger noget om selve matchningen, dels noget om, hvem der står for at udbedre eller kompensere personens mangler, og dels noget om økonomien bag denne proces, hvor den hensyntagende virksomhed oplagt vil ofre mere end den mindre hensyntagende, som stiller større krav til personens parathed til arbejdsmarkedet.

Det er klart, at der kan opstå uenighed mellem sagsbehandleren og den involverede person om informationen fra eksperterne. De er måske ikke enige om, hvor alvorlige rygproblemerne er. Som det er i dag, vil det som regel føre til nye ekspertundersøgelser og afprøvninger på arbejdspladser, indtil sagen afsluttes i enighed eller i sidste ende, hvis andet ikke er muligt, ved den sociale ankeinstans, hvis afgørelse begge må rette sig efter. Selvfølgelig kan sagen også trække ud, fordi personen ikke kommer i arbejde, enten i ordinært arbejde eller i fleksjob efter en udplacering som revalidend på en virksomhed. I mellemtiden vil personen som passiv forsørgt måske miste nogle af de opnået færdigheder under revalideringen, og i værste fald skal der startes forfra. Eksemplet viser, at selv om der laves et godt match mellem virksomhed og revalidend, kan det godt ende resultatløst, fordi der ikke findes virksomheder, som har brug for personens ny erhvervede færdigheder. Man skal altså være opmærksom på, at et match ikke nødvendigvis løser personens situation, selv om det naturligvis stiller personen bedre på arbejdsmarkedet i perioden lige efter revalidering, og risikoen for, at det hele tabes på gulvet, er større, jo længere tid personen er på passiv forsørgelse.

Elementerne i arbejdsevnen

I dette afsnit beskrives de forskellige elementer, som indgår i fastlæggelsen af arbejdsevnen. Beskrivelsen beror på både Jens Bang (2002) og Arbejdsmarkeds-

styrelsens (2001) bog om arbejdsevnetoden. I sig selv giver forløbet med fastlæggelsen af arbejdsevnen anledning til forskellige metodeovervejelser. Det angår specielt, om elementer skal fastlægges i en bestemt rækkefølge, og om de tilsammen udtømmende beskriver arbejdsevnen. Disse forhold vil ikke blive taget op her; i stedet henvises der til bogen af Jens Bang. Målingen og udviklingen af arbejdsevnen rummer ifølge Bang følgende elementer:

Faglig kompetence

Det handler om ud fra uddannelse og tidligere erhvervs erfaring at få fastlagt de faglige kompetencer, viden og færdigheder, som siger noget om mulige fremtidige generelle funktionsområder, som kan omsættes til konkrete job på forskellige arbejdspladser. Endvidere kan denne viden være vejledende for et behov for praktisk optræning på en arbejdsplads, en arbejdsmarkedsuddannelse, efteruddannelse eller specielle kurser, fx i arbejdsrelateret dansk sprog.

Præstationsforventning

Her drejer det sig om at få borgere til at skønne over deres fremtid på arbejdsmarkedet. 1) Hvis de ikke har nogen tro på, at de kan noget som helst, gælder det om at give dem tro på, at der er et arbejde til dem på en eller anden virksomhed. Det kan ske i en samtale med sagsbehandleren, et offentlig afklaringskursus eller -projekt, en amtslig revainstitution, men også ved udplacering på en virksomhed, hvor borgere konkret kan erfare, at de godt kan bestride et job. 2) Hvis de omvendt har alt for høje forventninger til deres kunnen, gælder det om at få dem til at se realistisk på deres evner, så de kommer til at stemme overens med deres faktiske kunnen inden for nogle jobområder, hvilket kan ske på nøjagtig samme måde som under 1.

