

# Samfundsøkonomen

Maj 2014 – nr. 2

## INDHOLD

**Private bankers pengeskabelse  
– belyst ud fra en episode i  
1600-tallet med Londons guldsmede**

**Rangvid-udvalgets rapport  
– en analyse**

**Friluftslivet som teknologisk  
innovationsplatform**

**Bliver programmer bedre af at blive  
evalueret?**

**Natur, økosystemtjenester og  
økonomi**

**Hvorfor skal staten eje DONG?**

## INDHOLD

<b>Redaktionelt forord</b> <i>af Ole Jess Olsen</i>	3
<b>Private bankers pengeskabelse – belyst ud fra en episode i 1600-tallet med Londons guldsmede</b> <i>af Ib Ravn</i>	4
<b>Rangvid-udvalgets rapport – en analyse</b> <i>af Christen Sørensen</i>	11
<b>Friluftslivet som teknologisk innovationsplatform</b> <i>af Anne-Mette Hjalager, Niels Christian Nielsen &amp; Thomas Theis Nielsen</i>	19
<b>Bliver programmer bedre af at blive evalueret?</b> <i>af Poul Thøis Madsen</i>	26
<b>Natur, økosystemtjenester og økonomi</b> <i>af Lars Ravensbeck, Peder Andersen, Bo Jellesmark Thorsen &amp; Niels Strange</i>	32
<b>Hvorfor skal staten eje DONG?</b> <i>af Ole Jess Olsen</i>	38

---

### DJØF Forlag

Gothersgade 137  
1123 København K

Tlf.: 39 13 55 00

Fax: 39 13 55 55

E-mail: [forlag@djof.dk](mailto:forlag@djof.dk)

[www.djof-forlag.dk](http://www.djof-forlag.dk)

---

### Redaktion

– Professor, dr.scient.adm. Ole Jess Olsen (ansvarshavende), Roskilde Universitetscenter  
– Professor (mso), dr.scient.soc. Christian Borch, Copenhagen Business School  
– Privatøkonom, cand.polit. Mie Dalskov Pihl, AÆ Arbejderbevægelsens Erhvervsråd  
– Forskningschef, cand.scient.adm. Anders Hede, TrygFonden  
– Professor, dr.polit. Niels Kærgård, Københavns Universitet  
– Afdelingsleder, cand.polit. Lisbeth Pedersen, SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd  
– Afdelingsdirektør, cand.polit. Niels Ploug, Danmarks Statistik  
– Områdechef, cand.techn.soc. Tue Vinther-Jørgensen, Danmarks Evalueringsinstitut  
– Lektor, cand.scient.pol. Anders Wivel, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

### Abonnement

Medlemmer af DJØF: 215 kr. inkl. moms pr. år.  
DJØF-studerende: 100 kr. inkl. moms pr. år.  
Virksomheder og ikke-medlemmer: 600 kr. inkl. moms pr. år.  
BEMÆRK: Priserne er eksklusive forsendelse.  
Online med arkiver fra 1997 til nu: 900 kr. inkl. moms pr. år.

Tryk Toptryk Grafisk, Gråsten **Oplag** 1.000 eksemplarer. ISSN 0108-3937

**Samfundøkonomen** udgives i 4 numre årligt på DJØF Forlag i samarbejde med Danmarks Jurist- og Økonomforbund. Artikler i Samfundøkonomen offentliggøres i både trykt og digital form.

# Redaktionelt forord

Dette er sidste nummer af Samfundsøkonomen fra min hånd. Efter otte år har jeg valgt at forlade posten som redaktør. Min afløser er professor Mette Wier fra Institut for Samfund og Globalisering, RUC. Hun har omfattende videnskabelig og administrativ erfaring, og jeg er sikker på, at hun vil løse opgaven både indsigtfuldt og effektivt. Det har været en fornøjelse at redigere tidsskriftet, som tvinger en til at holde sig a jour med en række områder af samfundslivet. Der er næppe noget andet tidsskrift, som dækker så bredt, både med hensyn til valg af emne og med hensyn til faglig tilgang. Blandingen af forfattere med forskningsbaggrund og med indsigt fra det praktiske liv er også unik.

De fleste numre af Samfundsøkonomen er temanumre, hvor alle artikler handler om et givet emne (det foregående handlede om vækst). Der indsendes stadig en del artikler på forfatterens eget initiativ, som i mindre omfang placeres i temanumrene. Fra tid til anden samles disse artikler i et såkaldt »blandet« nummer. Dette nummer er et sådant, hvor vi kommer langt rundt i verden, fra engelske guldsmedes penge-skabelse i 1600-tallet over brug af it-teknologi til fremme af friluftaktiviteter for at ende med grundlaget for miljøøkonomiske vurderinger af indgreb til at sikre naturgrundlaget.

Gennem kredit- og långivning bidrager private banker til at øge pengemængden og blæse finansbobler op. Dette var en af de mekanismer bag finanskrisen, som vakte stor offentlig opmærksomhed. Mange tror måske, at der er tale om et nyt fænomen. Med et eksempel fra engelske guldsmedes penge-skabelse i 1600-tallet påviser *Ib Ravn*, at det er det på ingen måde. Moralen fra denne historie er også, at den menneskelige opfindsomhed er stor, når det gælder om at finde nye veje til at skabe penge. De engelske guldsmede lånte først ud af deres guld, men fandt det snart mere lukrativt blot at udlåne gældsbeviser på fiktivt guld.

Men tilbage til nutidens finanskrise. Der har været stor offentlig fokus på grådige pengeinstitutter – det er let at forstå – men langt mindre på regeringens finans- og pengepolitik i den forudgående periode. Den manglende makroøkonomiske stabilitet betød, at virkningerne af den udefra kommende finanskrise blev langt alvorligere for dansk økonomi, end de ellers ville have været. I sin gennemgang af Rangvid-udvalgets rapport savner *Christen Sørensen*, at denne sammenhæng får sin rette plads i analysen af årsagerne til finanskrisen. Derfor er udvalgets forslag til at forhindre fremtidige kriser også helt utilstrækkelige.

Friluftslivets organisationer er ofte mest optaget af naturen og af velfærdsgevinsterne for brugerne. De ser på friluftslivets rolle i en social, kulturel og miljømæssig snarere end i en økonomisk kontekst. Ved at inddrage moderne informationsteknologi kan mulighederne i friluftslivet udvides og samtidig kan friluftaktiviteter yde et væsentligt bidrag til innovation og økonomisk vækst. *Anne Mette Hjalager, Niels Chr. Nielsen og Thomas Theis Nielsen* bruger begrebet innovationsplatforme til nærmere at undersøge potentialet for at bruge informationsteknologi i udviklingen af friluftaktiviteter.

I den offentlige sektor anvendes stadig flere ressourcer på eksterne evalueringer. Men hvad kommer der ud af al den evaluering? Anvendes resultaterne eller samler de mange evalueringsrapporter bare støv på hylden? *Poul Thøis Madsen* gennemgår dansk og udenlandsk evalueringsforskning, der viser, at evalueringer anvendes, men ofte ikke i den direkte betydning til at forbedre det evaluerede program. Måske er den egentlige hensigt med evalueringer noget helt andet. Det handler mere om kontrol, politik, symboler og ritualer. Det er i tråd hermed, at der vides meget lidt om effekten af evalueringer.

Naturen bidrager gennem økosystemtjenester til menneskers velfærd. En skov giver træ til produktionsformål, rekreative muligheder samt livsgrundlag for en række dyrearter. Forringelser eller tab af økosystemtjenester er miljøforringelser, der potentielt lægger pres på nulevende og kommende generationers velfærd. *Lars Ravensbeck, Peder Andersen, Bo Jellesmark Thorsen og Niels Strange* gennemgår de danske og internationale bestræbelser på at skabe et konsistent begrebsapparat for økosystemtjenester, som skal gøre det muligt at bruge miljøøkonomiske metoder i prioriteringen mellem forskellige indgreb for at sikre naturgrundlaget.

»Der skal ikke sælges ud af arvesølvet« var et ofte brugt argument i januars ophidsede debat om statens salg af en aktiepost i DONG til det amerikanske investeringselskab Goldman Sachs. *Ole Jess Olsen* spørger, hvorfor det er så vigtigt, at staten ejer DONG. Selskabet laver noget andet i dag, end det gjorde, da det blev oprettet for over fyrré år siden. Hvor aktiviteterne før var nationale, er de i stigende omfang internationale. Samtidig betyder EU's overtagelse af energi- og konkurrence-regulering, at det bliver stadig sværere at se nogen særlig rolle for statslige selskaber. Endelig er fremtidens energipolitiske opgaver meget forskellige fra fortidens.

*Ole Jess Olsen*  
Ansvarshavende redaktør

# Private bankers pengeskabelse – belyst ud fra en episode i 1600-tallet med Londons guldsmede

Gennem kredit- og långivning bidrager private banker til at øge pengemængden og blæse finansbobler op. Hvorfra kommer bankernes særlige ret til pengeskabelse? Bl.a. fra de engelske guldsmede i 1600-tallet, der først lånte ud af deres guld, men snart fandt det mere lukrativt blot at udlåne gældsbeviser på fiktivt guld.



**IB RAVN**

Institut for Uddannelse og Pædagogik  
Aarhus Universitet

*Når banker yder lån til deres kunder,  
skaber de penge ved at godskrive deres kunders konti.  
Mervyn King (2012, s. 3)*

Den rolle, som penge, lån og banker spiller i samfundet, har fået øget opmærksomhed i årene efter finanskrisen 2008 (Berg, 2010; Iversen, 2013; Svaneborg & Sandøe, 2013; Magnússon, 2010). Således påviste Rangvid-udvalget i sin undersøgelse af finanskrisen i Danmark, at en væsentlig årsag lå i de private bankers overdrevne og risikofyldte udlåning i årene op til 2008 (Udvalget om finanskrisens årsager, 2013). Andre kommentatorer (Bjerg, 2013, 2014; Madsen, 2013) har erindret om, at denne udlånsvirksomhed eller kreditgivning har karakter af en egentlig *pengeskabelse*, i og med at den fører til en forøgelse af pengemængden. Denne ret til at skabe penge, som bankerne nyder, anses af finanskritikere for at være problematisk, ikke mindst fordi den synes at bidrage til oppustning af finansielle bobler (Werner, 2005; Ryan-Collins m.fl., 2011; Jackson & Dyson, 2012). Der er derfor god grund til at se nærmere på dette fænomen: pengeskabelse i private banker.

## Pengemængde og pengeskabelse

Pengemængden M1 defineres af Den Europæiske Centralbank som sedler og mønter i omløb plus indlån på anfordring i landets banker (Danmarks Nationalbank, 1999, s. 38). Når en bank yder et lån og beløbet krediteres låntagers indlånskonto, øges pengemængden således, ligesom den reduceres når lånet indfris. Når en bank udlåner penge, *skaber* den dem, kan vi således sige, som den fhv. direktør for Bank of England også

udtrykker det i det citat, der indleder denne artikel (og som, ligesom artiklens øvrige citater, er oversat af IR).

Termen pengeskabelse benyttes internationalt (*money creation*, *Geldschöpfung*, *création monétaire*), men den synes at være gledet ud af brug på dansk. En søgning på Nationalbankens omfattende hjemmeside giver ét hit, fra 1991. Imidlertid tiltrækker specielt de *private* bankers pengeskabelse sig opmærksomhed, ikke mindst for dens mulige bidrag til oppustning af finansbobler og udløsning af krise samt til fastholdelse af den recession, der typisk følger efter (Werner, 2005).

Påstanden om, at private banker skaber penge, støder umiddelbart mod to »kendsgerninger«, som enhver lægmand kender. For det første, at Nationalbanken jo er den myndighed, der fremstiller landets penge. Dertil er der at sige, at selv om §8 i Lov om Danmarks Nationalbank ganske rigtigt forbeholder Nationalbanken denne ret, fremstiller den kun vores sedler og mønter, og dem er der pr. okt. 2013 ca. 55 mia. kr. i omløb af (Danmarks Statistik, DNM1KOR). Resten af M1 er konto-penge, aktuelt ca. 828 mia. kr. De er oprindeligt opstået ved, at en privat bank (eller rettere: et pengeinstitut) har ydet et lån eller en kredit til låntager, der har benyttet det lånte beløb til betalinger og derved sendt det ud i samfundsøkonomien. Her cirkulerer pengene, indtil låntager betaler lånet af ved at tage beløbet fra sin indlånskonto og overføre det til sin udlånskonto, hvorefter beløbet ikke længere tælles med i pengemængden. Pengene er så at sige tilintetgjort.



Den anden ting, vi alle »ved«, er at banker kun udlåner deres indskud, og dermed ikke skaber »nye« penge. Banker låner alene de »gamle« penge videre. Banken er en neutral formidlingsinstans uden større betydning for samfundsøkonomiske forhold som pengemængde, inflation og kriser. Dét er den betryggende historie, banker kan lide at præsentere for offentligheden (se fx Danske Banks video »Sådan fungerer en bank«, på bankens hjemmeside). Denne forståelse af bankers virksomhed ligger også til grund for den såkaldte multiplikatormodel (fx Mankiw, 2014, s. 331ff), efter hvilken banker er i stand til at yde kredit ved igen og igen at udlåne en (stadig mindre) del af det beløb, de oprindeligt modtog som indskud.

Denne klassiske formidlingsforklaring eller »loanable funds«-teori, der tager sit udgangspunkt i *indskud* i banken, kritiseres dog af folk, der har empirisk indsigt i og praktisk erfaring med bankvirksomhed (Benes & Kumhof, 2012; Ryan-Collins m.fl., 2011, Jackson & Dyson, 2012; Madsen, 2013). Teorien forudsætter nemlig, at en bank er en slags sparegris, som kan være mere eller mindre fyldt, og kun når den er fyldt, kan den låne penge ud. Hvis den *undtagelsesvist* kommer til at låne for meget ud, må den hurtigt ud og skaffe penge på interbankmarkedet eller centralbanken for at få fyldt maven op igen.

Fra den enkelte banks synspunkt kan det måske godt se sådan ud, men betragter man banksystemet som helhed, er billedet noget anderledes. For de beløb, der *i dag* indsættes i én bank og dermed fremstår som »gamle penge«, der kan gøres til genstand for udlån *i morgen*, blev skabt som udlån i en anden bank *i går*. Den daglige afvikling af forpligtelser (betalinger og lån) mellem banker har en sådan karakter, at hele systemet holder sig selv oppe ved støvlestropperne. Hvad der er udlånt for meget ét sted findes som indskud et andet sted, og afviklingen udligner dette. »Så længe banker 'går fremad i takt' med udlånsaktiviteten i andre banker, kan de udlåne så meget de ønsker« (Rochon & Rossi, 2006, note 7). Det fungerer glimrende i det daglige – indtil det ikke gør længere, som vi fx så i 2008, hvor staten eller centralbanken så må træde til med en bankpakke og sikre at stolelegen kan fortsætte og ingen bank står uden midler, når musikken standser.

Denne evne til at skabe nye penge – udstede *mange* fordringer (penge i omløb) på baggrund af få reelle ressourcer i ens besiddelse (egenkapital) – er hele pointen og det historiske epokegørende ved banker (Werner, 2012). De kan yde kredit, i betydningen forstrække investorer (iværksættere) med nye penge, hvormed produktionen kan finansieres *før* de fremstillede varer sælges og genererer indtægt.

Som professor i økonomi og senere rektor ved Københavns Universitet Axel Nielsen beskrev det utvetydigt i sin lærebog Bankpolitik, bind 2, i 1930: »Det karakteristiske ved Nutidens Banker er saaledes Skabelsen af Omsætningsmidler [dvs. penge. IR]« (s. 58). Eller med en anden formulering: »Det er bankernes rolle som kreditkabere (som også kan kaldes deres evne til at 'skabe penge'), der gør dem særlige« (Werner, 2005, s. 179).

I denne artikel skal vi belyse private bankers pengeskabelse ved at illustrere med et historisk eksempel. Dette eksempel er både en central forløber for det nutidige bankvæsen og en enkel og pædagogisk forklaring på sagens kerne. Det handler om de engelske guldsmedes finansielle innovation: at udskrive *mange* kvitteringer på kun *lidt* deponeret guld. Det er privilegiet til at gøre dette, som banker i stærkt stigende grad nyder i dag, og som i vid udstrækning synes at have unddraget sig den økonomiske generalists opmærksomhed.

Vi kommer ikke i denne artikel videre ind på to forhold, som kritikere ofte påpeger – dels at lån, da de jo er rentebærende, betyder at nye penge altid optræder som gæld, hvilket tynger klassen af låntagere, fra boligejere til tredjeverdenslande (Bjerg, 2013), og dels at bankers pengeskabelse ofte ender med at bidrage til bobleoppustning, specielt hvis den tjener spekulationsformål i stedet for produktive formål (Werner, 2012). Vi skal alene hæfte os ved *mekanismen* for pengeskabelse i private banker. Men den er også interessant nok.

### At spinde guld på løfter

Lad os se nærmere på, hvad der faktisk sker i banken, når der skabes penge. Der er specielt ét greb, der påkalder sig særlig interesse. Det er det øjeblik, hvor en låntager har underskrevet et lånedokument på fx 300.000 kr., og bankrådgiveren skriver de 300.000 kr. ind på låntagers indlånskonto. Pengene kommer ikke noget andet sted fra; de overføres ikke fra en anden af bankens kontohavere og savnes intet andet sted i samfundets økonomi i det øjeblik. Beløbet figurerer dermed som en forøgelse af pengemængden, som nu ikke længere er fx 850.000.000.000 kr., men 850.000.300.000 kr.

Når låntager få dage senere bruger pengene til at købe den varebil, han fik lånet til, skal beløbet præsteres af banken og overføres til autoforhandleren. Banken skaffer pengene fra sine reserver, obligationssalg, interbankmarkedet, Nationalbanken eller på andre måder. Ingen af disse manøvrer nedbringer dog pengemængden med de 300.000 kr., så selv om man konventionelt vil sige, at banken kun viderelåner sine indskud, har der fundet en forøgelse af pengemængden sted. Nye penge er blevet skabt (og de tilintetgøres først, når lånet indfris).