Arbejdsidentitet

Det er et spørgsmål, om borgeren ser sig som selvforsørgende med arbejde eller nærer stor tvivl herom. Oftest er det borgere med en identitet om ikke at være i arbejde, som har en pessimistisk indstilling til deres muligheder på arbejdsmarkedet. En sådan indstilling til sine muligheder på arbejdsmarkedet er ikke befordrende for iværksættelse af udviklingstiltag, og det gælder derfor om at få nedbrudt disse barrierer hos borgeren. I dialog med deres sagsbehandler kan disse borgere opnå klarhed

over deres barrierer og få løst op for deres blokering. Alternativt kan det ske som led i et ophold på en revainstitution, et andet passende offentligt tilbud eller under et ophold på en virksomhed.

Indlæringsberedskab

Negative og positive erfaringer med indlæring inden for forskellige områder skal klarlægges med vægt på de positive, så det kan vurderes, om der er muligheder for borgeren til at lære nye arbejdsområder. Skoleuddannelsen vil sige en del, men også tidligere job vil sige noget, eftersom man skal i en eller anden forstand have lært disse job for at kunne bestride dem. Indlæringsberedskabet kan klarlægges i en samtale med en sagsbehandler eller prøves af på revainstitution eller en virksomhed, hvor der skal læres nye ting som et led i opholdet. Det vil så vise, om der er tale et midlertidigt problem eller et permanent, som der skal tages højde for i forbindelse med et job på en virksomhed.

Omstillingsberedskab

Uvilje eller blokering over for forandring kan være så stor, at borgeren ikke vil lære nye arbejdsopgaver, tilpasse sig nye arbejdspladser og lære nye mennesker at kende. Det gælder derfor om at give de bekymrede og fastlåste borgere mod på det nye, så de ikke låser sig fast i det gammelkendte, men i stedet får lyst til et arbejde på en ny arbejdsplads med nye kollegaer og eventuelt nye arbejdsopgaver. Deltagelse på et passende offentligt projekt, et ophold på en revainstitution eller en udplacering på en virksomhed vil vise, om det kan lade sig gøre. Er der tale om et vedvarende dårligt beredskab, skal det tages i betragtning, når personen skal have et arbejde.

Interesser

Fritidshobbyer kan være forbundet med talenter, som eventuelt kan bruges i erhvervsmæssigt øjemed som en indtægtsgivende færdighed.

Sociale kompetencer

Listen over sociale kompetencer, som oftest ses som nødvendige på en arbejdsplads, er omfangsrig: En passende hygiejne og påklædning, efterlevelse af mødetider; kendskab til hilseritualer; evnen til at snakke om løst og fast med kollegaer, til at samarbejde og til at indordne sig; en passende håndtering af konflikter; og et vist kendskab til det danske

sprog; og endelig en passende forståelse af den danske arbejdskultur, som godt nok for en udlænding kan være væsentligt forskellig fra den, man er opvokset med i hjemlandet. Manglende kompetence i et eller flere af disse forhold skal afdækkes, hvorefter et ophold på enten en revainstitution, et aktiveringsprojekt eller en virksomhed må vise, om borgere kan rette sig og fungere ifølge skik og brug på arbejdspladsen. Viser en eller flere af de sociale kompetencer sig som et permanent problem, må en fast ansættelse ske under hensyntagen til det, fx ved accept af, at en fåmælt borger som kollega ikke deltager aktivt i det sociale samvær på arbejdspladsen.

Misbrug

Et problemskabende forbrug, som sætter borgeren ude af stand til at fungere på en arbejdsplads, skal klarlægges, eventuelt med sigte på behandling, før et videre forløb med et ophold på en virksomhed fastlægges. I langt de fleste tilfælde skal disse personer have lagt forbruget så langt bag sig, at der ikke er risiko for, at der opstår problemer på arbejdspladsen.

Socialt netværk

Det gælder her om at finde ud af, om borgeren har støtte blandt familie, venner og bekendte til at gå i gang med et nyt arbejde, og omvendt, om der i den sociale kreds findes personer, som modarbejder forandringer, som det nye arbejde fører med sig. Når man starter et nyt job op, kan det være et problem, at man ikke har nogen i netværket at tale med om det, ligesom konflikter i netværket kan fjerne opmærksomheden og energien fra de nye udfordringer, som et arbejdsliv giver. Endelig skal det fastlægges, i hvilken udstrækning omsorgsforpligtigelserne over for familien er en hæmsko for at arbejde. Problemer i det sociale netværk bør dog ikke hindre en udplacering. Sideløbende med arbejdet kan rådgivning og terapi afhjælpe problemerne, og det daglige arbejde kan få én til at glemme problemerne på hjemmefronten og blive det forfriskende pusterum, og ens kollegaer kan måske endda gå hen og blive til en støtte i kampen om at få orden på sit sociale liv.

Boligforhold og økonomi

En passende bolig vil oftest være nødvendig for at kunne varetage et arbejde. Med hensyn til økonomien gælder det om at vurdere, om der er store gælds-

poster eller lignende, som fjerner enhver fordel ved at have arbejde. En gældssanering kan være nødvendig.

Helbred

Eftersom et godt helbred er en ressource, gælder det her om at finde ud af, i hvilket omfang et permanent dårligt helbred med hyppige fravær står i vejen for et normalt arbejde, og følgelig hvilke skånehov personen har i forbindelse med en ansættelse. Ved fysiske sygdomme skal der tages højde for nedsat funktionsevne, fx på grund af et fysisk handicap, problemer med bevægeapparatet og smerter. Før det afgøres, om arbejdsevne er nedsat, skal arbejdsevnen afprøves i en såkaldt arbejdsprøvning, hvilket kan ske på en virksomhed eller revainstitution. Bekræftes den nedsatte arbejdsevne herigennem, vil der oftest blive tale om at få personen ud i et fleksjob med de nødvendige skånehensyn og fornødne hjælpemidler. Ved psykiske sygdomme skal personens blokeringer over for forskellige sider af det sociale liv skal tages i betragtning. Det handler primært om her at vurdere, om den psykiske lidelse er varig, og i så fald om et arbejdsliv kan forhindres, at borgeren bygger sin identitet op omkring sygdommen, og om arbejdet kan give pågældende et godt liv trods sygdommen og herunder være med til at forbedre prognosen, fordi borgeren ikke bliver symptomfikseret og fastlåst af sin sygdom. Personen vil oftest gennem et revalideringsforløb på en revainstitution eller virksomhed få fastlagt omfanget af sin begrænsede arbejdsevne, og det vil danne udgangspunkt for udformningen et fleksjob på en virksomhed.

Nogle eksempler vil illustrere, hvilke hensyn der kan indbygges i et job til en person med begrænset erhvervsevne, men stadig med ressourcer til at arbejde – i nogle tilfælde nogle hensyn, som skal gælde varigt, i andre som noget midlertidigt. 1) En person har permanent nedsat arbejdsevne på grund af en rygsygdom, men kan alligevel godt lave et stykke arbejde på en arbejdsplads med mulighed for passende hvilepauser. Der indrettes en arbejdsplads til personen, hvor pågældende kan holde pause halvdelen af arbejdsdagen. Et fleksjob er det rette her. 2) En person med udenlandsk herkomst kan også godt arbejde trods sit sproglige handicap, bare kollegaerne vil bruge tid på at lære pågældende det fornødne arbejdsrelaterede dansk. Som oftest vil personens sprogproblemer kun være et problem,