Den særlige pengeskabende operation, hvor bankrådgiveren frembringer 300.000 nye kroner til låntager med et par tastetryk – hvad foregår der her? Hvordan er den mekanisme kommet i stand? Hvordan kan man kalde det 'udlån', når det er *nye* penge, der skabes?

Lad os trække en tråd tilbage til en tid og et sted, hvor denne måde at 'udlåne' penge på opstod. Werner (2005, s. 172) vurderer, at metoden er blevet opfundet mange gange i pengehistoriens forløb, men nærværende episode er relativt veldokumenteret (jf. Werner, 2005, s. 167-172, Davies, 2002, Coquillette, 1993; Grimwade, 1976). Den ligger i slutningen af 1600-tallet, hvor Londons guldsmede gradvist udviklede egentlig bankdrift.

### Guldsmede og deres depotkvitteringer

Englands Kong Charles I, der var i stadig pengebeknib, forsøgte i 1640 at lægge beslag på en stor del af det guld og sølv, som samtidens købmænd opbevarede i Den kongelige Mønt og løbende fik smeltet om til mønter (Davies, 2002, s. 241). Det mislykkedes, men købmændene blev rasende og søgte andre steder at opbevare deres guld og ædelmetaller. Londons guldsmede havde allerede sikrede bokse og private vagter, så købmændene begyndte at deponere deres guld dér. De betalte et mindre gebyr og fik en papirkvittering, udstedt af guldsmeden – på engelsk: a 'note' eller 'goldsmith's note' (der senere blev til 'banknote', pengeseddel).

Disse depotkvitteringer begyndte gradvist at cirkulere blandt byens borgere som betalingsmidler. Dét var formentlig lettere og sikrere for borgerne end selv at hente og transportere deres guldstykker og -mønter (Werner, 2005, s. 168). Evidens herfor findes bl.a. i de berømte dagbøger af Samuel Pepys, som d. 29. februar 1668 anfører: "Wrote to my father this post, and sent him now Colvill's—[The Goldsmith.]—note for L600 for my sister's portion..." (firkantet parentes i original; med datidens brug af 'L' i stedet for '£')(Pepys, 1667/68; cf. Davies, 2002, s. 252). Generelle kvitteringer må således have været udstedt af guldsmedene, altså ikke personlige med den deponerende guldejers navn på, men udstedt blot til den, i hvis besiddelse kvitteringen var ('bearer'), eller endnu mere generelt: blot med et pålydende – sådan at fx Pepys' far kunne indløse kvitteringen eller bruge den til videre betalinger.

Som økonomihistorikeren Larry Neal sammenfatter det: »Da [guldsmedene] begyndte at give kvitteringer for værdien i pund sterling af de deponerede sager, mønter, barrier og guldstøv, snarere end for den konkrete genstand, blev de hurtigt til seddelbanker [banks of issue]...« (1994, s. 166). Guldsmedene lå således i stigende grad inde med guld, de havde udskrevet kvitteringer for, men som ikke blev indløst. Prominente og stadig rigere guldsmede og bankierer var bl.a. Sir Robert Viner, der senere blev Londons borgmester (Grimwade, 1976, s. 4), og Edward Backwell, »...utvivlsomt en af de mest succesrige og velkendte bankierer i sin samtid...« og måske ligefrem »... hovedgrundlæggeren af det engelske bankvæsen« (Henderson, 1885).

Werner (2005, s. 168) gætter på, at guldsmedene må have drøftet deres bugnende guldlagre på deres møder i lavet, det ærværdige *Worshipful Company of Goldsmiths*, der stadig eksisterer. På et tidspunkt må de have opdaget en yderligere forretningsmulighed:

I stedet for at ligge ubrugt hen i aflåste bokse kunne guldet lejes ud mod renter. For guldsmedene var indtjeningen fra renten ren fortjeneste, som de ikke behøvede arbejde særligt meget for. De skulle blot kræve tilstrækkelig sikkerhedsstilling, fx fast ejendom eller andet gods, og sørge for sanktionering (enten gældsinddrivelse eller beslaglæggelse af den stillede sikkerhed). Hvis guldsmedene samarbejdede,

kunne de minimere risikoen ved uforudsete krav om guldindløsning [dvs. stormløb på banken, IR] (s. 168).

De udlånte altså det deponerede guld. Werner (2005, s. 170) peger på tre bemærkelsesværdige konsekvenser heraf:

1. **Juridisk set begik guldsmedene svindel.** De kvitteringer, de udstedte til guldejerne, påstod, at guldet blev opbevaret sikkert hos guldsmeden. Det gjorde det ikke længere.

2. **Der opstod en ny forretningsmodel,** hvor entreprenante guldsmede skaffede sig en potentielt set eksponentiel stigende vækst i fortjenesten (gennem renters rente), der var helt ude af proportion med den beskedne arbejdsindsats, der var påkrævet fra deres side.

3. **Ny købekraft blev skabt.** Både den oprindeligt udstedte kvittering og det guld, som den var en kvittering for og som efterfølgende blev lånt ud til en anden, kunne bruges til betalinger i samfundsøkonomien. Det var altså et dobbelt bidrag til pengemængden, hvilket accelererede investeringer, forbrug og økonomisk ekspansion. Offentligheden var uvidende om mekanikken bag, men oplevede den øgede kredits positive virkning på samfundsøkonomien (Werner, 2005, s. 170).

### Næste trin i svindelen: Udstedelse af kvitteringer for ingenting

Efter nogle år med denne praksis, ræsonnerer Werner (2005, s. 170), har guldsmedene opdaget en yderligere forretningsmulighed. Der har i offentligheden givetvis været stor efterspørgsel efter kredit, nu hvor tiderne var bedre, og da det ville være uklogt for guldsmedene at udlåne *alt* det guld, der var deponeret hos dem, må de have overvejet, hvordan de kunne blive ved med at foretage udlån. Det må have faldet dem ind, at nu hvor guldejerne depotkvitteringer blev brugt som betalingsmiddel, måtte det være tilstrækkeligt for nye låntagere at få sådanne kvitteringer udleveret i stedet for fysisk guld. De havde jo vist sig at besidde købekraft af samme gangbarhed som guld.

Til nød kunne låner og guldsmed i udlånsituationen indgå den aftale, at guldsmeden rent faktisk udleverede guld til låneren, som derefter straks skulle aflevere det til guldsmeden igen og få en kvittering som bevis på sit »indsbud«. Denne lille transaktion kunne bevare fiktionen om, at det var *guld* der blev udlånt (foreslår Werner, 2005, note 17, s. 358). Om man lavede denne lille omvej eller ej: I begge tilfælde forlod låneren guldsmeden med en papirkvittering, mens guldsmeden beholdt guldet – der var klar til igen og igen at blive gjort til genstand for »udlån«.

Som en iagttagere har udtrykt det: »En eller anden opfindsom guldsmed fik den epokegørende ide at give kvitteringssedler ikke bare til dem, som kom med guld, men også til dem, som kom for at låne det, og grundlagde dermed moderne bankvæsen« (Withers, 1909/2012, s. 24). Det er denne innovation, vi ser en videreudvikling af hver eneste gang, der ydes lån i dagens banker.

Men før parallellen bliver helt klar, skal vi lige erindre, at guldet forsvandt ud af billedet i midten af 1900-tallet, da de vestlige økonomier 'gik fra guldet', dvs. holdt op med at foregive, at enhver borger kunne få vekslet sine pengesedler til guld. Det betyder at forholdet mellem værdifulde ressourcer og de fordringer herpå, som banken giver os, ser anderledes ud i dag. Førhen var det guldmønterne, der var solide, og de hjemmestrikkede papirkvitteringer eller pengesedler, der var de luftige sager. I dag vil man nok – når man har fået færten af bankernes forunderlige pengeskabelse – tænke sig, at de *rigtige* penge er gode danske pengesedler, mens de luftige sager er cifrene på kontoen. Men kernen er den samme. I gamle dage skrev guldsmeden en ny kvittering på det samme guld mange gange, eller rettere: Efter et par uger med denne praksis har han sikkert ikke fornemmet nogen som helst relation mellem Mr. Smith's guld dernede på tredje hyld og den papirkvittering, han lige nu sidder og laver til Mr. Jones. Tilsvarende er det kun den uindviede låntager, der går i banken for at få udleveret en lille del af nogle vigtige ressourcer – penge – som banken formodes at ligge inde med en *bestemt, begrænset* mængde af. »Jeg låner jo nogle penge af banken, og så kan banken jo ikke bruge de penge til noget andet, mens jeg har dem, vel?«

### Pengeskabelse i banken

Men realiteten er jo, at en privat- eller erhvervskunderåd giver i en bank meget sjældent tænker på, hvor pengene skal komme fra. »Dem skaffer de over i likviditetsafdelingen; det finder de ud af!« Rådgiveren interesserer sig udelukkende for kundens kreditværdighed: kan han tilbagebetale lånet med renter?

Hermed ikke være sagt, at banken kan udlåne penge sorgløst og i ubegrænsede mængder. Der er mange begrænsninger – bl.a. likviditetskrav, solvenskrav og i Danmark Finanstilsynets fem krav i tilsynsdiamanten – der især fungerer i krisetider. Om de kan hindre, at en ny boble dannes, evt. på et nyt finansielt marked, må tiden vise. Det kræver nok et opgør med centralbankernes opfattelse (Risbjerg & Sangill, 2012, s. 87) af deres egen opgave som den at sikre finansielt stabilitet ved at stille likviditet til rådighed for bankerne (så bankkriser kan undgås), næsten uanset hvor ekstreme bankernes udlån har været. Indtil nu har det i alt fald været sådan, at bankerne kan skabe lige så mange penge de vil – lige indtil de øvrige banker på interbankmarkedet, centralbanken og staten ikke vil være bagstoppere mere. Som i tilfældet Lehman Brothers i USA i 2008. Men ikke som i tilfældet Danske Bank i 2008, der blev reddet med bankpakke 1.

Det er således meget svært at hævde, at banken begrænser sig til at udlåne sine indskud og kun dem. Bankens udlåner et hvilket som helst beløb til enhver kreditværdig ansøger og finder pengene senere. Schumpeter (1954) har i sin massive historie om den økonomiske analyses udvikling et interessant afsnit med den sigende titel *Bank credit and the 'creation' of deposits* (s. 1076-1083). Her taler han om den alternative forståelse af bankernes udlånsaktivitet:

...dette ændrer den analytiske situation gennemgribende og gør det højst uklogt at fortolke bankkredit ud fra den forståelse, at eksisterende midler bliver tilbageholdt fra anden brug gennem en aldeles indbildt opsparing og derpå udlånt af deres ejere. Det er meget mere realistisk at sige, at bankerne 'skaber kredit', dvs. at de skaber indskud gennem udlåningsprocessen, end at sige at de udlåner de indskud, der blevet dem betroet (s. 1080).

Ser vi på den simple situation hos guldsmeden, så er det i hvert fald oplagt, at der med »udlån« af depotkvitteringer bliver skabt ny købekraft, nye penge. Guldsmeden modtager ganske vist diverse indlån af guld (Davies 2002, s. 251) og yder en rente, der er mindre end den han tager for udlån, men han har nu langt flere papirkvitteringer i omløb end han har guld i kælderen. De kvitteringer er nye penge, han har skabt.

Tilsvarende: Guldsmeden kan have en stor mængde guld liggende i kælderen, og han er givetvis glad for undertiden at have et realistisk forhold mellem guld i kælderen og kvitteringer i cirkulation (svarende til vore dages opfattelse af gearing og solvenskrav). Han har en del guld, som borgere og købmænd har deponeret hos ham, for nu hvor han rask udskriver papirkvitteringer, er han nok gradvist holdt op med at låne guld ud. Det er godt at have *nogle* guldreserver, hvis et stormløb på banken er under opsejling. Men heller ikke for *mange*, for det repræsenterer jo ledig kapital, som han kunne tjene penge på, hvis han lånte dem ud mod rente. Præcis enhver banks vilkår i dag.

### Vidtrækkende implikationer for samfundsøkonomien

Werner (2005, s. 170) peger på fire implikationer af guldsmedenes nye praksis med at udskrive papirkvitteringer for et godt ord:

**1. Pengemængden øgedes yderligere.** Antallet af fordringer på ressourcer, dvs. pengemængden, fik et ordentligt ryk. Først fik pengemængden et lille nøk opad, da der blev lavet én (svindelagtig) kvittering på ryggen af hvert guldstykke. Senere bliver der lavet flere, lige så mange som der er efterspørgsel efter og som guldsmeden tør udskrive. Inflation og bobler er resultatet.

**2. Svindelen blev mere omfattende.** Der skabtes indtryk af, at kunden havde foretaget et indskud, når det faktisk ikke var tilfældet. Juridisk var disse papirkvitteringer dokumentfalsk. Det var falske dokumenter, der påstod »Du har deponeret 100 guldmønter hos Guldsmed X«, når kunden ikke havde gjort noget der lignede. Kunden kom blot for at få sådan en kvittering/pengeseddel til at købe varer med – og behøvede altså ikke at have noget med til gengæld. I dag legitimeres denne skabelse-af-penge-ud-af-intet med låntagers underskrift på lånedokumentet, der opføres som et aktiv svarende til bankens nye passiv, de 300.000 kr. låntager får indsat på sin indlånskonto. Balancen stemmer – banken skaber penge og tjener sin rente, og alt ser godt ud.

**3. Guldsmedene fik yderligere adgang til eksponentielt stigende fortjenester.** De behøvede ikke trække på ekstra ressourcer, når de foretog »udlån«; de udfærdigede blot et nyt papir med et pennestrøg. Mens det ikke kostede dem noget at udstede disse papirer, var lånerne forpligtet på at tilbagebetale hele det lånte beløb, som guldsmeden aldrig havde ejet. Måske skulle det ligefrem tilbagebetales i guld – for låneren var det jo det samme, mens det for guldsmeden var alkymi: blankt papir forvandlet til guld. Guldsmeden kunne med andre ord trykke papir og bruge det til at skabe sig reel købekraft i økonomien. Hvis låntageren ikke overholdt afdragsaftalen, kunne guldsmeden beslaglægge den stillede sikkerhed i værdigenstande og fast ejendom, lade låntager gå i gælds fængsel og smide hans familie på gaden. For et par pennestrøg. Tilsvarende privilegier har bankerne i dag (på nær gælds fængsel), herunder den enestående ret til at skabe samfundets penge og udleje den til alle borgere, virksomheder og offentlige myndigheder for en eksponentielt stigende fortjeneste.

**4. Sådan grundlagdes moderne bankvæsen.** Det er Werners afsluttende pointe, med henvisning til det nævnte citat af Withers (2005, s. 171). Vi tager det en gang til: »En eller anden opfindsom guldsmed fik den epokegørende ide at give kvitteringssedler ikke bare til dem, som kom med guld, men også til dem, som kom for at låne det, og grundlagde dermed moderne bankvæsen« (1909/2012, s. 24).

#### Ordet 'låne' er misvisende

At vi stadig bruger ordet »låne« og »udlån« kan vi tolke på to måder. Enten som et harmløst levn fra gamle dage. Dengang det faktisk *var* guldmønter der låntes ud, ikke fordringer på guldmønter, ikke papirrepræsentationer af guldmønter, ikke cifre på en konto lagret som bytes på en harddisk. Vi kan måske godt tilgive guldsmedene for ikke at have reflekteret over, hvad de gjorde, da de begyndte at skrive kvitteringer ud på én guldmønt mere end de havde, og så tre mønter, og så 10. Hvornår var det egentlig, de skulle have standset op og set deres praksis fra et helt nyt perspektiv og givet det et andet navn? »Hey, vi låner jo ikke kvitteringer ud, der cirkulerer som betalingsmidler. Vi skaber penge. Lad os fortælle hele verden om det.«

Her er vi ved den anden fortolkning. Måske er brugen af ordene »låne« og »udlåne« ikke helt så harmløst et levn. Måske er det et stiltiende forsøg på ikke ligefrem at skære ud i pap, hvad guldsmedene havde sat i værk. Hvorfor påkalde sig opmærksomhed for en praksis, der langsomt skrider fra det legitime til det illegitime? Selv om den legaliseres med Statute of Anne i 1704 (jf. Beutel, 1938, s. 842) og tydeligvis er til stor glæde for nationen, hvorfor så råbe højt med, hvad der foregår, når nu rigtig mange af de konkrete kvitteringsejere uvægerligt vil komme for sent ved et evt. stormløb på banken og derfor kan forventes at lade deres vrede gå ud over guldsmedene og bank-ejerne? Er det noget vi behøver at skrive på husmurene, kan guldsmedene udmærket have tænkt.

Werner (2005) undlader at lufte nogen mistanke om slette intentioner, men Häring (2013) er ikke ked af det. I en artikel med den bramfri titel »The veil of deception over money: How central bankers and textbooks distort the nature of banking and central banking« konkluderer han følgende:

Denne artikel havde til formål at underbygge påstanden om, at både centralbankfolk og fremtrædende lærebogsforfattere ønsker at lade os tro, at private bankers skabelse, for deres egen fortjenestes skyld, af langt de fleste af vores betalingsmidler er normal, harmløs, uden alternativer og gennemkontrolleret af centralbanken. Centralbankdirektører gør dette ved at undlade enhver nævnelser af privat pengeskabelse og kreditskabelse og ved i stedet at foregive, at centralbankerne har monopol på pengeskabelse. Lærebogsforfatterne gør dette ved forvanske fremstillingen af pengeskabelsesprocessen og bruge retorikken fra den utilstrækkelige indlånsformidlingsmodel. Deres beskrivelse af centralbankernes rolle og juridiske status er højest selektiv og biased. Alternative pengesystemer diskuteres næsten aldrig seriøst (s. 16).