indtil det nødvendige dansk er lært, hvorefter personen kan arbejde på normale vilkår. En revalidering vil være tilstrækkelig hjælp i dette tilfælde. 3) En person med indlæringsproblemer kan udmærket fungere på en arbejdsplads, som har tålmodigheden til at sætte pågældende ind i arbejdsopgaverne. Også her er en revalidering den passende ordning. 4) Det samme gør sig gældende med en langtidsledig, som har fået problemer med at komme op om morgenen, men ellers er arbejdsduelig. Hvis virksomheden har et job, hvor der til en start er plads til en vis ustabilitet i fremmødet om morgenen, kan personen hjælpes med en revalidering, hvorefter pågældende kan arbejde på normale vilkår. 5) En ustabil psykisk handicappet kan gå passende til hånd med udførelsen af arbejdsopgaver, som normalt laves af de andre ansatte på arbejdspladsen. Pågældende fungerer som en aflastning for de andre, som får mere tid til deres opgaver, men de kan tage over, når han eller hun ikke er stand til at lave opgaverne på grund af sit psykiske problem. Efter at have lært arbejdsopgaverne under en revalidering vil et fleksjob på en virksomhed, som er indstillet på at tage dette hensyn, være det helt rigtige for denne person med dette handicap.

Modellens elementer

Når det gælder ansættelse af personer med begrænset arbejdsevne, skal virksomhederne tænke utraditionelt. De skal indrette jobbet efter, at der skal tages et vist hensyn til personen, og det er muligt at se på det som en matchningsmodel mellem sådanne personer og virksomheder villige til at tage nogle hensyn. I afsnittet her vil der blive opstillet en sådan model gældende for personer uden fuld arbejdsevne.

I en matchningsmodel har vi på den ene side personen, som i et eller andet omfang er begrænset i sin arbejdsevne, og på den anden side virksomheden med sine krav til et jobs udførelse, rettet efter de fornødne hensyn, der kan blive taget til personen, jf. figur 1. I modellen er der ikke medtaget boligforhold og økonomi som under beskrivelsen af arbejdsevne metoden, fordi det er virksomheden ikke herre over. Boligforholdene og økonomien er naturligvis en betingende faktor, som kan øve indflydelse på, hvordan det går med jobbet på virksomheden. Om familieforhold, som indgår under det sociale netværk, gør det samme sig gældende. Der kan argumenteres for at tage personens alder med som

et forhold, der skal tages hensyn til, men arbejdsevne-metodens forfattere ser den tilsyneladende ikke som relevant, hvorfor den også er udeladt her.

Her skal gives samme eksempler som før, blot med et varehus som illustration på, hvordan sådanne job med ufaglærte kan se ud. 1) I sådant et varehus med en tøjfdeling kunne et fleksjob med at lægge tøj på plads efter kunderne blive varetaget af en fagligt kompetent person, der ikke har problemer med at opfylde jobkravet, men som af helbredsmæssige grunde ikke mere kan arbejde 7,5 timer om dagen, men kun 4. I de resterende timer skal pågældende holde pause. Det er accepten af dette, der er udtryk for nogle af de hensyn, virksomheden tager. Revalideringen kan i det tilfælde bruges til at afprøve, hvor mange timer personen kan arbejde, hvorefter ansættelsen kan ske i et fleksjob. 2) Med en revalidering kan varehuset få en ellers arbejdsduelig borger med udenlandsk baggrund oplært i det nødvendige arbejdsrelaterede dansk, så vedkommende kan arbejde i frugt og grønt. 3) I en revalidering kan det afsætte tid til, at en person med indlæringsvanskeligheder er længere om at lære at sidde ved kassen samt sætte varer på plads på hylde-erne. Herefter kan personen blive ansat på almindelige vilkår. 4) En revalidering kan også bruges til at få personen ind i en ordentligt arbejdsrytme med fremmødestabilitet. Det kan gælde, så længe der er tale om en indkøringsperiode, hvor man endnu ikke planlægger ud fra personens rettidige fremmøde om

morgenen. 5) Et fleksjob kan fx tilrettelægges efter en ustabil psykisk handicappet med svingende arbejdsindsats, som kan gå passende til hånd med forefaldende opgaver på lageret, normalt lavet af andre, og hvor opgaverne igen kan overtages af de andre lageret på de tidspunkter, hvor den psykisk handicappede ikke er klar til det på grund af sin tilstand. Når denne person ellers passer sit arbejde, vil pågældende fungere som en aflastning for kollegaerne, som får mere tid til egne arbejdsopgaver. Disse eksempler på tilpassede ufaglærte job til personer med nedsat arbejdsevne kan overføres til mange andre slags virksomheder i andre brancher. Det er også muligt at forestille sig job til både faglært og akademisk uddannet personer på forskellige arbejdspladser, hvor samme skånehensyn indarbejdes i jobbet.