Som vi har set, findes der en forløber for moderne bankers pengeskabelse i de engelske guldsmedes omgang med guld og kvitteringer. De bidrog med ekstra købekraft og nye penge og blev meget velstående, fordi de kunne skumme fløden (renten), og alligevel blomstrede samfundsøkonomien. Parlamentet lovliggjorde fidusen, og de private næringsdrivende – guldsmedene og bankerne – fik lov til at beholde privilegiet: at skabe penge ud af intet og kræve renter deraf.

Guldsmedenes innovation fik stor indflydelse i engelsk bankvæsen (Davies, 2002). Den kraftige pengeskabelse, som guldsmedene initierede og som den private Bank of England overtog og fortsatte fra 1720, forblev en hovedaktivitet i City of London, der udviklede sig til internationalt finanscentrum. Den har givetvis medvirket til det britiske imperiums dominans op til begyndelsen af 1900-tallet, hvor i stedet the City's amerikanske smertensbarn på Wall Street langsomt blev centrum for international finansvirksomhed og senest har sat sit markante præg på verden gennem finanskrisen 2008, en periode der i høj grad prægedes af amerikanske bankers ekstreme pengeskabelse og rovuclåning. Med globalisering og finansialisering af samfundsøkonomien og de internationale pengemarkeder har også danske bankers praksis rettet sig hen mod denne forretningsmodel, således at banksektoren i dag må regnes for ansvarlig for skabelse af de ca. 94% af samfundets pengemængde, der ikke er (Nationalbankskabte) sedler og mønter.

#### Konklusion

I denne artikel har vi forsøgt at kaste lys over pengeskabelsens centrale mysterium: Hvordan kan en bank »udlåne penge« ved blot at skrive cifre ind på en låntagers konto? Vi har besvaret det spørgsmål ved at se på en forløber: Guldsmedene i London opbevarede guld og udstedte kvitteringer. Disse kvitteringer blev brugt som betalingsmidler, og når nye kunder kom for at låne guld, fik de i stedet *kvitteringer* på guld, som om de netop



havde deponeret guld. Guldsmeden udskrev mange fordringer på en beskeden guldmængde.

Tilsvarende kan en bank i dag »udlåne« mange penge på en beskeden egenkapital. Det gør den, når en bankfuldmægtig krediterer en låntagers indlånskonto. Set fra låntagers perspektiv er det at låne penge i banken som at komme med et løfte om tilbagebetaling og få det omsat til likvide midler. Hans løfte bliver til guld og rede penge, når han benytter sig af en bank, for den har lov til at kvittere for løftet med et par afgørende tastetryk. Hermed godskrives beløbet låntagers konto og dermed yder banken et lån, en kredit, der øjeblikkeligt forøger samfundets pengemængde. Når låntager et par dage senere bruger

pengene, skal banken naturligvis finde beløbet og overføre det til betalingsmodtageren. Her opstår forestillingen om at banken blot låner penge ud, som den allerede besidder. Men i et banksystem foregår pengeskabelsen gennem mange lån, der ydes i hele systemet næsten samtidigt. De således skabte penge optræder som indlån dagen efter i andre banker, der genbruger dem til »udlån«.

Guldsmedene i London er langt fra den eneste kilde til moderne bankvæsen, men den snu innovation med at udskrive flere kvitteringer på det samme stykke guld blev indflydelsesrig og kan i dag tjene til forståelse af det særlige ved banker: De låner ikke blot eksisterende penge ud; kollektivt skaber de nye.

## LITTERATUR

- Benes, Jaromir, & Kumhof, Michael (2012). The Chicago Plan Revisited. IMF Working Paper WP/12/202.
- Berg, Jesper (2010). Finansernes fald – Den korte version. *Samfundsøkonomen*, nr. 1, marts, 5-10.
- Beutel, Frederick K. (1938). The development of negotiable instruments in early English law. *Harvard Law Review*, 51(5), 813-845.
- Bjerg, Ole (2013). *Gode penge*. Informations Forlag.
- Bjerg, Ole (2014). *Making money: The philosophy of crisis capitalism*. London: Verso Books.
- Coquillette, Daniel R. (1993). The mystery of the new fashioned goldsmiths: From usury to the Bank of England (1622-1694). I: Vito Piergiorganni (red.): *The growth of the bank as institution and the development of money-business law*. Berlin: Duncker & Humblot, s. 91-117.
- Danmarks Nationalbank (1999). Kvartalsoversigt – 4. kvartal 1999.
- Davies, Glyn (2002). *A history of money: From ancient times to the present day*. 3. udg. Cardiff, UK: University of Wales Press.
- Grimwade, Arthur (1976). *London Goldsmiths, 1697-1837: Their marks and lives from the original registers at Goldsmiths' Hall and other sources*. Cambridge: Cambridge University Press Archives.
- Henderson, Thomas Finlayson (1885): Edward Backwell. *Dictionary of national biography, 1885-1900, Volume 02*. London: Smith, Elder and Co.
- Häring, Norbert (2013). The veil of deception over money: How central bankers and textbooks distort the nature of banking and central banking. *Real-world economics review*, 62: 2-18 (25 March).
- Iversen, Martin Jes (2013). *Sidste udvej – Finansiell Stabilitet og Danmarks bankkrise*. Lindhardt og Ringhof.
- Jackson, Andrew, & Dyson, Ben (2012). *Modernizing money*. London: Positive Money.
- King, Mervyn (2012). Speech given to the South Wales Chamber of Commerce, The Millennium Centre, Cardiff, 23. oktober, www.bankofengland.co.uk
- Madsen, Uffe (2013). Hvem har ret til at lave vores penge? *Information*, kronik, 1. juni.
- Magnússon, Guðmundur (2010). Den økonomiske krise i Island. *Samfundsøkonomen*, nr. 2, s. 4-8.
- Mankiw, N. Gregory (2014). *Principles of macroeconomics*. 7. udg. Mason: SouthWest/Cengage Learning.
- Neal, Larry (1994). The finance of business during the industrial revolution. In: Roderick Floud & Deirdre N. McCloskey (red.): *The economic history of Great Britain, vol. 1: 1700-1860*, 2. udg. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nielsen, Axel (1930). *Bankpolitik. Bd 2: Læren*. Kbh.: Hagerups Forlag.
- Pepys, Samuel: *Diaries*, 1667-68, February. Tilgået 30.9.13 på kortlink.dk/crdy
- Risbjerg, Lars, og Thomas Sangill (2012). Nationalbanken og pengeinstitutternes likviditet. *Nationalbankens kvartalsoversigt for 1. kvartal 2012*, del 1, s. 87-97.
- Rochon, Louis-Philippe, & Rossi, Sergio (2006). Endogenous money: The evolutionary versus revolutionary views. Working paper no. 14, Centro di Studi Bancari, www.cs bancari.ch.
- Ryan-Collins, Josh, Tony Greenham, Richard Werner & Andrew Jackson (2011). *Where does money come from? A guide to the UK monetary and banking system*. London: New Economics Foundation.
- Schumpeter, Joseph (1954). *History of economic analysis*. London: Allen and Unwin. Her citeret efter e-udgaven, 2006, London: Taylor and Francis.
- Svaneborg, Thomas & Sandøe, Niels (2013). *Andre folks penge – historien om den danske finanskriser*. Jyllands-Postens Forlag.
- Udvalget om finanskrisens årsager (2013). *Den finansielle krise i Danmark – årsager, konsekvenser og læring*. Erhvervs- og Vækstministeriet.
- Werner, Richard A. (2005). *New paradigm in macroeconomics: Solving the riddle of Japanese macroeconomic performance*. Houndmills, UK: Palgrave Macmillan.
- Werner, Richard A. (2012). Towards a new research programme on 'banking and the economy' – Implications of the Quantity Theory of Credit for the prevention and resolution of banking and debt crises. *International Review of Financial Analysis*, vol. 25, s. 1-17.
- Withers, Hartley (1909/2012). *The meaning of money*. London: John Murray. Facsimile reprint, 2012, Forgotten Books.

# Rangvid-udvalgets rapport – en analyse

Vi bør lære af finanskrisen for at undgå gentagelser. Årsagen til, at finanskrisen fik et så stort gennemslag i Danmark, var den historisk uansvarlige finans- og pengepolitik i midt 00'erne. Rangvid-udvalget undlader at drage den nødvendige lære heraf.



**CHRISTEN SØRENSEN**  
fhv. overvismand

## Indledning

Udvalget om finanskrisens årsager (Rangvid-udvalget) offentliggjorde 18. sep. 2013 sin rapport: *Den finansielle krise i Danmark – årsager, konsekvenser og læring*. Når et arbejde skal vurderes, er det afgørende spørgsmål: hvor på en skala fra udmærket til utilfredsstillende skal arbejdet placeres – og hvorfor?

Opgaven fra udvalget var primært at analysere internationale og nationale årsager til krisen, og hvorfor krisegennemslaget blev så voldsomt i Danmark – og foreslå evt. ekstra foranstaltninger mod mulige gentagelser.

Stabile makroøkonomiske rammer er helt afgørende for at sikre en holdbar økonomisk udvikling. Ansvar for dette ligger først og fremmest hos regeringer og Nationalbanken via udformningen af finans- og pengepolitikken. Dette er det centrale udgangspunkt for den her gennemførte analyse. Rangvid-udvalgets konkrete forslag – 18 i alt – hvortil der var en række mindretalsudtalelser, nævnes kun kort, da de er meget lidt vidtrækkende.

Selv om dansk økonomi forud for finanskrisen blev alvorligt svækket ved overophedningen i midt 00'erne, som den førte finans- og pengepolitik i høj grad var ansvarlig for, friholdes de centrale aktører, regeringer og Nationalbanken, i alt for høj grad for ansvar af Rangvid-udvalget. Dette har også givet sig udslag i, at kritiske bemærkninger rettet mod regeringer og Nationalbanken flere gange svækkes ved at henvise til, at det stod værre til i andre lande, jf. afsnittet Værdirelativisme. Kun professor Finn Østrup anførte en mindretalsudtalelse på dette område med fokus på udlånsvæksten, side 25.<sup>1</sup>

Finanskrisen kom udefra – epicentret lå i USA. Når finanskrisen skal vurderes med et dansk udgangspunkt, er den forudgående svækkelse af stabiliteten i dansk økonomi derfor helt afgørende, idet de øvrige økonomiske aktører – pengeinstitutter, virksomheder og forbrugere m.fl. – ikke kan forventes at handle rationelt, når stabiliteten svigter. Dette er en generel erfaring.

Repræsentanter for regeringen og Nationalbanken var talrigt repræsenteret i Rangvid-udvalget. Hertil kom, at sekretariatsbetjeningen bortset fra Finanstilsynet kom herfra, jf. nærmere herom nedenfor. Udvalgets sammensætning og sekretariatsbetjeningen af udvalget fik helt afgørende betydning for rapportens udformning og konklusioner.

## Stabile makroøkonomiske rammer

Der udbryder med mellemrum finansielle og/eller økonomiske kriser. Konjunkturerne svinger og nogle gange meget. Men det er heldigvis sjældent, at de heraf følgende kriser er så dybe og langvarige, som det nu ser ud til at blive tilfældet. Den seneste krise, der i dybde og længde ligger tættest på den nuværende krise, er den sydøstasiatiske krise med udbrud i 1997, og som især ramte lande som Thailand, Indonesien og Sydkorea.

I forlængelse af den sydøstasiatiske krise fremhævede de internationale organisationer, heriblandt IMF og OECD, gang på gang, hvor centralt stabile makroøkonomiske rammer var for at sikre stabilitet – hvilket igen er en helt afgørende forudsætning for, at private aktører, virksomheder og borgere kan tage rationelle økonomiske beslutninger og ikke lade sig forblænde

NOTE 1 Sidehenvisninger uden eksplicit kildeangivelse relaterer alle til Rangvid-udvalgets rapport.

af bl.a. prisbobler på forskellige aktivmarkeder, herunder på aktie- og ejendomsmarkeder.

#### Udvalget noterer også dette afgørende udgangspunkt med følgende:

»Stabile og sunde makroøkonomiske forhold er essentielle for sikringen af den finansielle stabilitet. Hvis der ikke er en stabil og sund makropolitik, er det svært at undgå finansiell ustabilitet, selv i en situation, hvor de enkelte finansielle virksomheder er velfungerende, og hvor den finansielle regulering og tilsynet hermed er passende.«, side 28.

Ud over at dette er anført, har det anførte fra side 28 imidlertid ikke præget udvalgets arbejde. Dette fremgår på flere måder.

Ansvar for en stabil og sund makropolitik i Danmark har først og fremmest regeringer og Nationalbanken. I udvalgets rapport er der imidlertid ingen klar påpejning af dette. Tværtimod anføres flere gange, at ansvaret for finanskrisen skal fordeles mellem en hel række aktører, uden der sondres mellem den betydning for kriseforløbet og hertil hørende ansvar, som de enkelte aktører bør tillægges. Følgende uddrag fra rapporten er eksempler på, at alle har ansvaret – eller måske rettere på at ingen har et særligt tungt ansvar – i henhold til rapporten altså:

»Årsagen til finanskrisen er således en kombination af mange faktorer ..., og det er derfor ikke muligt at udpege én årsag eller én skurk bag den finansielle krise.«, side 15.

»Optimismen var bredt funderet og prægede både politikere, myndigheder og centralbanker såvel som kreditinstitutter, ratingbureauer, erhvervsvirksomheder og helt almindelige forbrugere ...«, side 15.

»Kombinationen af forholdsvis gunstige økonomiske tider, stigende optimisme og rigelig likviditet førte til en undervurdering af økonomiske risici hos kreditinstitutterne, Danmarks Nationalbank, myndighederne, erhvervsvirksomhederne og hos de enkelte forbrugere.«, side 27.<sup>2</sup>

Derudover er uddraget fra side 28 placeret i kapitel 2, hvor det er anbefalinger til regeringen, der er temaet. Skulle dette cen-

trale udgangspunkt have været retningsgivende for udvalgets arbejde, skulle det naturligvis have været placeret i kapitel 1, hvor det er årsagerne til den finansielle krise og dens gennemslag her i landet, der er temaet.

Som det fremgår af det anførte, burde det ikke overraske, at en række virksomheder, herunder pengeinstitutter, og forbrugere kunne miste jordforbindelsen eller realitetssansen, når de makroøkonomiske rammer er ustabile med bl.a. prisbobler på aktie- og ejendomsmarkeder.

Det rejser naturligvis spørgsmålet: hvad kan begrunde, at udvalget ikke vægtlægger ansvaret for ikke mindst finanskrisens meget voldsomme gennemslag i Danmark, når det er en så afgørende præmis i krisevurderinger?

I den sammenhæng er det nødvendigt at fokusere på udvalgets sammensætning. De, der i henhold til IMF m.fl. må bære hovedansvaret for, at den makroøkonomiske stabilitet forud for finanskrisens udbrud med Lehman Brothers konkurs blev sat over styr, regeringer og Nationalbanken, blev nemlig talrigt repræsenteret i udvalget. Ministerier var således med i selve udvalget ved repræsentanter fra Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet samt Erhvervs- og Vækstministeriet, ligesom Nationalbanken var repræsenteret. 5 af udvalgets 10 medlemmer havde således deres udspring heri, 6 hvis repræsentanten for Finanstilsynet medregnes. Hertil kom, at udvalget i henhold til kommissoriet også skulle sekretariatsbetjenes af næsten samme interessenter, nemlig af Finansministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet, Finanstilsynet og Nationalbanken.<sup>3,4</sup>

Det er jo ikke ukendt, at udvalgs sammensætning og sekretariatsbetjeningen af udvalg kan have afgørende betydning for, hvordan en opgave udføres, jf. også bogen: *De store kommissioner. Vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter*, se litteraturlisten. Det interessante i denne sammenhæng er, at udvalget – dog i anden henseende – er fuldt ud opmærksom på betydning af udvalgs og råds sammensætning, jf. flg. uddrag fra rapporten i relation til Det Systemiske Risikoråd:

NOTE 2 Rangvid-udvalgets udbredelse af ansvaret for finanskrisen til alle er også blevet bemærket af redaktionschef John Hansen, Politiken, der 25. sep. 2013 bl.a. anførte: »Rangvid-udvalget breder ansvaret for bankkrisen ud på så mange, at alle kan have deres egen hovedskurk.« Artiklen, *Det var altså ikke Fogh, der lånte penge ud*, viser dog også, at selv en redaktionschef kan læse Rangvid-udvalgets rapport uden at regeringers og Nationalbankens overordnede ansvar for den samfundsøkonomiske stabilitet bliver tydelig for læseren.

Den diffuse ansvarsplacering anføres også i Informations kronik »Festen der måtte ende galt« fra 5.-6. oktober 2013 af ph.d. og lektor Ib Ravn fra Aarhus Universitet, jf.: »Det hjælper ikke at placere ansvaret hos bankernes daglige ledelse og bestyrelser, bankrådgiverne, privatkunderne, 17 særlige grove låntagere, revisorerne, Finanstilsynet, Nationalbanken, regeringen og flere. At uddele en lille del af ansvaret til mange aktører er på det nærmeste at erkende, at der ligger mekanismer bag, som ikke har noget med enkeltaktører at gøre.«

Men at gøre kreditmultiplikatoren til denne mekanisme og den store syndebug, som det gøres i kronikken, er jeg omvendt på ingen måde enig i.

NOTE 3 Det fremgår imidlertid af rapporten, at også Økonomi- og Indenrigsministeriet har betjent udvalget, jf. side 55, selvom kommissoriet ikke er ændret, jf. side 404. Denne inkonsistens nævnes ikke i udvalgets rapport!

NOTE 4 I juni 2013 – altså før offentliggørelsen af Rangvid-udvalgets rapport – udkom min bog om finanskrisen: *Finanskrisen – kleptokratiets konsekvens*, jf. Sørensen (2013). Heri redegøres dels for årsager til finanskrisen med udgangspunkt i epicentret for finanskrisen, USA, og dels for årsager til finanskrisens voldsomme gennemslag i Danmark, primært svigt fra regeringer og Nationalbanken, samt endvidere for mulige politiske indgreb til forebyggelse af gentagelser. I en kommende 2. udgave af denne bog indgår en udbygget version af denne artikel.



»Udvalget noterer sig, at ministerierne er stærkt repræsenteret i Det Systemiske Risikoråd. På den ene side vurderes dette at medføre, at rådets henstillinger i høj grad vil have gennemslagskraft over for de myndigheder, der senere skal forholde sig til henstillingerne. På den anden side vurderes det også at medføre, at der i det praktiske virke med udformning af henstillingerne er behov for at have fokus på, om Det Systemiske Risikoråd i tilstrækkelig grad agerer 'uafhængig vagthund' over for uheldige udviklingstræk på det finansielle område...«, side 29.

Det er vel ikke nødvendigt at anføre andet end: at det er lettere at se splinten i næstens øje, end bjælken i ens eget!

I de to følgende afsnit afdækkes dels, hvordan Rangvid-udvalget har bedømt den af regeringer (ministerier) og Nationalbanken førte finanspolitik og pengepolitik i årene op til finanskrisisens udbrud.

### Finanspolitikken

Grundlaget for vurderingen i dette afsnit er Det økonomiske Råds beregninger i relation til finanspolitikken. Når Det økonomiske Råds målinger i relation til den førte finanspolitik, dvs. outputgab og finanseffekt, her anvendes, skyldes det dels ønsket om at kunne vurdere finanspolitikken i årene forud for finanskrisen i lyset af den førte finanspolitik i hele den periode, hvor der af regeringer og ministerier er anvendt retvisende mål for den finanspolitiske effekt, dvs. tilbage til ca. 1980.

Som det fremgår af Sørensen (2010, 2012, 2013 i afsnit 2.3), blev der i årene forud for finanskrisen, især i 2006 og 2007, ført en historisk uansvarlig finanspolitik. Dette gælder i hvert fald, når bedømmelsesperioden indskrænkes til den periode, hvor der af ministerier og dermed regeringer blev anvendt retvisende mål for den finanspolitiske effekt, som det kom til udtryk i finanseffekten, dvs. fra begyndelsen af 1980'erne.

Den førte finanspolitik i årene før krisen udbrød i 2008 kritiseres da også i udvalgets rapport, jf.:

»Finanspolitikken var for løs i årene inden krisen. Normalt har finanspolitikken været konjunkturmodløbende, men årene inden krisen, og især 2005 og 2006, var en undtagelse. ... En mere tilbageholdende finanspolitik ville have hjulpet til at stabilisere konjunkturerne, og dansk økonomi ville have været bedre rustet til at klare krisen og det efterfølgende omslag i væksten.«, side 97.

»En modcyklisk finanseffekt vil sige, at finanseffekten er lav eller negativ i år, hvor kapacitetsudnyttelsen er høj, mens finanseffekten er relativt høj eller positiv, når kapacitetsudnyttelsen er lav. Det gælder ikke i perioden 2001-08, hvilket især skyldes finanspolitikken i 2005 og 2006. Her

var finanspolitikken *svagt* konjunkturmedløbende målt ved sammenhængen mellem finanseffekten og outputgabet.«, kursivering tilføjet, side 107.

I rapporten er der dog ingen påpegninger af, at finanspolitikken i eksempelvis 2006 var historisk uansvarlig. Tværtimod hævdes, at finanspolitikken kun var svagt konjunkturmedløbende i 2006, jf. uddraget fra side 107. Siden 1980 har der imidlertid ikke været et eneste år, hvor finanspolitikken som målt ved finanseffekten var mere ekspansiv end i 2006. Men alligevel påstås i uddraget fra side 107, at finanspolitikken kun var svagt konjunkturmedløbende i 2006. Dette er direkte forkert – i hvert fald efter Det økonomiske Råds beregninger.

Dette rejser spørgsmålet: er det manglende faglig indsigt eller udslag af en bevidst »fejten ind under gulvtæppet« tilgang, der ligger bag vurderingen af finanspolitikken i årene umiddelbart forud for finanskrisen i Rangvid-udvalgets rapport?

Personligt vurderer jeg, at det først og fremmest er en følge af en »fejten ind under gulvtæppet« tilgang. Men der er også elementer af manglende kompetence i relation til vurderingen af finanspolitikken. Når den førte finanspolitik skal vurderes, er det nemlig centralt at sondre mellem to forhold: 1) er finanspolitikken ekspansiv (positiv finanseffekt) eller kontraktiv (negativ finanseffekt) og 2) er finanspolitikken konjunkturstabiliserende.

En ekspansiv finanspolitik er f.eks. konjunkturstabiliserende, såfremt der er tilstrækkelig kapacitet i økonomien som målt ved ledig arbejdskraft og kapital, mens en kontraktiv finanspolitik omvendt er konjunkturstabiliserende, hvis økonomien er overophedet.

Disse to begreber blandes sammen i Rangvid-udvalgets rapport. Det anføres f.eks., at 2005 var et normalt konjunkturår (se side 99 og 108) samtidig med, at finanspolitikken kritiseres for at være for lempelig i 2005 (se uddragene fra side 97 og 107). Men hvis konjunkturerne er normale, dvs. der hverken er overophedning eller for meget ledig kapacitet, er finanspolitikken jo netop konjunkturmæssigt korrekt afstemt!

### Pengepolitikken

Udgangspunktet for vurderingen i Rangvid-udvalget af Nationalbankens ageren i årene op til finanskrisen har naturligvis været, at den danske pengepolitik udformes i et regime med fast valutakurs og frie internationale kapitalbevægelser. I et sådant regime gælder – i hvert fald på sigt – at Nationalbanken ikke kan styre udviklingen i pengeudbuddet mv. Det anføres flere gange i udvalgets rapport, at Nationalbanken ikke effektivt kan styre pengeudbuddet og pengeinstitutternes udlån.<sup>5</sup>

Dette sker ikke mindst ved at henvise til de erfaringer, der blev indvundet, da Nationalbanken op gennem 1970'erne og

i første halvdel af 1980'erne, dvs. i en længere årrække, forsøgte at dæmpe den indenlandske aktivitet via udlånsbegrænsninger rettet mod pengeinstitutter og realkreditinstitutter. Disse erfaringer er sammenfattet i Dansk pengehistorie 1960-1990 af tidligere nationalbankdirektør Richard Mikkelsen (1993).

Når de herpå dragne konklusioner skal vurderes, er det vigtigt at overveje, hvor lang en periode der betragtes. På langt eller længere sigt er der i et regime med (næsten) fast valutakurs og frie internationale kapitalbevægelser ingen tvivl om, at det ikke er muligt effektivt at styre pengeudbuddet og udlånsaktiviteten, jf. også de tidligere erfaringer. Men er det også rigtigt på kortere sigt inden for et forløb på 1-3 år, selv om de frie internationale kapitalbevægelser nu er mere grundfæstede end for den periode, som Richard Mikkelsen dækkede i Dansk pengehistorie 1960-1990?

Den implicite påstand i Rangvid-udvalgets rapport er, at andre indenlandske finansieringskilder eller vel først og fremmest udenlandske pengeinstitutter o. lign. meget hurtigt ville have overtaget de finansieringsopgaver, der ikke længere kunne løftes af danske pengeinstitutter, hvis Nationalbanken havde forsøgt at gribe ind.

Der er næppe tvivl om, at en række større virksomheder ville have mulighed for i højere grad at benytte udenlandske pengeinstitutter. Men ville danske pengeinstitutter blot passivt se til, at betydelige kunder mere eller mindre blev presset i armene på konkurrenter? Ville de ikke have modvirket dette ved at reducere udlånene til andre kunder? Og pengeinstitutter låner jo ikke kun ud til større virksomheder. Hvorfra i øvrigt skulle bl.a. de i kapitel 11 i Rangvid-udvalget omtalte 17 centrale danske aktører få finansieret deres pantebrevskarruseller, der var baseret på kunstigt opskruede priser i et internt kredsløb, hvis der var blevet sat en stopper for deres danske finansieringskilder i primært en række mindre og mellemstore danske pengeinstitutter?

Det afgørende i denne sammenhæng er, at Nationalbankens faktiske muligheder for på kortere sigt at påvirke den samfundsøkonomiske udvikling overhovedet ikke diskuteres i rapporten fra Rangvid-udvalget.

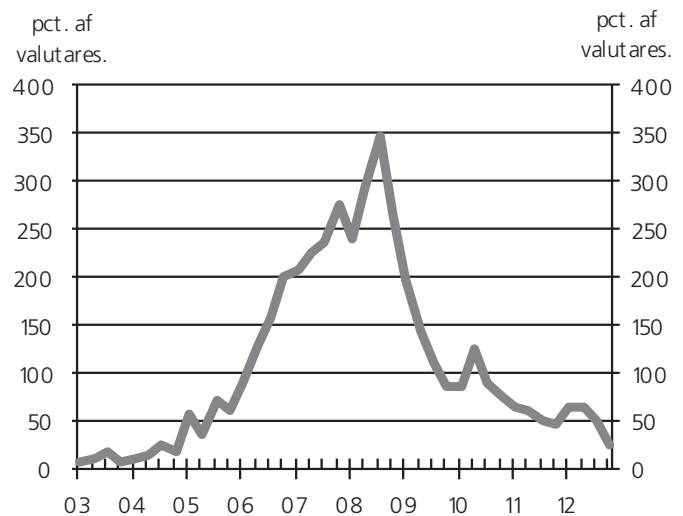
Det havde f.eks. været naturligt med den betydning, som indlånsunderskuddet fik for udlåns eksplosionen og overophedningen af dansk økonomi i midt 00'erne i en situation med en historisk uansvarlig finanspolitik, at Nationalbanken havde draget paralleller til den sydøstasiatiske krise fra 1997, hvor de samme faktorer, herunder også med pengeinstitutters inddækning af indlånsunderskud via korte lån på de internationale penge- og kapitalmarkeder, var afgørende.

Den vigtigste lære fra den sydøstasiatiske krise var, at det er en helt afgørende forudsætning for den samfundsøkonomiske stabilitet, at udenlandske långiveres – og også indenlandske aktørers – tiltro til den samfundsøkonomiske stabilitet kan opretholdes. Såfremt denne tiltro kommer under pres, er forholdet mellem ikke mindst kort udenlandsk låntagning og centralbankens valutareserver afgørende. Dette er bl.a. udtrykt således i relation til den sydøstasiatiske krise:

»First, the crisis hit only countries that were in a vulnerable position, i.e. with high levels of short-term foreign debt relative to short-term foreign assets. No emerging market with low levels of short-term debt relative to reserves was hit, even those with high levels of corruption and weak banking systems.«, Radelet & Sachs (1999, side 10).

I figur 1 er det vist, hvordan forholdet mellem pengeinstitutternes indlånsunderskud og valutareserven udviklede sig i Danmark fra 2003 til og med 2012.

**Figur 1. Forholdet mellem pengeinstitutternes indlånsunderskud og valutareserven fra 2003. Pct.**



Som det fremgår af figur 1, steg forholdet mellem pengeinstitutternes indlånsunderskud og nationalbankens valutareserve, opgjort netto, fra under 10 pct. i begyndelsen af 2003 til næsten 350 pct. ultimo september 2008, hvor finanskrisen var en realitet. Havde Nationalbanken været opmærksom på læren fra den sydøstasiatiske krise, ville de meget kraftige faresignaler, som udviklingen i dette forhold udsendte op til finanskrisens udbrud, ikke være blevet ignoreret, især ikke hvis det, som det burde, var blevet sammenholdt med overophedningen af dansk økonomi forstærket af en historisk uansvarlig finanspolitik.<sup>6</sup>

NOTE 6 Det skal fremhæves, at forholdet mellem pengeinstitutternes indlånsunderskud og valutareserven kun er en indikator, om end en vigtig indikator, for risikoen for en valutakrise. I tilknytning hertil skal det anføres, at indlånsunderskuddet burde opdeles efter, hvor hurtigt den hertil hørende finansiering kan opsiges. Dette er ikke muligt for udenforstående, men Rangvid-udvalget kunne have gennemført en sådan opdeling via udvalgets sekretariatsbetjening. Dette burde være sket. Det skal også fremhæves, at andre virksomheders kortfristede udenlandsgæld samt ændringer i betalingsmønstre for udenrigshandel mv. må inddrages, når risikoen for en valutakrise betragtes, ligesom der kan være andet end valutaaktiver, der kan realiseres for at forhindre en valutakrise.

Men Nationalbanken drog ikke paralleller til den sydøstasiatiske krise, i hvert fald ikke hvis Rangvid-udvalgets rapport er dækkende herfor.<sup>7</sup> Tværtimod undervurderede Nationalbanken helt åbenbart de risici, der var forbundet med den eksplosive stigning i indlånsunderskuddet op til finanskrisens udbrud. Dette fremgår eksempelvis af side 173-74.

Som anført lægger Rangvid-udvalget til grund, at Nationalbanken ikke afgørende kan påvirke den generelle konjunkturudvikling via pengepolitikken, idet pengepolitikken stort set alene kan benyttes til at forsvare den næsten faste valutakurs i det gældende valutakursregime.

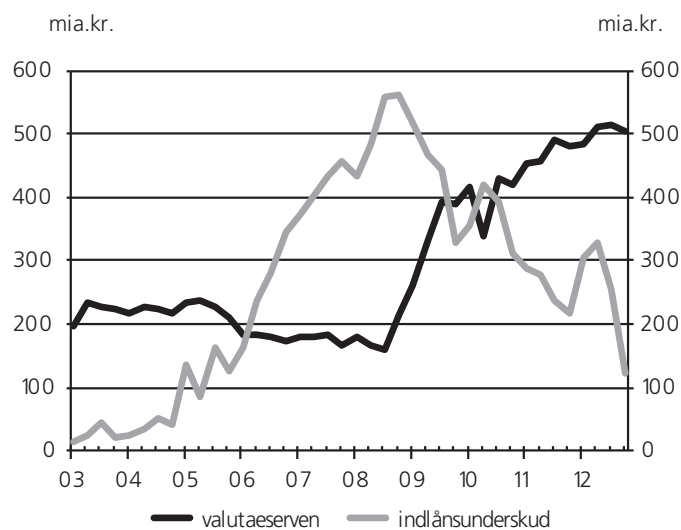
Det forholder sig dog mere nuanceret. Nationalbanken har nemlig flere muligheder for at reagere herpå. Valutareserven kan for det første øges med de omkostninger, der er forbundet hermed. Dette har Nationalbanken da også erkendt, se side 350.<sup>8</sup> Forholdet mellem indlånsunderskuddet og valutareserven er således gradvist blevet nedbragt til 25 pct. ultimo 2012, som det fremgår af figur 1. Dette fald skyldes både, at valutareserverne er blevet øget – fra godt 160 mia. kr. ultimo september 2008 til over 500 mia. kr. ultimo 2012, og at pengeinstitutternes indlånsunderskud er blevet nedbragt – fra over 550 mia. kr. ultimo september 2008 til knap 125 mia. kr. ultimo 2012, jf. figur 2. For det andet kan Nationalbanken meddele regeringer og offentligheden i klare vendinger, at en uholdbar udvikling truer, så de nødvendige indgreb kan gennemføres – om nødvendigt ved lov. Og der er flere muligheder, bl.a. marginale kassebindingsregler på stigninger i indlånsunderskud, der fastholdes så længe, at der ikke på anden måde er sat en stopper for en uholdbar udvikling.

Men Nationalbanken svigtede. For det første blev der ikke grebet ind mod, at valutabeholdningen nåede et kritisk lavpunkt i oktober 2008 (se side 311)<sup>9</sup>, og for det andet opfyldte Nationalbanken ikke sin opgave som vagthund.<sup>10</sup>

### Værdirelativisme

Forsøget på i Rangvid-udvalgets rapport at udbrede ansvaret til alle – og ikke mindst forsøget på at minimere regeringers og Nationalbankens ansvar for den manglende opretholdelse af den samfundsøkonomiske stabilitet op til finanskrisens udbrud – sker endvidere ved gentagen anvendelse af værdirelativisme. Det fremføres således flere gange, at danske regeringer og Nationalbanken ikke svigtede mere, end det var tilfældet i en række andre lande.<sup>11</sup>

**Figur 2. Pengeinstitutternes indlånsunderskud og valutareserven fra 2003. Mia.kr.**



For god ordens skyld skal det anføres, at værdirelativisme også benyttes i forhold til de største danske pengeinstitutter og især i forhold til Danske Bank, se således siderne 182, 209 og 210.

Kritikken mod mindre og mellemstore pengeinstitutter i Rangvid-udvalgets rapport er derimod ikke blødt op af tilsvarende værdirelativisme-udsagn, se bl.a. siderne 20 og 34-35.

Og det er naturligvis også langt mindre farligt at kritisere de mindre aktører!

### Rangvid-udvalgets 18 forslag

Rangvid-udvalgets arbejde har udmøntet sig i 18 konkrete flertalsforslag til sikring af den finansielle stabilitet, jf. skema 1.

De forslag, der vil give anledning til mest debat, selvom de ikke er ret vidtgående, er formentlig forslag 1 (pristalsregulering af ejendomsværdiskatterne), 6 (tilladelse til, at Finanstilsynet informerer kreditinstitutterne om hinandens store engagementer), 12 (ophævelse af lovbestemte ejer- og stemmeretsbegrænsninger for spare- og andelskasser – selv om dette ikke udelukker vedtægtsbestemmelser herom) og måske 17 (forbud mod præstationsaflønning til personer/ansatte, der er involveret i rådgivning og/eller salg af værdipapirer til privatkunder).

En række af de øvrige forslag vil i en eller anden udgave indgå i EU-reglementet. Det gælder bl.a. for forslag 8 (obligatorisk

NOTE 7 Det er i øvrigt ret bemærkelsesværdigt, hvor lille en rolle erfaringerne fra den sydøstasiatiske krise tilsyneladende har spillet i Rangvid-udvalgets arbejde. Der er alene en kort – og ikke afgørende – reference hertil på side 64.