Af figur 1 fremgår det, at der som led i jobmatchningen findes ordninger, der giver virksomhederne lønmæssig kompensation, så de »placerede« personer ikke bliver en økonomisk belastning for virksomheden. I forbindelse med oplæring i en revalidering vil virksomhederne normalt modtage fuld lønkompensation, når de ikke får noget økonomisk udbytte af at lære personerne op. Dette kan dog kombineres med almindeligt arbejde, sådan at virksomheden betaler for det arbejde, den reelt får udført, mens den kompenseres den tid, den bruger på at oplære revalidenden. Under den permanente ansættelsesordning med fleksjob modtager virksom-

Figur 1. Dimensioner i arbejdsevne, som påvirker sandsynligheden for matchning af person og job

Graden af nedsat arbejdsevne på grund af: • Faglig ukompetent • Høje præstationsforventninger • Ingen arbejdsidentitet • Dårligt indlæringsberedskab • Dårligt omstillingsberedskab • Ingen interesser • Mangelfulde sociale kompetencer • Intet socialt netværk • Dårligt helbred	Matchning	Jobkrav, fx • faglig kompetent • mødedisciplin • stabilitet • gode relationer til kollegaer
		Hensyn, fx • længere oplæring (fagligt, socialt, sprogligt) • anden arbejdstid (kortere, flere og / eller hyppige pauser) • lavere præstationsniveau • særlige værktøjer • behov for at være alene under angstanfald • uden isoleret arbejdsplads (angst, kollegarelationer o.l.) • uden maskinansvar • særskilt arbejdstilrettelæggelse
Økonomisk kompensation		

hederne som sagt lønkomensation svarende til personernes lavere præstationsniveau. Det bliver derfor ikke dyrere for virksomhederne at have disse personer som ansatte end ved helt »almindelige« ansættelser inden for samme arbejdsområde, selv om lønnen for fleksjobberen er den samme som en almindelig ansats.

Selve modellen

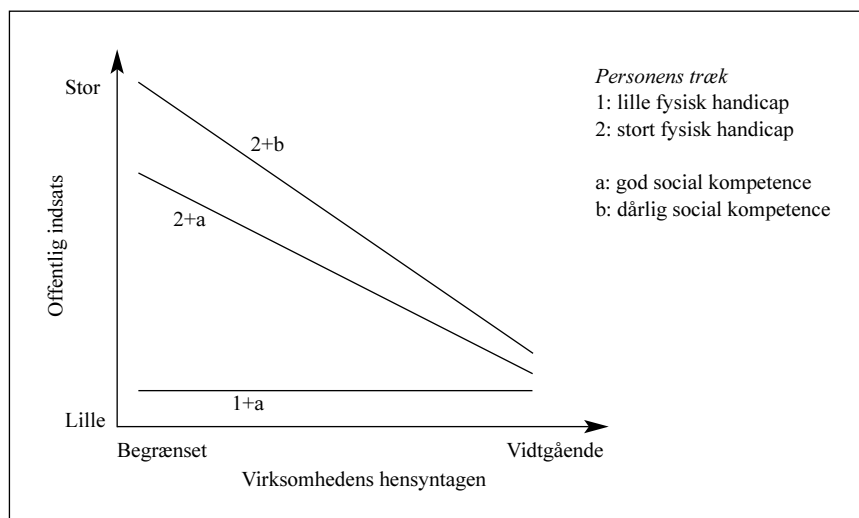
Modellen i figur 2 skal meget forenklet vise et samspil mellem det offentliges indsats for at få personer i arbejde og de private virksomheders hensyntagen. Figuren viser, at det offentliges indsats må være større, jo større problemer personen har. Tilbuddet må også være større, jo mindre hensyn virksomheden vil tage. Overgangene er forbundet med en linje mellem ekstremværdierne, fordi størrelse af handicap og udstrækning af hensyntagen ikke er kategoriske alternativer, men præget af glidende forskelle.