NOTE 8 Dette betyder, at en del af de samfundsøkonomiske omkostninger ved risikoen forbundet med bl.a. indlånsunderskud i pengeinstitutterne, som finansieres ved korte udenlandske lån, overvælttes på samfundet via en lavere forretning på udenlandske valutaaktiver end på andre mulige udenlandske aktiver.

NOTE 9 Ultimo oktober 2008 var valutabeholdningen kun på godt 132 mia. kr.

NOTE 10 Nationalbanken reagerede således ikke tilstrækkeligt mod, at det generelle risikoniveau i den danske finansielle sektor blev markant forøget i årene inden krisen, se side 181.

NOTE 11 Se siderne 15, 16, 18, 96, 113, 118 og 190.

**Skema 1. Rangvid-udvalgets forslag**

Nr.	Side	Forslag
1	30	Styrkelse af de automatiske stabilisatorer ved prisregulering af ejendomsværdiskatterne
2	33	Der bør udvises varsomhed med at lempe den finansielle regulering
3	33	Finanstilsynet bør holde fast i tilsynsdiamant-værktøjet og være opmærksom på behov for justeringer
4	33-34	Pengeinstitutter bør tillægge likviditet og indtjening hos kunderne større vægt og i mindre grad basere långivning på (usikre) aktivværdier. Bør inddrages i ledelsesbekendtgørelsen
5	38-39	Finanstilsynet bør skærpe grænserne i tilsynsdiamanten med store engagementer, bl.a. ejendomsengagementer
6	39	Lovændring bør gennemføres, som muliggør, at Finanstilsynet får mulighed for at udveksle oplysninger vedr. store engagementer institutterne imellem
7	39	Opfordring til regeringen om at arbejde for, at der indføres særlige (simple) regler for mindre sparekasser og andelskasser
8	39	Brug af interne risikomodeller til opgørelse af kapitalkrav skal suppleres med offentliggørelse af, hvad standardmetoden ville medføre
9	39	Indførelse af minimumsværdier for risikovægte, der kan anvendes i interne risikomodeller
10	39	Nedsættelse af ekspertgruppe til vurdering af, om Basel III kravet om en øvre grænse for gearing (udlån i forhold til egenkapital) på 33% er for højt
11	40	Anbefaling af indførelse af en tilsynsdiamant rettet mod realkreditvirksomhed
12	43-44	Ophævelse af lovbestemte ejer- og stemmeretsbegrænsninger for spare- og andelskasser kombineret med krav om overtagelsestilbud ved kontrollerende indflydelse
13	44	Præcisering af ledelsesbekendtgørelsen for finansielle virksomheder med hensyn til bestyrelsesmedlemmers forpligtigelser i relation til kontrolfunktion, kreditrisikoprofil og afrapporteringsprocedurer
14	44	Obligatorisk kursusforløb for nye bestyrelsesmedlemmer
15	46	Anbefaling om yderligere ressourcer til Revisornævnets sagsbehandling med henblik på at nedbringe sagsbehandlingstiden
16	49	Risikomærkningen af investeringsprodukter og risikomærkning af lån bør enten grundigt revideres eller afskaffes
17	49	Forbud mod præstationsafhængig aflønning af personer/ansatte, der er involveret i rådgivning og/eller salg af værdipapirer til privatkunder.
18	50	Indbetalingerne til Garantifonden for Indskydere og Investorer bør gøres risikobaserede

Anm.: Forslag 5-7 har især betydning for mindre og mellemstore finansielle institutter, mens forslag 8-10 især er af betydning for store finansielle institutter.

offentliggørelse af kapitalkrav i henhold til standardmetoden), 9 (minimumsværdier for risikovægte i interne risikomodeller) og 10 (øvre grænse for gearing). Forslag 16 (risikomærkning af investeringsprodukter og risikomærkning af lån) og forslag 18 (kreditinstitutters indbetalinger til Garantifonden bør gøres risikobaserede) kan også gennemføres uden at komme i konflikt med EU-regler. Derimod kræver forslag 7 (særlige simple regler for mindre sparekasser og andelskasser) justeringer i EU-regelgrundlaget.

Forslag 2, 3, 4, 5 og 11 er udtryk for henstillinger, mens forslag 13-14 er rettet mod bestyrelsesarbejdet i finansielle virksomheder.

Det er min vurdering, at alle 18 forslag vil være en forbedring i forhold til nu. Men om denne forbedring er tilstrækkelig i lyset

af finanskrisen, er et helt andet spørgsmål, der bl.a. afhænger af den konkrete gennemførelse af de 18 forslag og af, om disse forslag er de mest væsentlige til værn mod kommende finansielle kriser.

Et af forslagene er efter min vurdering helt utilstrækkeligt, nemlig forslag 15. I betragtning af de revisorsvigt, der blev konstateret såvel i den finansielle krise i årene 1987-93 og i opløbet til den nuværende krise, tager anbefalingen om at øge ressourcerne til Revisornævnet med henblik på at nedbringe sagsbehandlingstiden overhovedet ikke fat på årsagerne til de udbredte revisorsvigt. De revisorsvigt, der blev konstateret under den finansielle krise i årene 1987-93 med ikke mindst blanke revisionspåtegninger i det sidste regnskabsår for de ophørte pengeinstitutter (se side 363), var også alt, alt for udbredte under den nuværende krise. På trods af dette begrænser



Rangvid-udvalget sig i denne sammenhæng alene til en henvisning til en kommende EU-forordning, jf. side 46.

Rangvid-udvalgets stedmoderlige behandling af revisorproblemet viser sig også ved, at det alene er revisionen af Tønder Bank A/S, der tages op til særskilt behandling, idet det bl.a. redegøres for – side 292 – hvorfor revisor for Tønder Bank A/S af Erhvervsstyrelsen er indbragt for Revisornævnet. Som det burde være Rangvid-udvalget bekendt, er revisorer fra andre ophørte pengeinstitutter – og også betydeligt større pengeinstitutter – indbragt fra Revisornævnet, ligesom Finansiell Stabilitet har anlagt erstatningssager mod en række revisorer ud fra bl.a. de advokatrappporter, som Finansiell Stabilitet lader udfærdige, når de helt eller delvist må overtage et nødlidende pengeinstitut, se siderne 295, 437 og 438.

Når Rangvid-udvalgets forslag skal vurderes, må det som anført naturligvis ikke mindst tages i betragtning, hvilke væsentlige tiltag til sikring af finansiell stabilitet der evt. ikke indgår i disse 18 forslag. For det første behandles det overhovedet ikke, hvordan det skal sikres, at kreditvurderingsbureauerne leverer retvisende vurderinger. Dette skal ses på baggrund af, at den amerikanske kongresrapport om finanskrisen konkluderede: »Denne krise var ikke blevet udløst, hvis kreditvurderingsbureauerne ikke havde svigtet. Deres risikovurderinger af de nye finansielle produkter fik først dette marked til at svulme op, og deres nedgradringer af disse instrumenter gennem 2007 og 2008 udløste efterfølgende kaos på såvel de finansielle markeder som i de finansielle virksomheder.«, Financial Crisis Inquiry Commission (2011, side xxv). For det andet indgår Liikanen-udvalgets anbefaling om en opsplittning af pengeinstitutter efter en moderniseret Glass-Steagall princip ikke i de 18 forslag. Et flertal i Rangvid-udvalget anbefaler alene, at spørgsmålet om opsplittning henvises til EU-regi, hvor der aktuelt pågår en høring herom, jf. side 37. Og for det tredje indgår der ikke forslag til en effektiv beskyttelse af de af pengeinstitutternes kunder, der ikke har nogen større finansiell viden.<sup>12</sup>

## Konklusion

I indledningen anførte jeg: Når et arbejde skal vurderes, er det afgørende spørgsmål: hvor på en skala fra udmærket til utilfredsstillende skal arbejdet placeres – og hvorfor?

Grundlaget for en sådan vurdering af Rangvid-udvalgets rapport, *Den finansielle krise i Danmark – årsager, konsekvenser og læring*, er forsøgt givet i det foregående. Allerede i forordet til min bog *Finanskrisen – kleptokratiets konsekvens*, der udkom før Rangvid-udvalgets rapport, gav jeg udtryk for, at det var tvivlsomt, om regeringers og Nationalbankens ansvar for, at dansk økonomi blev så alvorligt svækket forud for finanskrisens udbrud, ville blive blotlagt. Og dette skal ses i sammenhæng med, at denne svækkelse var den primære årsag til, at finanskrisen fik et så stort gennemslag i Danmark. Baggrunden for denne vurdering var, at ministerier og Nationalbanken var rigeligt repræsenteret i udvalget, ligesom de havde fået monopol på sekretariatsbetjeningen. Men jeg gav også udtryk for et håb om at blive positivt overrasket.

Jeg må imidlertid nu konkludere, at det er dybt nedslående at have måttet læse, hvordan Rangvid-udvalget – med bistand af såkaldt faglig ekspertise – har bidraget til, at regeringers og Nationalbankens ansvar for at opretholde den makroøkonomiske stabilitet er forsøgt minimeret, på trods af at rapporten klart fremhæver gennemslaget styrke.<sup>13</sup>

Det var som anført tilsidesættelsen af dette ansvar, der var hovedårsagen til, at finanskrisen fik et så relativt voldsomt gennemslag i Danmark med meget store negative konsekvenser for alt for mange mennesker. Denne ansvarsminimering kan ulykkeligtvis også bidrage til, at fejltagelser gentages.

I forordet til *Finanskrisen – kleptokratiets konsekvens* henviste jeg også til bogen: *De store kommissioner. Vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter*. Jeg vil overlade til læseren at kategorisere Rangvid-udvalget.

NOTE 12 I Sørensen (2013) er der analyseret og foreslået en række indgreb i lyset af finanskrisen.

NOTE 13 Se siderne 15, 16, 20, 112, 113, 135 og 235.

**LITTERATURLISTE**

- Blustein, P. 2001. *The Chastening. Inside the Crisis that Rocked the Global Financial System and Humbled the IMF*. Public Affairs.
- Christensen, J.G., P.E. Mouritzen og A.S. Nørgaard (red.) 2009. *De store kommissioner. Vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter*. Syddansk Universitetsforlag.
- EU 2012. *High-level Expert Group on reforming the structure of the EU-banking sector*. Brussels, 2. October 2012. (Liikanen-rapporten).
- Financial Crisis Inquiry Commission 2011. *Financial Crisis Inquiry Report*. Washington, D.C.
- Mikkelsen, R. 1993. *Dansk pengehistorie 1960-1990*. Danmarks Nationalbank.
- Radelet, S. og J. Sachs 1999. What Have We Learned, So Far, From the Asian Financial Crisis? CAERII. *Discussion Paper No. 37*, March 1999.
- Rangvid-udvalget 2013. *Den finansielle krise i Danmark – årsager, konsekvenser og læring*. København.
- Sørensen, C. 2010. Historisk uansvarlig finanspolitik og rådgivning. *Samfundsøkonomen* 2010:2:9-14.
- Sørensen, C. 2012. Finanspolitik som stabiliseringspolitisk redskab, i: *Jubilæumsskrift. De økonomiske Råd 1962-2012*, side 49-61. København.
- Sørensen, C. 2013. *Finanskrisen – kleptokratiets konsekvens*. Tiderne Skifter.

# Friluftslivet som teknologisk innovationsplatform

Danmark er og skal være et innovations- og videnssamfund. Nye innovationsplatforme til gavn for erhverv og beskæftigelse skal findes bredt og overalt i samfundet, hvor der er videnskabelige kompetencer og organisatorisk kapacitet, blandt andet i friluftslivet. Denne artikel diskuterer hvordan og hvorfor.



**ANNE-METTE HJALAGER**  
Center for Landdistriktsforskning  
Syddansk Universitet



**NIELS CHRISTIAN NIELSEN**  
Center for Landdistriktsforskning  
Syddansk Universitet og  
Rybners STX



**THOMAS THEIS NIELSEN**  
Institut for Miljø, Samfund og  
Rumlige Forandringer  
Roskilde Universitet

## Innovationsudfordringer

Friluftslivet er i forandring i disse år. Friluftslivet er en bred betegnelse, som omfatter organiserede udendørs idræts- og fritidsaktiviteter for eksempel i spejderbevægelsen, Danmarks Naturfredningsforening, Dansk Ornitologisk Forening, Dansk Sejlunion, lystfiskerforeningerne og mange andre. Men friluftsliv anvendes også om den individuelle brug af naturen til motionsaktiviteter, udflugter, observationer osv. Interessen for at færdes i det fri enten i organiserede eller individuelle former er steget i de senere år, og det er en vigtig del af livskvalitet, sundhed og læring for mennesker i alle aldersgrupper og samfundslag (Friluftsrådet, 2013).

Udbredelsen og brugen af informations- og kommunikationsteknologi (IKT) har mange og perspektivrige konsekvenser for friluftslivets organisationer og de enkelte udøvere. Det gælder både for daglige fritidsudøvere og turister, og det gælder for de organisationer og myndigheder, der tilvejebringer de organisatoriske og fysiske rammer for friluftslivet. IKT bliver til stadighed en mere integreret del af hverdagen, og seneste skridt i den retning er den hastige udbredelse af smartphones. Mobile digitale services er i forhold til friluftslivet et udviklingsmæssigt radikalt teknologisk spring.

Udviklingen af mobile teknologiske løsninger til friluftslivet drives oftest af teknologipionerer, nemlig visionære personer og firmaer med et sikkert blik for spændende funktionaliteter. Det er et område, hvor mange produkter og ideer ser dagens lys. Nogle danske firmaer har god succes, måske mest kendt Endomondo, som tilbyder tracking, konkurrencer og analyser

af mobiltelefonernes vandre-, løbe-, cykel-, sejl- og rideture, og deling af oplysningerne med andre mennesker. Der står innovative iværksættere bag en række apps til friluftslivet, for eksempel ActInNature og Naturbasen. Mange tiltag lanceres i samarbejde mellem myndigheder, organisationer og firmaer, hvor private aktører primært er leverandører. Alexandrainstituttet, som er udsprunget af Aarhus Universitet, er et aktivt udviklingsmiljø for apps og andre mobile løsninger i oplevelsesøkonomien. Men der er også stor turbulens for projekter og firmaer, og nogle når aldrig en flyvehøjde.

Der er kommet en stigende erkendelse af, at den digitale udvikling har en meget stor betydning for vækst og fremgang i samfundet. Regeringen har blandt andet i 2013 nedsat et vækstteam, som skal arbejde med at finde metoder, der kan styrke IKT-sektorens økonomi og beskæftigelse. Men IKT-sektoren er også en »enabler«, som kan bidrage til at digitalisere eksisterende aktiviteter i alle afkroge af samfundet og dermed understøtte mange andre forretningsområder. IKT ses bredt som en nøgle til innovation og ny vækst (Erhvervs- og Vækstministeriet, 2013). Der er i vækstteamet fokus på, at eksempelvis velfærd, sundhed, energi, lyd, akustik og finans kan blive vigtige platforme for fremtidige innovationer i et dynamisk samspil med IKT-sektoren. Man kunne tilføje friluftsliv og turisme til denne liste over interessante fremtidige udviklingsplatforme.

Organisationer i friluftslivet er ofte mest optaget af naturen og af velfærdsgevinsterne for brugerne. De ser på friluftslivets rolle i social, kulturel og miljømæssig kontekst, og mindre i en

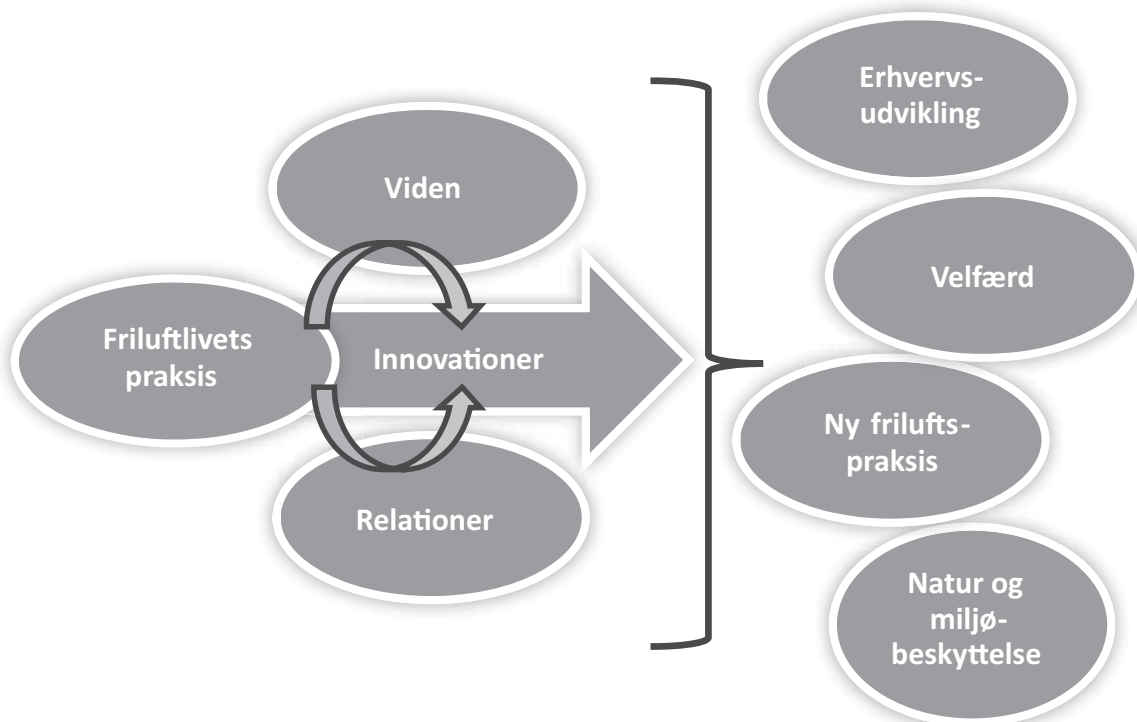
økonomisk. Det kan betyde, at nogle potentialer og sammenhænge lades ude af betragtning. I denne artikel forsøger vi at forstå den teknologiske innovation i friluftslivet og turismen bredere i en innovationsplatformtankegang og dermed knytte de traditionelle værdier i friluftslivet sammen med de økonomiske. Formålet er at indkredse de politikker, som på én gang kan fremme og kvalitetsudvikle friluftslivet for befolkning og turister, og som kan bidrage til teknologisk vækst og innovation i samfundet.

### Teknologiske innovationer i friluftslivet

Traditionelt definerer man teknologiske innovationer som nye eller forbedrede produkter, services eller metoder, som giver værdi til brugerne, og som åbner nye markeder og vækstpotentialer for innovatorerne. Teknologiske innovationer skubber på en udvikling, men gør det ikke alene. En innovation, for eksempel en app, indgår i et dynamisk samspil med brugernes livsverden, og brugerne har en væsentlig rolle i innovationen. Friluftslivet kan således godt betragtes som et »laboratorium« for teknisk udvikling.

Bedre mobile digitale services giver i første omgang en *effektivisering*. Alene udrulningen af bredbånd åbner for en sådan effektivisering, og infrastrukturen er et fundamentalt led i en innovationscyklus. Videre kan man med innovative apps eksempelvis lettere konsultere vandstand på fiskestedet eller finde den rigtige retning på cykelstien. Natur- og kulturattraktioner gør deres brochurer tilgængelige via QR-koder eller apps, og det er en effektivisering af formidlingen til gavn for både formidlere og brugere.

### Friluftslivet i et innovationsforløb



Men de digitale services skærper fantasien hos udviklere og brugerne yderligere. Det giver anledning til *forbedrede services*, for eksempel ved brug af interaktive tjenester. Her »strækker« brugerne funktionaliteten, som bliver til andet og mere end blot en håndbog i elektronisk format. Brugernes digitale fodspor giver bedre services til andre brugere, og de kaster vigtig feedback til udviklerne af sig.

I sidste ombæring kan teknologien give muligheder for *helt nye services og oplevelser*, som ikke er kendt fra tidligere. Det kan give sig udslag i ændrede organisationsformer omkring friluftslivet, for eksempel nye måder at organisere en konkurrence eller et stævne på. Den teknologiske innovation fremavler innovationer der, hvor de tages i anvendelse. Dette tretrinnsforløb er en dynamisk innovationscyklus (Barras, 1985), fordi ibrugtagningen af teknologi sætter gang i nye former for innovationer. Granieri og Renda (2012) kalder dette en systemisk innovation.

Der er i denne artikel en fokus på mobilapplikationer (apps) som omdrejningspunkt for teknologiudviklingen. WOOP – Spejderbevægelsens naturspils-app – er et godt eksempel på en teknologi, som har bevæget sig et stykke vej gennem en innovationscyklus. WOOP benyttes af spejderne til mange af de forventede patruljeaktiviteter. Men teknologien er taget i brug af aktører til aktiviteter, som udviklerne slet ikke i første omgang havde forestillet sig. Ved at følge brugerne tæt får udviklerne adgang til en »kollektiv intelligens« i deres udviklingsarbejde, og det vil formentlig påvirke næste generation af WOOP og af andre tilsvarende friluft-apps.



### Innovationsplatforme

Det er efterhånden en gammel erkendelse, at innovation ikke foregår i hermetisk lukkede laboratorier med hemmeligstemplede forskningsprojekter. Der er stadig en kappestrid om at komme først med nye, epokegørende, levedygtige og økonomisk bæredygtige produkter og services. Men den viden, som skal anvendes, kommer jævnligt fra mere eller mindre offentligt tilgængelige kilder. Derfor er udviklingsprojekterne ofte ikke så velafgrænsede udadtil, og udviklere indgår i alliancer, partnerskaber og mere uformelle konstellationer.

En innovationsplatform er et begreb, som blandt andet beskrives af Cooke og Laurentis (2011). En innovationsplatform er i forskernes optik en videreudvikling af »erhvervsklynger« og »innovationsystemer«. Klynger og systemer består overvejende af grupper af private virksomheder, som gennem forskellige former for relationer eller samarbejder viser sig i stand til at blive mere succesfulde i forhold til at udvikle produkter og services end organisationer, som ikke har sådanne relationer (den Hertog & Remoe, 2001). Der indgår også relaterede serviceydelser og offentlige aktører, for eksempel inden for handel og markedsføring, uddannelse og forskning, tekniske konsulenttydelser, test og prøvning osv. (Edquist, 2005; Hjalager et al, 2008). Den geografiske nærhed anses for at være en fremmede faktor for succesfulde erhvervsklynger og innovationssystemer (Mattes, 2012; Porter, 2000).

I tankegangen om innovationsplatforme er der større fokus på vidensflows end på fysiske produkter. Markedet er ikke den eneste determinant i innovation. Her ser man på komplekse interaktioner og relationer, og det er vigtigt, at innovationer kan springe ud fra mange forskellige kilder, herunder offentlige aktører og frivillige organisationer. Innovationsplatforme er vanskeligt definerbare og konstellationer af bredere og åbne samarbejdsflader i stadig forandring. Innovationsplatforme er omdrejningspunktet om at generere og formidle ideer, som skaber både en økonomisk vækst og vækst i livskvalitet.

Innovationsplatforme tager et afsæt i en bestemt samfundsmæssig udfordring. Det kan eksempelvis være aldringen i samfundet, klimaudfordringen, naturressourceanvendelsen, kompetencekapløbet, livsstilssygdommene osv., hvor det er magtpåliggende at sætte viljestærkt ind politisk med et strategisk og langsigtet beredskab. Innovationsplatformen er et mentalt og politisk konsolideret afsæt for at identificere og gennemføre løsninger til at tackle udfordringerne, og den repræsenterer en måde at koble forskellige erhvervsmæssige kompetencer sammen med andre kompetencer.

I friluftslivet er de samfundsmæssige udfordringer blandt andet at få flere ud i naturen og at styrke sundhed og læring hos børn og voksne. Der er også en dagsorden omkring samspillet med en miljømæssig bæredygtighed. Teknologi kan her ikke blot forstås som smarte gadgets, men som bidrag i en bredere velfærdsdagsorden.

Brugerne er blevet en langt vigtigere nøgle til innovationer, og de supplerer videnskabelige landvindinger og erfaringer, som er indlejret i de innovative virksomheder (Chesbrough, H., 2006; de Moor et al., 2010). Derfor er åbne innovationsformer helt essentielle i mange af de virksomheder, som ønsker at gå ind i udviklingsprojekter og de organisationer, som gerne vil have nytte af innovationer (Bergvall-Kareborn & Stahlbrost, 2009). Med innovationsplatforme handler det om at udvikle relationer og nye former for partnerskaber. Der skal være noget at hente i partnerskabet både kommercielt, men også for de brugere, som går ind i det. Mange af friluftslivets organisationer har vist sig at kunne åbne op og gøre omverdenen opmærksom på, at de har noget at byde ind med i forhold til innovation, herunder for eksempel Dansk Cyklistforbund med app'en Cyclistic. Det er formentlig af betydning, at cyklisme er en bred aktivitet, som netop er åbenlyst overgribende i forhold til mange samfundsmæssige dagsordner, herunder sundhed, byudvikling, klima osv.

Innovationsplatforme giver også bolden op til at gentænke den offentlige innovationspolitik. For eksempel kan forsknings- og udviklingsstøtte gives under forudsætning af, at projekterne gennemføres i partnerskaber og med indtænkning af de vigtige samfundsmæssige agendaer. Men en innovation kan måske også stimuleres ved, at lovgivning tænkes ind i nye og mere tværgående rammer. Friluftsliv er ikke blot et anliggende for kulturpolitikken, men kan i lige så høj grad være et element i uddannelses-, landbrugs-, social- og miljøpolitikkerne. Eksempelvist overlapper sikkerhed til søs traditionelle søfarts- og erhvervspolitiske felter på den ene side og friluftspolitikken på den anden side, og det er i kraftfeltet mellem disse felter, at man skal lede efter innovationsmuligheder. Friluftspolitikken kan også opfattes som en del af en forebyggende sundhedspolitik, som innovationspolitikkerne søger at forene.

Der er naturligvis masser af mekanik og teknik i de mobile digitale løsninger for friluftslivet, men der er også altafgørende viden på en lang række andre planer. Men det er i hovedsagen indholdet, som er det interessant for brugerne. Og det er indholdet, som driver på en videre anvendelse og kontinuert innovation. At skabe indhold til friluftslivets mobile løsninger kræver ny organisering af viden, for eksempel viden fra offentlige myndigheder, forskningsresultater, virksomheders markedsføringsmaterialer og meget andet. Der er brug for metoder til at håndtere og kalibrere crowdsourced viden fra brugerne og andre vidensleverandører og gøre det anvendbart og indlemme det i epokegørende innovationer. Talent og kompetencer i sådanne åbne vidensmiljøer er kritiske. Et eksempel fra friluftslivet er Kulturstyrelsens »1001 fortællinger«, som fra mange kilder kombinerer teknisk viden, eksakt viden om historiske fænomener i landskabet, og »symbolsk« viden om det at engagere friluftslivets udøvere i at tage stilling til deres omgivelser (Martin & Moodysson, 2011). Crowdsourcet viden til gavn for friluftslivet kan også komme fra og spille samme med andre discipliner, herunder biologi, geologi, meteorologi, arkæologi, neurologi, osv.

I forlængelse heraf har innovationsplatforme brug for interdisciplinær viden. Interdisciplinære kundskaber fordrer en kontinuert læring og en evne til at sætte tilegnet viden ind i nye kontekster. Det stiller store krav til friluftslivets organisationer og samarbejdende aktører at arbejde i en innovationsplatform-kontekst, og det understreger partnerskabsbehovet. Det er også en kritisk faktor, idet de mindre organisationer i friluftslivet typisk ikke har ressourcer og kapacitet til at tage teten i et udviklingsforløb. Mange organisationer opfatter sig selv som interesserede og parate brugere af avanceret teknologi, men finder, at paraplyorganisationer og offentlige myndigheder bør tage et lederskab.

De mobile digitale løsninger tilbyder brugerne masser af informationer, men systemerne producerer også data i store mængder, for eksempel om brugernes bevægelsesmønstre og performance. I bearbejdet form er disse »big data« med til i en recirkulation at give brugerne endnu bedre og mere interessante oplevelser i naturen. Det er desuden data, som kan indgå i personlig og organisationsmæssig identitetsdannelse. Endelig kan de opfattes som information, som kan genanvendes og rekombineres i andre sammenhænge, for eksempel forskning i sundhed, læring, miljø, og som grundlag for planlægning og udvikling af faciliteter og events for friluftslivets udøvere. Eksempelvis samler den kommercielle motions-app Endomondo oplysninger, som har flersidige, herunder økonomiske, anvendelsesmuligheder. Det er en stor diskussion, om og hvordan man kan nyttiggøre information, og om de etiske sider heraf, herunder hvordan man tilgodeser privatlivets fred (Boyd & Crawford, 2012).

### Friluftslivet som hjørnesteen i innovationspolitikken

Kan man forestille sig, at friluftslivets organisationer og udøvere virkelig får en stærkere rolle i innovationspolitikken? Og vil det i givet fald give velfærdsgevinster og erhvervs-mæssige effekter? Det er spørgsmål, som man nok ikke i særlig høj grad har stillet sig selv i Danmark endnu.

Blandt andet i Sverige har man gennem den statslige erhvervsfremmeenhed Vinnova arbejdet med at konkretisere innovationsplatforme, og der er erfaringer med at skabe resultater for løsning af samfundsmæssige problemfelter inden for miljø og sundhed. Der er gode takter i at vende processen og gøre den samfundsmæssige udfordring til drivkraften i innovationsprocesserne, og sport og friluftsliv er et af temaerne. »Peak Innovation« er stimuleret af Vinnova, og det er et regionalt partnerskab i Jämtland, som efterhånden har nået resultater. Der er udviklet nye former for vintersportsudstyr, herunder højperformende skityper, velisolerede telte, avanceret beklædning, energieffektive mobilskoere mv, og således har initiativet bidraget til en forretningsudvikling. Højtrangerende fysiologisk og medicinsk forskning ved universitetet understøtter de teknologiske og sportslige præstationer, og sportsfysiologi står som en internationalt højtrangerende forskningsaktivitet ved universitetet. Der sker en genopfindelse af regionens symbolske viden for at understøtte attraktiviteten for friluftslivsudøverne og befolkningens opmærksomhed omkring værdien af aktiviteter i

det fri, og det er af stor betydning for både en stor skisportsindustri og for bosætningen i området (Peak Innovation, 2011).

Der er ikke tilsvarende danske eksempler på innovationsplatforme med afsæt i friluftslivet. Men der finder klart en nyorientering sted inden for de mobile teknologier, også i Danmark. Friluftsrådet er blandt andet aktivt, og mange turistorganisationer er interesserede i feltet, ligesom forsøgs- og udviklingsprojekter er sat i gang. Der er en stor lyst til at arbejde eksperimentelt, som man ser det i projekter som Spejderbevægelsens WOOP, Cyclistic, 1001 fortællinger og Skjoldungestjerne, som alle har yderligere udviklingspotentialer.

Det er således udgangspunktet, at Danmark qua et velorganiseret friluftsliv og en aktiv offentlig naturindsats har muligheder for at skabe en innovationsplatform for avanceret teknologi for formidling og kommunikation. Men der skal nye greb til for at udnytte disse potentialer, som måske er bedre end i andre lande. Potentialerne udnyttes formentlig langt fra optimalt endnu. Der er organisatoriske barrierer, som unødvendigt og uproduktivt står i vejen for en konstruktiv udvikling til gavn for mange aktører – fra brugerne af naturen til teknologileverandører og offentlige myndigheder. Der kan skabes grundlag for rationalisering, omorganisering og forbedring af ressourceindsatsen for naturvejledere, turistguides og andre formidlere. I de brudflader udvides organisationernes selvforståelse, og der kan skabes nye betydninger. Men det er en stor opgave, blandt andet fordi forankringen i konkrete virkeligheder og levende organisationer mangler. Friluftslivorganisationer er en ressource, blandt andet fordi de ligger inde med en medlemsinfrastruktur. Men der kan være en tilbageholdenhed med at kaste sig ind i teknologieventyr af frygt for, at organisationens eksistensberettigelse reduceres eller ændres.

På samme måde er der indehavere af geo-baseret viden, for eksempel i den offentlige forvaltning og i forskningen, hvis vidensressourcer endnu ikke er bredt tilgængelige, selv om dette teknisk set er muligt og forbundet med potentielle fordele for alle parter. Geodatastyrelsen har dog vist vejen ved at stille kort og datamaterialer til rådighed gratis, og Naturstyrelsens dynamiske datadeling fra udinaturen.dk peger også i den rigtige retning.

Kan man fjerne barriererne og skabe en innovationsplatform med friluftslivet som hjørnesteen? Der vil i givet fald være nødvendigt at sætte fokus på følgende startpunkter:

- Indkredsning af de samfundsmæssige og velfærdsmæssige agendaer, som man ønsker, at innovationsplatformen skal bidrage til
- Identifikation af organisationer og aktører, som kan indgå i innovationsplatformen og afklaring af deres incitamenter og interesser
- Placering af et lederskab, hvor der er visionært udsyn, kompetencer, kapacitet, etik og uafhængighed
- Kobling til traditionelle innovationspolitiske virkemidler og skabelse af nye innovationspolitiske virkemidler.

Begrebsapparat og praksis omkring innovationsplatforme er under fortsat forfining, men ligger i forlængelse af tankesæt, som blandt andet vækstteamet for IKT har fået i opdrag (Erhvervs- og Vækstministeriet, 2013).

Der kan være god mening i at forsøge at forkorte innovationscyklussen for avanceret teknologi i friluftslivet. For brugerne af natur og landskaber handler det om hurtigere at få en bredere vifte af attraktive og konkurrencedygtige tilbud. For udbydere af teknologi og teleinfrastruktur handler det om at skabe en øget trafik og en større omsætning af IKT-produkter. Samfundet kan have gavn af både skabelse af beskæftigelse, men også sidegevinster som sundhed, læring, civilsamfundsbygning, landdistriktsudvikling osv. Udviklingen kan have betydning for beskyttelsen af sårbare naturressourcer og håndtering af brugerkonflikter. Når disse interesser forenes, og der opstår en konstruktiv synergi, kan man tale om en innovationsplatform.