Det offentliges indsats skal forstås som bestående af 3 tiltag. Det gælder *løntilskud* for at få virksomheder til at gå med til udplaceringen; *tilskud til hjælpemidler* på grund af personens fysiske handicap; og *tilbud til personen om oplæring* af sociale og faglige kompetencer. Virksomheder med begrænset hensyntagen vil ikke ansætte en person, som har behov for hjælpemidler i udførelsen af ar-

bejdsopgaver og/eller oplæring i sociale kompetencer, hvorimod den hensyntagende virksomhed fx godt vil gå med til hjælpemidler, ligesom den vil stå for den sociale oplæring. Når det bliver billigere for det offentlige med oplæring på virksomheden, er det ikke kun, fordi der spares omkostninger ved ikke at benytte offentlige institutioner til oplæringen, men fordi det foregår i et realistisk miljø, hvor personen naturligt lærer de færdigheder, der er nødvendige for efterfølgende at fungere på en arbejdsplads.

Udgangspunktet er det, hvor det ikke er nødvendigt at tage hensyn (1+a). I princippet er der tale om en arbejdsmarkedsparat person, som skal i almindelig aktivitet. Situationen er anderledes, når et hensyn er nødvendigt. Varehuset, hvor den rygplagede arbejder i tøjafdelingen, er et eksempel på en hensyntagende virksomhed, fordi det går med til at lade denne person arbejde i en afdeling. Et varehus med et mere begrænset arbejdsomfang ville kræve, at personen stod til rådighed for flere afdelinger, og det ville kræve større oplæring og eventuelt også brug af hjælpemidler eller hjælp fra andre ansatte, fx til at stille kasser med varer frem, så personen kun skal tage varerne op af kassen og sætte dem på plads på hylden. Situationen er illustreret med (2+a). Har personen samtidig behov for at få opbygget nogle sociale kompetencer, svarer det til (2+b). Her

Figur 2. Jobmatchning – betingelser for vellykket placering



svarer afstanden til venstre i figuren mellem $(2+a)$ og $(2+b)$ til det offentliges indsats, hvor den involverede person bliver oplært socialt på en offentlig institution – fx en revainstitution – før udplaceringen. Den mindre afstand mellem de to kurver helt til højre i figuren er et udtryk for, at virksomheden vil hjælpe med at lære personen at møde til tiden og omgås kollegaer.

Når samtlige elementer i arbejdsevnetoden fra figur 1 tages med, er det klart, at billedet kan blive forholdsvis sammensat. Nogle meget svage personer vil have behov for en speciel indsats med hensyn til alle de enkelte elementer for at bygge deres arbejdsevne op. Her lægges bare på, i figur 2 fx videre oven på b til c (ikke vist i figuren), hvor afstanden her kunne måle indsatsen for at give klienten en arbejdsidentitet. Afstanden videre op til d og e (ikke vist i figuren) kunne så måle indsatsen for nogle af de andre elementer. Det er imidlertid muligt at lære flere ting samtidigt. Fx kan klienten i eksemplet både få optrænet sine sociale kompetencer, opbygget sin arbejdsidentitet og udviklet sit omstillingsberedskab på et offentligt kursus eller et ophold på en virksomhed. I figuren kunne afstanden fra $(2 + a)$ til $(2 + b)$ dække over disse tre elementer på en gang. Når der er en sådan sammensat effekt, vil det naturligvis være svært at bedømme, hvad de enkelte elementer bidrager med. Det må nødvendigvis bero på et skøn.