Friluftslivets rolle er blandt andet at være:

- Idemagere, hvor man spiller behov og ønsker ind
- Policymakers, hvor viden om og ønsker til fremtidens friluftsliv gøres eksplicit
- Testmiljøer, hvor organisationer stiller virkelighedsnære brugssituationer til rådighed
- Teknologikøbere, hvor friluftslivets udøvere gerne vil bruge penge på appellerende digitale løsninger
- Dataleverandører, hvor organisationer og brugere bidrager med indhold

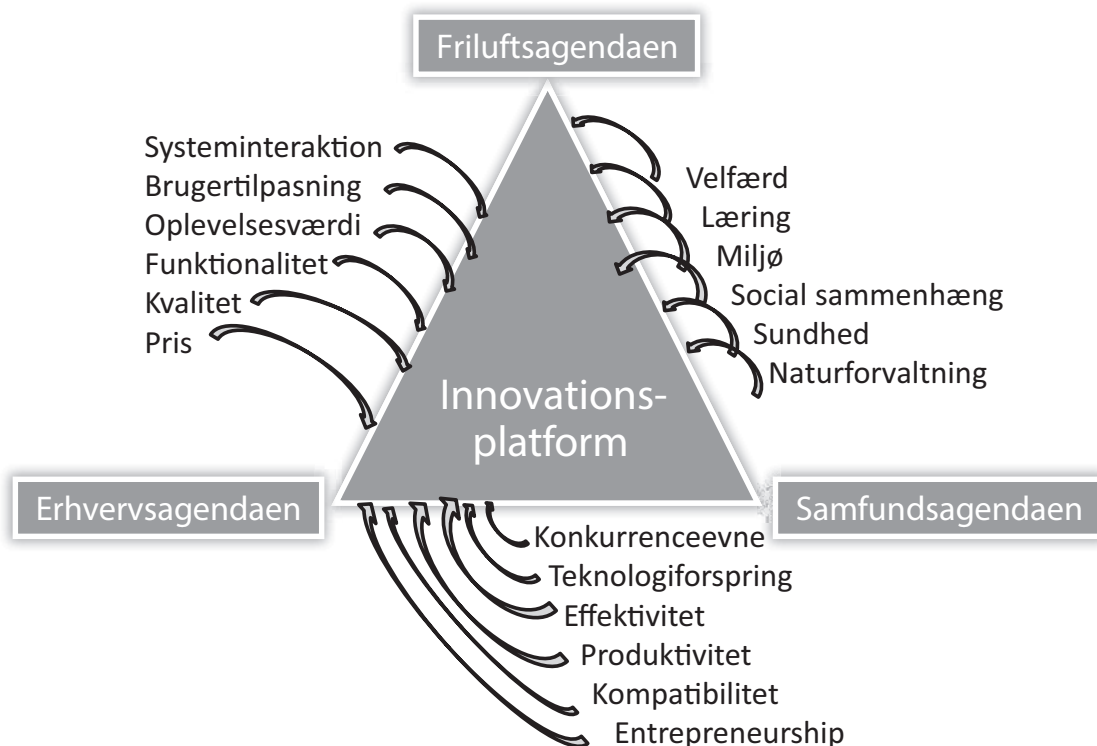
- Systemiske co-udviklere, hvor organisationerne udvikler deres egne ydelser samtidig med, at de bidrager til udvikling af teknologier
- Markedsførere og motivatorer, hvor organisationerne gennem deres praksis tilskynder brugerne til aktiv teknologianvendelse
- Imageskabere, hvor organisationer blive symbolbærere for teknologien og især den bagvedliggende samfundsmæssige dagsorden.

Friluftslivet kan måske blive et af de kreative miljøer, som bidrager til en række samfundsmæssige og økonomiske mål. Det illustreres i innovationsplatformtrekanten:

Interviews med friluftslivets aktører og studier af dansk og udenlandsk litteratur om emnet leverer på ingen måde klare svar på, hvad der ligger inde i trekanten i innovationsplatformen i nedenstående figur. Hvis det skal fremad, er der brug for længere interaktive forløb, hvor aktører fra alle tre hjørne i platformen arbejder sammen, for eksempel i »living labs«, som nogle lande har nytte af (Bergvall-Kareborn & Stahlbrost; 2009), eller andre former for kreative konstellationer.

Teknologisk udvikling er på mange måder helt uforudsigelig og fuld af overraskelser. Men der tegner sig en række emner, hvor friluftslivet måske kan blive en hjørnesteen, og hvor friluftslivets brugere og organisationer, hvis de ønsker det, har en rolle som led i en fødekæde af innovationer.

### Teknologisk innovationsplatform og friluftslivet som hjørnesteen



Som eksempler på innovationsplatforminspirerede udviklingsprojekter af fremtidig avanceret teknologi kan nævnes:

- Trængselskortlægning med faciliteter så de, der ønsker ensomhed i naturen, kan identificere relevante steder og ruter. Samme systemer kan bruges til at overvåge miljøbelastning og planlægge besøgsfaciliteter og friluftaktiviteter.
- Naturen på skoleskemaet. Avancerede læringsystemer, som spiller sammen med læringsmål i folkeskolen og gymnasiet, og som inkorporeres i innovative elektroniske læringsystemer i klasseværelserne og i e-læring.
- Co-design af friluftsfaciliteter, hvor brugerne er med til at vurdere brugervenlighed, planlægge og tilrettelægge ny-skabelser og følge deres egne designs blive implementeret. Sådanne systemer kan være dynamiske, for eksempel hvis de omfatter biologiske processer.
- Betalingsfaciliteter. Elektronisk betaling af guidede ture, fiskekort, supplerende services osv. Muligheder for at crowdfunding af friluftprojekter, beskyttelsesforanstaltninger eller andet, når man er på stedet.
- Forskning i sundhed, hvor forskerne får adgang til målingsdata fra friluftsbugeterne, herunder fysiologiske målinger, performancemålinger og stedsspecifikke angivelser. Der kan være mange forskningsspørgsmål, herunder ikke mindst hvilke friluftaktiviteter der giver sundhedsmæssige benefits og under hvilke sociale, emotionelle og geografiske rammer.

Denne type af forskning kan også give inputs til landskabs-, miljø- og planlægningsforskningen og til forskningen i friluftslivets organisering og effekter.

- Kratlusker-apps, som giver bedre og stedfølsom adgang til offentlige miljødata, som tilvejebringer indrappingskanaler og delingsmuligheder for eksempelvis forureninger af vandløb, affaldshenkastning, ulovligt fiskeri, nedpløjning af fredede arealer osv. Teknologien kan udvides til også at omfatte målemuligheder af for eksempel vandkvalitet, støj, luftforurening osv.
- Nødhjælpssystemer, som giver oplysninger selvhjælp og førstehjælp samt alarmadgang. Faciliteter med geo-oplysninger for brugere med særlige behov, for eksempel handicappede, personer med allergier osv.

Fremtiden vil sandsynligvis demonstrere, at der er mange flere spændende og samfundsnyttige muligheder. I tråd med tankgangen om innovationsplatformene er det lige så væsentligt, at der skabes forretningsmodeller, så potentialerne for økonomi og beskæftigelse kan indfris i en dynamik med de velfærdsmæssige mål.

#### **Artiklens kontekst**

Denne artikel er skrevet som led i projektet »Avanceret teknologi i friluftslivet«, et projekt støttet med tips- og lottomidler af Friluftsrådet.



**KILDER**

- Barras, R. (1986), Towards a theory of innovation in services, *Research Policy*, 15, 4, 161-173.
- Bergvall-Kareborn, B., & Stahlbrost, A. (2009). Living Lab: an open and citizen-centric approach for innovation. *International Journal of Innovation and Regional Development*, 1, 4, 356-370.
- Boudreau, K.J., & Lakhani, K.R. (2009). How to manage outside innovation. *MIT Sloan Management Review*, 50, 4, 69-76.
- Boyd, D. & Crawford, K. (2012). Critical questions for big data. *Information, Communication & Society*, 15, 5, 662-679.
- Chesbrough, H. (2006). Open Innovation: A New Paradigm for Understanding Industrial Innovation. In *Open Innovation: Researching a New Paradigm*, eds. H. Chesbrough, W. Vanhaverbeke and J. West. Oxford: Oxford University Press, 2006, 1-12.
- Cooke, P. & Laurentis, C. (2011). The matrix: evolving policies for platform knowledge flows. In P. Cooke, C. Laurentis, S. MacNeill & C. Collinge (Eds.), *Platforms of innovation*. Cheltenham: Edward Elgar, 311-359.
- Cooke, P., Asheim, B., Boschma, R., Martin, R., Schwartz, D. & Tödtling, F. (Eds) (2011). *Handbook of Regional Innovation and Growth*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Edquist, C. (2005). Systems of innovation. In Jan Fagerberg, David C. Mowery, Richard R. Nelson. *The Oxford handbook of innovation*, Oxford: Oxford University Press. 181-208.
- Erhvervs- og Vækstministeriet, Finansministeriet og Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser (2013). *Debatoplæg til dialogmøde om IKT og digital vækst*. København: Erhvervs- og Vækstministeriet.
- Friluftsrådet (2013). *Fakta om friluftslivet*. København: Friluftsrådet.
- Jensen, F.S., Tvedt, T. S., Gentin, S., Lottrup, L.B.P., Stigsdotter, U.K., Ejby-Ernst, N., & Mygind, E. (2012). *Friluftslivets samfundsværdi: Oplevelser og aktiviteter i naturen er vigtige goder*. Miljøministeriets Forlag.
- Granieri, M. & Renda, A. (2012). *Innovation law and policy in the European Union. Towards Horizon 2020*. Springer.
- den Hertog, P., & Remoe, S. (Eds.). (2001). *Innovative clusters: drivers of national innovation systems*. OECD Publishing.
- Hjalager, A.M., Huijbens, E.H., Björk, P., Nordin, S., Flagestad, A., & Knútsson, Ö. (2008). *Innovation systems in Nordic tourism*. Oslo: Nordic Innovation Centre.
- Hjalager, A.M., Nielsen, N.C., Nielsen, T.T. & Nielsen, S.P.P (2013). *Avanceret teknologi i friluftslivet*. Esbjerg: Center for Landdistriktsforskning.
- Martin, R. & Moodysson, J. (2011). Innovation in symbolic industries: the geography and organisation of knowledge sourcing. *European Planning Studies*, 19, 7, 1183-1203.
- Mattes, J. (2012). Dimensions of Proximity and Knowledge Bases: Innovation between Spatial and Non-spatial Factors, *Regional Studies*, 46, 8, 1085-1099
- De Moor, K., Berte, K., De Marez, L., Joseph, W., Deryckere, T., & Martens, L. (2010). User-driven innovation? Challenges of user involvement in future technology analysis. *Science and Public Policy*, 37(1), 51-61.
- Peak Innovation (2011). *Operations report*. [http://www.peakinnovation.se/wp-content/uploads/2011/06/297x210\\_Operations\\_Report\\_Peak\\_Samhandlingsgruppen1.pdf](http://www.peakinnovation.se/wp-content/uploads/2011/06/297x210_Operations_Report_Peak_Samhandlingsgruppen1.pdf)
- Porter, M. (2000). Location, competition, and economic development: Local clusters in a global economy, *Economic Development Quarterly*, 14 (1):15 -34.

# Bliver programmer bedre af at blive evalueret?<sup>1,2</sup>

Evalueringer griber om sig i den offentlige sektor. Alligevel har vi kun en meget overordnet og begrænset viden om, hvad der kommer ud af at evaluere.



## POUL THØIS MADSEN

Forskningscenter for evaluering (FCE)  
Institut for Statskundskab,  
Aalborg Universitet

I den offentlige sektor anvendes stadig flere ressourcer på eksterne evalueringer. Men hvad kommer der ud af al den evaluering? Siden tresserne har såvel evaluatorene som de evaluerede stillet sig selv det spørgsmål. Så sent som 2009 betragtede 68 % af evaluatorerne i en amerikansk spørgeskemaundersøgelse 'non-use' af evalueringer som et meget stort problem (Fleischer og Christie, 2009, s. 171). Det pessimistiske billede genfinder man også i kvalitative studier: »the informants gave a rather negative overall picture of evaluation use and none of them seemed to be very upset by this... the informants consider it as part of the game, something to be expected ...« (Petersén and Olsson, 2013, s. 11).

Inden for den gren af evalueringsforskningen, som går under betegnelsen 'evalueringsanvendelse', stiller man netop spørgsmål som: Anvendes evalueringens resultater? På hvilken måde? Hvilke barrierer er der for (yderlig) anvendelse? Og hvordan kan anvendelsen fremmes? Især i en international, primært amerikansk, sammenhæng har denne forskning vokset sig stor. Også så stor, at det kan være vanskeligt at bevare overblikket over, hvad vi egentlig 'ved' om evalueringsanvendelse.

Derfor gives der først et overblik over centrale evalueringsanvendelsesbegreber. Siden gives en kritisk analyse af central dansk og international empirisk forskning i evalueringsanvendelse. Som det tredje punkt gør jeg en kort status over, hvad vi så ved og ikke ved om evalueringsanvendelse.

Inden jeg gør det, vil jeg imidlertid forholde mig til to punkter rejst af revieweren. Der er i det følgende ikke en klar definition af, hvad en evaluering er. Her følger jeg Foss Hansen (2003, s. 186) ved at lade de centrale aktører – i mit tilfælde primært evalueringsforskere – bestemme, hvad evaluering er. Det, de betragter som en evaluering, er en evaluering.

Reviewer fremhæver endvidere, at der ikke i mit review indgår evalueringer, der benytter sig af randomiserede kontrollerede forsøg (RCT på engelsk – af eksempelvis den efterfølgende beskæftigelse af ledige med og uden et jobtræningsforløb). Det er imidlertid helt tilfældigt, at de reviewede studier ikke forholder sig til RCT. Samtidig er pointen i artiklen ikke den anvendte evalueringsmetode, men hvorvidt evalueringer anvendes eller ej. Spørgsmålet om RCT, der fylder meget i den generelle evalueringsdebat, er kun vigtigt i denne sammenhæng, hvis man kan påvise, at resultater fra RCT-evalueringer i højere grad finder anvendelse efterfølgende, end tilfældet er for andre typer af evalueringer. Det er der ikke apriori grund til at antage.

## 4 centrale evalueringsanvendelsesbegreber

På mange måder er store dele af evalueringsforskningen ganske anvendelsesorienteret og dermed også teoretisk lettere tyndbenet. De grundlæggende evalueringsanvendelsesbegreber er imidlertid reelt ikke blevet testet empirisk og er i en vis grad udledt deduktivt. Inden for den danske del af forskningen skelner man mellem hele 7 typer af anvendelse (jf. Dahler-Larsen og Larsen, 2001), medens man inden for den internationale evalueringsforskning oftest opererer med 4 typer

NOTE 1 Tak til den anonyme reviewer og min forskningsgruppe, FCE, for nyttige kommentarer.

NOTE 2 Ved et 'program' forstås evalueringsforskere den aktivitet eller organisation, der evalueres.

af evalueringsanvendelse. Den første og oprindelige forestilling om evalueringsanvendelse er den såkaldte *instrumentelle* anvendelse. Ideen er optimistisk, at man gennem en evaluering af et program udleder nogle anbefalinger, som de evaluerede derefter følger. Principielt er der fire måder, som man kan gøre det på: »Close down or modify ineffective programs, and institutionalize and expand programs that were working well« (Weiss et al, 2005, s. 13).

Den tidlige empiriske anvendelsesforskning fandt imidlertid kun sjældent eksempler på instrumentel anvendelse (jf. også Weiss, 1967). Derfor begyndte evalueringsforskere at lede efter andre typer af anvendelse – også fordi man havde svært ved at forestille sig, at der ikke fandt en eller anden form for anvendelse sted. Herved udvikledes gradvist begrebet *begrebsmæssig* anvendelse. Heri lå primært, at evalueringer ændrede på den måde, hvorpå ansvarlige aktører forstod de evaluerede programmer. Det kunne i princippet føre til hurtige 'nu og her'-ændringer, men det ligger implicit i begrebet, at der først på længere sigt udvikles mere konkrete og synlige forandringer (Petersén og Olsson, 2013, s.3-4).

Den tredje type af anvendelse er den *symbolske* eller *politiske*, hvor det egentlig ikke handler om at evaluere et program med henblik på forandring af det, men om at man gennem selve det at evaluere ønsker at overbevise andre om, at det her område er værd at satse på – også inden evalueringen foreligger. At evaluere kan også være en måde at retfærdiggøre en indsats på: at den så sandelig bliver evalueret. Ved denne type af anvendelse kan der skabes koalitioner, og der kan gennemføres programmer, som det ellers ville have været vanskeligt at opnå politisk accept af. Det kan lidt paradoksalt i princippet have langt større konsekvenser end andre anvendelsesformer.

Gennem og under empiriske studier af anvendelse opdagede man allerede tidligt (eksempelvis Dickey, 1980) en fjerde type af anvendelse, der ikke passede ind i den umiddelbare forestillingsverden, som senere fik navnet *procesanvendelse* af Patton og derfor i høj grad forbindes med hans navn (1997, 1998). Ideen er, at i det øjeblik man begynder at evaluere et program, så påvirkes det. Man kan således empirisk konstatere, at der er i løbet af evalueringsprocessen sker ændringer i adfærd på individ-, program- eller organisationsniveau som følge af evalueringen. Denne vigtige og måske endda i praksis dominerende anvendelsesform ignoreres ofte (eksempelvis i et så nyt studium som Petersén og Olsson, 2013)

I en dansk sammenhæng har anvendelse også blevet tildelt en betydelig opmærksomhed, dog primært teoretisk. Som nævnt blev hele syv anvendelsesformer præsenteret i 2001 af Dahler-Larsen og Larsen: Hhv. instrumentel kontrol og læring, oplysende/debatskabende/værdi-afdækkende, strategisk, taktisk, symbolsk og konstitutiv. Dahler-Larsen har i høj grad markedsført sidstnævnte anvendelsesform – senest også internationalt (2012, 2013).

Frem for også at præsentere denne lange række af begreber (for en uddybning se Dahler-Larsen og Larsen), der i vid udstrækning overlapper og/eller disaggregerer de fire nævnte begreber, så vil jeg kort præsentere endnu en amerikansk begrebsudvikling, som indebærer en problematisering af hele anvendelsesbegrebet. I 2000 foreslog Kirkhart – med en vis gennemslagskraft – at man skiftede ordet 'anvendelse' ud med ordet 'indflydelse'. Ordet anvendelse har en instrumentel og også ret kortsigtet klang og indbygget præcision. Hvorimod indflydelse antyder et noget længere tidsperspektiv og noget mindre præcision. Centrale evalueringsforskere (som Mark og Henry, 2004) fulgte Kirkharts råd, men de gængse begreber er stadig 'use', 'utilization' og på dansk 'anvendelse'.

Normalt introducerer evalueringsanvendelsesartikler ikke flere begreber, men hvad så med følgende helt centrale spørgsmål – også for denne artikel: Hvad kommer der ud af, at evalueringen bliver anvendt? Hvad er de vigtigste positive og negative konsekvenser? Det spørgsmål har evalueringslitteraturen også søgt at begrebsliggøre. Kirkhart (s. 8) taler om de umiddelbare, 'end-of-cycle' og langsigtede 'resultater'. I andre dele af litteraturen taler man om 'impact' eller 'outcome' (i eksemplvis Patton et al, 1975, hhv. s. 10 og 30), mens man på dansk ofte vil tale om 'virkning'. I det følgende anvender jeg på skift disse 'konsekvensbegreber' alt efter, hvordan det passer ind i sammenhængen.