Arbejdets tilrettelæggelse har også betydning for den mulige jobmatchning. I virksomheder, hvor man arbejder alene, oplæres nye som regel af en erfaren kollega, og her vil alle former for individuel tilpasning af jobbet til skånehensyn kunne komme i spil, fx hjælpeværktøjer, tilladelse til pauser, deltidsarbejde og længere oplæring. Samme tilpasning af jobbet kan også komme i brug ved produktions-team, men her er der mulighed »naboooplæring«. Nok så væsentligt i dette tilfælde vil være at skulle lære at fungere i de gruppeprocesser, som foregår i teamet.

Jobmatchningen er bestemt af samspil mellem oplæring og skånehensyn. Ovenover blev det taget for givet, at virksomheden forestod oplæringen, men der også den mulighed, at den sideløbende med arbejdet på virksomheden sker på eksterne uddannelsescentre. Det ændrer dog ikke ved modellen. Virksomheden skal eventuelt stadig gå med til et længere end normalt oplæringsforløb, og andre

skånehensyn kan tilsvarende ligeledes være aktuelle, fx længere pauser.

Man skal også være opmærksom på, at modellen er dynamisk. En person kan godt komme i revalidering på en virksomhed for at få forbedret sine sociale kompetencer. Er opholdet vellykket i den forstand, at borgeren lærer det nødvendige for at begå sig på en arbejdsplads, vil der ikke mere skulle ofres penge på social oplæring, og er personen stadig ikke i arbejde efter udløbet af revalideringen, vil næste udplacering skulle ske som en aktivering, hvor personen går som almindelig lønmodtager på virksomheden. Vi er nede på den vandrette linje i figur 2.

Endelig kræver denne indsats, at virksomheden skal findes og orienteres om personen og støttemulighederne i forbindelse med at have pågældende hos sig, ligesom det offentlige skal følge forløbet på virksomheden. Det er indsats, der skal gøres, uanset om virksomheden hører til den hensyntagende type eller ej, hvorfor det er en omkostning, hvis størrelse kun er bestemt af, hvor store problemer personen har. Hos fx meget fåmælte personer kan det mange gange være nødvendigt at koble en jobkonsulent på, fordi disse personer kan ikke selv søge efter en virksomhed og forklare dem om deres situation og mulighederne for støtte til virksomheden ved at have dem hos sig, mens personer, som godt kan forklare sig, kan selv forstå den opgave. Opholdet på virksomheden skal følges for at evaluere forløbet, og det står jobkonsulenten som regel også for. En angstpræget person vil mange gange kræve flere møder på virksomheden end en mere psykisk stærk person, fordi der kan opstå problemer på virksomheden, som kræver jobkonsulentens mellemkomst for at finde en løsning, så virksomheden ikke afbryder forløbet. Jobkonsulentens indsats kan ses som en fast omkostning, der parallelforskyder kurverne i figur 2 vandret opad svarende til størrelsen af omkostningen: Forskydningen opad er større, jo større omkostningen er med at få et succesfuldt forløb for personen.

Afslutning

Med en model for jobmatchning mellem virksomheder og personer med behov for særlige vilkår bliver det muligt at se, hvad det kræver at oprette job til personer med nedsat funktionsevne: De centrale elementer er løntilskuddet, tilskuddet til hjælpemidler og tilskuddet til oplæring, givet virksomhedens

tolerance. Hertil skal lægges omkostningerne ved at have en jobkonsulent knyttet til personen før og under opholdet på virksomheden.

Og med empiriske skøn over de ovennævnte indsatser kan der gennemføres tilnærmede effektivitetsberegninger. Det er dog ikke kun spørgsmål om penge, men også om sagsbehandlingens og jobkonsulenternes kompetence. Den sidste angår såvel gennemførelsen af selve matchningen som »fremfinding« af virksomheder samt eventuel overtalelse af virksomhederne til en vis hensyntagen.

Litteratur

Arbejdsmarkedsstyrelsen
Arbejdsevne metode – metode til beskrivelse, udvikling og vurdering af arbejdsevne, Beskæftigelsesministeriet, 2001.

Bang, Jens
Arbejdsevne metode: en teoretisk og praktisk indføring, Nyt Juridisk Forlag, 2002.

Den økonomiske teoris historie

- en introduktion

af Hector Estrup, Jesper Jespersen & Peter Nielsen

Udviklingen i den økonomiske teori er et historisk drama mindst lige så spændende som den »rigtige« historie. Den er befolket med store navne, der danner teoretiske skoler, som ofte ligger i strid med hinanden. Den teoretiske diskussion har gennem århundrederne afspejlet de skiftende økonomiske og politiske konjunkturer.

»Den økonomiske teoris historie« er skrevet af tre etablerede økonomer med sigte på at give en kort, men selvstændig fremstilling. Den udgør dog samtidig en nyttig og sammenhængende baggrundviden ved læsningen af de enkelte bind i serien »Økonomiens konger«.



1. udgave 2004
176 sider – hæftet
Pris kr. 150,00



Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Lyngbyvej 17 · Postboks 2702 · 2100 København Ø
Telefon 39 13 55 00 · Fax 39 13 55 55 · e-mail: fl@djoef.dk

EU-Leksikon

Begreber, forkortelser, personer og politikker i et udvidet EU

af Peter Nedergaard

Dette »EU Leksikon« er det første danske EU Leksikon i mange år. Målet med bogen er at præsentere en overskuelig og koncentreret viden om begreber, forkortelser, institutioner, personer og politikker, som optræder i forbindelse med EU.

Håbet er, at det dermed bliver lettere at arbejde med EU-spørgsmål, fordi man undgår at skulle gå til mange forskellige kilder, før man kan få besked.

EU's seneste udvidelse fra 15 til 25 medlemsstater og den nye forfatningstraktat indgår i »EU Leksikon«.

De enkelte leksikonartikler er givet en dansk vinkel, når det er muligt. Samtidig er også særlige danske emner med forbindelse til EU behandlet.

Peter Nedergaard (f.1957), Ph.d. Han har både som forsker og som embedsmand i mange år beskæftiget sig med EU. Peter Nedergaard er ansat som seniorforsker ved Dansk Institut for Internationale Studier.



1. udgave 2004
391 sider – indbundet
Pris kr. 350,00



Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Lyngbyvej 17 · Postboks 2702 · 2100 København Ø
Telefon 39 13 55 00 · Fax 39 13 55 55 · e-mail: fl@djoeef.dk

Adresseoplysninger er baseret på oplysninger fra det Centrale Personregister (CPR).
Udlandsadresser, midlertidige adresser m.v. bedes meddelt Medlemsadministrationen i DJØF.

Gothersgade 133,
Postboks 2126
1015 København K.



POST

B

PP

DANMARK

INDHOLD:

2

Redaktionelt forord
Det moderne Danmarks problemer

4

Henrik Herløv Lund
Velfærdskommissionen: Politik ikklædt
som økonomisk nødvendighed

12

Erik Haller Pedersen
Kapitalgevinstbeskatning af ejerboliger

18

Karsten Albæk
Gymnasiereform: En illustration af
optimal adgangsregulering

26

Poul Houman Andersen
Kunder, produkter eller partnere?
Tre visioner om universitetsstuderende

31

Ole Bruus
Om gevinster ved udenrigshandel
- et teoriehistorisk rids

39

Johannes Sloth
Kan OPP slå igennem i Danmark?

48

Søren Jensen
En model for jobmatching til job
på særlige vilkår