Et ubesvaret spørgsmål er, hvor de centrale anvendelsesbegreber kommer fra. De sammenfatter ikke kun et empirisk mønster, men er også i høj grad et produkt af en blanding af erfaringsbaseret og deduktiv tænkning. Og så de vækker de tydeligvis genklang – såvel hos dem, der evaluerer, som dem, der bliver evalueret. Men også begreber, der fremstår som selvfølgelige, bør underkastes en empirisk granskning. Det sker i det følgende.

### Hvad siger den danske empiri om evalueringsanvendelse og 'outcome'?

Der er en stærkt begrænset dansk empiri om evalueringsanvendelse, og selv dér, hvor man kunne forvente en behandling af spørgsmålet, smutter det mellem hænderne på såvel læser som forsker – til fordel for andre typer af evalueringsspørgsmål. I det følgende analyserer jeg fire empiriske danske evalueringstudier, der også belyser spørgsmålet om anvendelse.

Dahler-Larsen (2002) bygger på en spørgeskemaundersøgelse stilet til 208 socialchefer i amt og kommuner med en svarprocent på henh. 93 og 70 %. Ud fra den seneste evaluering af det område, som de selv er ansvarlige for, bliver de bl.a. spurgt om: 'Hvilke følger havde evalueringsforløbet for den evaluerede indsats?' Hertil svarede de 7 % 'ingen nævneværdig'; 37 %, at evalueringen begrundede en fortsættelse; 45 %, at den førte til mindre justeringer; 23 % større omlægninger, og mindre end 1 % førte til en nedlæggelse af indsatsen (Dahler-Larsen, 2002).

Den anden undersøgelse, som mere gennemført har et anvendelsesorienteret perspektiv, er Moldt-Jørgensens (2007) Ph.d.-afhandling. Her analyseres det, hvordan evaluering af undervisningen påvirker såvel underviseres arbejde som de studerendes

læring. Konklusionen er, at den måde, hvorpå evalueringer anvendes de undersøgte steder, gør underviserne angste, men at det ikke nødvendigvis skyldes evalueringerne, men snarere ledelse eller mangel på samme.

Derudover er det interessant, hvor usynlig evalueringsanvendelsen er i større oversigtsstudier af evalueringsaktiviteter inden for den offentlige sektor i Danmark. I Dahler-Larsens (2003) arbejde for magtudredningen analyseres otte cases (s. 54-77). Det er imidlertid vanskeligt at identificere selve evalueringen i flere af casene. Hvad angår anvendelse, så fremdrages den ikke eksplicit, selv om anvendelsen vies betydelig opmærksomhed teoretisk (hele 17 sider: s. 23-40).

En tæt analyse af casene peger dog på følgende typer af eksempler på anvendelse:

- Instrumentel: a) De internationale læseundersøgelser negative resultater har ført til 'en styrkelse af danskfagets timetal', 'ansvaret for læsning... en integreret del af... flere fag... der sættes penge af til læseforskning (s. 66). b) Evalueringen af håndarbejdsuddannelsen førte direkte til lukning af seminarer (s. 71-74)
- Begrebsmæssig: 'gode diskussioner' (s. 69), 'debatskabende' (s. 71)
- Politisk: 'vi er nødt til at fortælle og dokumentere, hvor dygtige vi er' (s.54)
- Symbolsk: 'det er showpræget, hvad der foregår' (s. 57).

Men bemærk at jeg selv i så relativt detaljerede cases ikke har kunnet finde ud af 'outcome'. Blev eleverne så også bedre til at læse som direkte følge af evalueringen? Hvad kom der ud af lukningen af seminarerne? Var det den rigtige beslutning? Hvad kom der ud af de nævnte gode diskussioner og debatter, som brugere typisk betoner?

Endelig kan det konstateres, at den mest omfattende og meget indsigtfulde oversigt over danske statslige evalueringer (Foss Hansen, 2003) alene behandler *intenderet* evalueringsanvendelse (undtagen en kort gennemgang af Dahler-Larsens 2002 resultater, jf. Foss Hansen, 2003, s. 65-66).

### Den internationale empiri om anvendelse og 'outcome'

Med udgangspunkt i Brandon og Singh (2009) kritiske review af 5 reviewstudier af evalueringsanvendelse har jeg identificeret de 6 første artikler i tabel 1. De forholder sig direkte til spørgsmålet om anvendelse og i en vis udstrækning outcome. Dernæst har jeg systematisk gennemgået centrale evalueringstidsskrifter (Evaluation Review, New Directions for Evaluation, Evaluation og American Journal of Evaluation) for at finde nyere bidrag – især med henblik på procesmæssig brug, der som logisk konsekvens af undersøgelsesperioden stort set ikke dækkes af Brandon og Singh. Det førte til en identifikation og analyse af yderligere 7 bidrag (jf. tabel 1), hvoraf 5 primært omhandler den procesmæssige anvendelse af evalueringer. Endelig er de to nyeste artikler, Peck og Gorzalski (2009) og Petersén og Olsson (2013), fundet ved at søge på google.scholar.

Tabel 1 dækker således 15 relevante studier, men giver sig ikke ud for at være udtømmende. Den skulle gerne være selvforklarende på nær kolonnen til højre, der angiver 'type af anvendelse'. Den er udfyldt overvejende ud fra, hvad der er angivet direkte i artiklen, men i flere tilfælde er der tale om min fortolkning. 'Imposed use' er et begreb, der alene behandles i Weiss et al. (2005).

Det kronologisk set første studium er Patton et al (1975), som jeg redegør mere detaljeret for end de øvrige studier, da det i høj grad illustrerer, hvad anvendelsen egentlig er og samtidig slås med de samme metodeproblemer, som vi gør i dag. Med udgangspunkt i 20 evalueringer inden for sundhedsområdet blev såvel evaluatorene som evaluanter interviewet personligt. Evaluatorteamet opgav ganske illustrativt at operere med en forhåndsdefinition på anvendelse, men overlod det til de evaluerede. Det gjorde forskerteamet ved at stille følgende spørgsmål om den indflydelse ('impact') evalueringer havde: 'on program operation, on planning, on funding, on policy, on decisions, on thinking about the program, and so forth ... [men også på den] general thinking on issues that arise from a study or position papers, or legislation' (s. 10).

Med den valgte spørgsmålsformulering spørges der faktisk direkte til instrumentel anvendelse, men alligevel giver informanternes besvarelser snarere mindelser om begrebsmæssig brug (uden at de var introduceret til termen, der ikke fandtes i litteraturen i starten af halvfjerdserne). De typiske konsekvenser af en evaluering viste sig at være, at den 'provided additional pieces of information in the difficult puzzle of program action permitting some reduction in uncertainty' (s. 11), eller at den indgik som 'an additional input into an on-going, evolutionary process of program action' (s. 12). En beslutningstager gav udtryk for, at evalueringen 'resolved a lot of doubt and confusions and misunderstandings' (s. 12). Andre formuleringer er, at den 'confirmed our impressions' (s. 14) eller gav dem en 'new awareness' (s. 14).

I tabel 1 gives der en oversigt over Pattons og fjorten andre empiriske studier af evalueringsanvendelse. Som det fremgår af spalten til højre, så peger de empiriske studier især på, at der finder instrumentel, begrebsmæssig og procesmæssig anvendelse sted. Af tabellen fremgår også to gange politisk/symbolsk anvendelse, men en nærmere analyse viser, at det empiriske belæg er særdeles begrænset.

Hvad udtrykker de femten studier så om de tre dominerende former for anvendelse? At evalueringer har ført til konkrete beslutninger eller en dybere forståelse af de evaluerede programmer – forårsaget af evalueringens resultater og eventuelle anbefalinger og/eller af evalueringsprocessen. Medens det mellem linjerne fremgår, at det forventes, at anvendelsen også fører til ændret outcome.

Et andet vigtigt resultat, der allerede trådte klart frem i Patton m.fl. (1975), er, at slutbrugerne af evalueringer forventer langt mindre af en evaluering, end evaluatorene gør. Hvis bare

**Tabel 1: Oversigt over 15 centrale empiriske anvendelsesstudier i kronologisk rækkefølge fra 1975 til 2013**

Kilde	Sektor	Genstandsfelt	Metode	Informant/ respondent	Beskrivelse af anvendelse	Type af anvendelse
Patton et al (1975)	Sundhed	20 evalueringer	Kvalitative interviews	Evaluators og beslutningstagere	(Få) Beslutninger Information	Begrebsmæssig
Alkin/Daillak (1979)	Undervisning	5 evalueringer	Kvalitative interviews	Lokale program- medarbejdere	Gradvis påvirkning af beslutninger	Mellemting mellem instrumentel og begrebsmæssig
Dickey (1980)	Undervisning	47 evalueringer	Spørgeskema Kvalitative interviews	Projektledere	Ændre og bekræfte praksis Evalueringsprocessen	Procesanvendelse
Leviton/Beruch (1983)	Undervisning	21 evalueringer	Kvalitative interviews	Evaluators og opdragsgivere	Lovændringer	Instrumentel
Forss et al (1994)	U-landshjælp	11 (8) evalueringer	Spørgeskema Kvalitative interviews	Key staff	Læring	Begrebsmæssig
Presscill/Cara-celli (1997)	Mange	257 evaluators	Spørgeskema	Evaluators	Forbedre program Information	Instrumentel Begrebsmæssig Procesanvendelse
Forss et al (2002)	U-landshjælp og museer	To cases (evalueringer)	Baseret på egne erfaringer	Egne erfaringer og evalueringer	Nye kurser Programtilpasning Ændrede beslutninger	Procesanvendelse
Presskill et al (2003)	Sundhed	En case (to evalueringer)	Kvalitative interviews	Advisory board medlemmer	Learning (om evaluering og om programmet)	Procesanvendelse
Ginsburg og Rhett (2003)	Undervisning	Forskellige evalueringer metoder	Review	Forskelligt fra studium til studium	Beslutninger	Instrumentel
Weiss et al (2005)	Narkotikabekæmpelse	4 distrikter/byer i 4 stater	Kvalitative interviews	Skolepersonale, beslutningstagere og politi	Overtalelse Fortsæt/luk Bevidsthedspåvirkning	Instrumentel Begrebsmæssig Politisk 'Imposed use'
Harnar og Preskill (2007)	Mange	1140 evaluators	Spørgeskema	Evaluators	Stakeholder involvement, Processen som outcome	Procesanvendelse
Podems (2007)	U-landshjælp	En case	Kvalitative interviews	Tre direktører og 7 'beneficiaries'	Fælles forståelse Klargørelse af mål Øget viden om program Empowerment	Procesanvendelse
Amo og Cousin (2007)	Mange	Sammenfatning af 18 studier	Review af primært kvalitative studier	Forskelligt fra studium til studium	Learning Handling Holdninger 'Andet'	Procesanvendelse
Peck/Gorzalski (2009)	Undervisning	16 evalueringer	Kvalitative interviews	16 nøgleinformanter	Begrebsmæssig Gennemført anbefalinger	Begrebsmæssig Instrumentel
Fleischer/Christie (2009)	Mange	1140 evaluators	Spørgeskema	Evaluators	Learning Ændring af strategi	Instrumentel Begrebsmæssig
Petersén og Olsson (2013)	Socialt arbejde	4 Evalueringer	11 kvalitative interviews	Evaluators og opdragsgivere	Rituel kontrolfunktion Anvendes af evaluators	Begrebsmæssig Rituel Symbolsk

evaluanter *oplever*, at en evaluering er nyttig, så er de tilfredse, hvorimod evaluators gerne vil se mere synlige resultater, før end de betragter en evaluering som vellykket.

Et tredje vigtigt gennemgående resultat er, at anvendelse på en måde fremtræder som et formål i sig selv (hvad man kan betegne som 'det at anvende'), hvorimod outcome er underbelyst. Af tabellen fremgår dog følgende eksempler på konsekvenser: Beslutninger, programtilpasning eller forbedring, lovæn-

dringer, et nyudviklet kursus, læring, ændring af strategi eller holdninger og endelig gennemførelse af anbefalinger.

Sådanne konsekvenser fører givetvis også til ændringer i outcome. Men var der tale om væsentlige ændringer? Kom programmerne også til at fungere bedre – eller værre? Når der eksempelvis tages en beslutning eller gennemføres et lovforslag, så betragtes det implicit som noget virksomt, og som noget, der fører til reelle forandringer. Men det kan man ret



beset ikke vide noget om. Det kendetegner således de femten empiriske studier, at det er aldeles uklart, hvad der i sidste instans egentlig kommer ud af at evaluere. Den generelle konklusion er, at evalueringer anvendes og ofte fører til adfærds- og programændringer, men at vi ikke ved, om det fører til bedre eller værre programmer.

### Hvad ved vi så om evalueringsanvendelse?

Hvis man har erfaringer med evalueringsanvendelse, vil man måske studse over artiklens hovedkonklusion. Vi ved da en masse om anvendelse, men afviser denne artikel reelt ikke den viden? Svarer er nej. Der er en klar erkendelse af, at evalueringsanvendelse faktisk finder sted, og at det fører til adfærdsændringer og også ofte programændringer. Kritikken går på, at vi aldrig rigtig får noget at vide om karakteren af og dybden af de programændringer. Fungerer undervisningen nu bedre? Har organisationen fået løst nogen centrale problemer som følge af en evaluering? Hvad har evalueringen betydet for opgaveløsningen? Hvad er outcome?

Ordet 'anvendelse' svarer derfor ganske præcist til det, der rent faktisk måles på i studierne. Begrebet udtrykker, at der er sket eller menes at være sket et eller andet på inputsiden inklusive implementering, men man har højest en helt overordnet viden om, hvad det har ført til på outputsiden.

Hvorfor har outcome ikke været viet større opmærksomhed i evalueringsforskningen? Der er formentlig flere forklaringer. Dels har man har rettet blikket mod, hvor der er lyst, dels er der store metodiske problemer med at afdække hvilke forandringer, der helt eller delvist følger af en evaluering. Den mest sandsynlige forklaring er imidlertid, at evalueringer ofte slet ikke forventes eller har til hensigt at føre til konkrete resultater. De gennemføres primært som led i et ritual, som Dahler-Larsen har fremført det ved flere lejligheder (eksempelvis 1998), og som det også er eftervist empirisk i Petersén og Olsson (2013).

En konsekvens af disse konklusioner er, at vi må forholde os kritisk til den viden, vi mener at have om evalueringsanven-

delse. Som det fremgik ovenfor, så postulerer definitioner af de forskellige typer af anvendelse, at der også er en impact eller outcome af evalueringer, når der sker en anvendelse. Det er der givetvis også ofte – vi ved bare ikke ret meget om det. Vores begreber for evalueringsanvendelse fremhæver, hvad vi gerne vil se, men som vi kun i begrænset omfang har været i stand til at eftervise empirisk.

### Konklusion

En væsentlig del af evalueringsforskningen omhandler spørgsmålet om, hvorvidt og hvordan evalueringer anvendes. Den begrebsmæssige og empiriske forskning peger på, at evalueringer:

- anvendes – på en eller anden vis
- ofte fører til ændringer i adfærd

De fakta indikerer også, at evalueringer *kan* bidrage til at skabe væsentlige programforandringer – forbedringer såvel som forværringer. Men hvorvidt det er rigtigt eller ej – dvs. spørgsmålet om 'impact', 'outcome', 'resultater' og 'virkninger' af evalueringer – er stort set ikke undersøgt empirisk.

Mange har peget på, at programforbedringer næppe heller er den reelle hensigt med mange evalueringer. I virkeligheden så handler evalueringer mere om kontrol, politik, symboler og ritualer. En af talsmændene for det synspunkt, Dahler-Larsen (1998), fremfører imidlertid alligevel, at selv 'ritualiserede evalueringer ... kan have meget virkelige effekter' (s. 163). Og det er de effekter, vi ved alt for lidt om og i højere grad bør prøve at afdække i fremtidige empiriske studier. Ikke mindst ud fra et hensyn til de skatteborgere, der bidrager til den millionindustri, som evalueringsbranchen er i dag.

Den viden, der er præsenteret i denne artikel, kan evaluerede anvende (!) til 'empowerment'. De har en klar anledning til at spørge fremtidige evaluatore: »Hvad forventer I, at der kommer ud af at evaluere os? Hvordan vil I sikre, at det også sker i praksis? Er det noget, der efterfølgende vil blive målt på?« Hermed kan de evaluerede blive kritiske brugere af egne evalueringer frem for bare at være passive 'ofre'.

## LITTERATURLISTE

- Alkin, M.C., & Daillak, R.H. (1979). A study of evaluation utilization. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 1(4), 41-49.
- Amo, C., & Cousins, J.B. (2007). Going through the process: An examination of the operationalization of process use in empirical research on evaluation. *New Directions for Evaluation*, 2007 (116), 5-26.
- Brandon, P.R., & Singh, J.M. (2009). The strength of the methodological warrants for the findings of research on program evaluation use. *American Journal of Evaluation*, 30 (2), 123-157.
- Dahler-Larsen, P. (1998). *Den rituelle refleksion: om evaluering i organisationer*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Dahler-Larsen, P. (2002). *Evaluering kortlagt: en undersøgelse af amters og kommuners evalueringspraksis på det sociale område*. Århus: Systime
- Dahler-Larsen, P. (2004). *Evaluering og Magt*. Magtudredningen. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Dahler-Larsen, P. (2012). Constitutive effects as a social accomplishment: A qualitative study of the political in testing. *Education Inquiry*, 3 (2), juni, 171-186
- Dahler-Larsen, P. (2013). Constitutive Effects of Performance Indicators: Getting Beyond Unintended Consequences. *Public Management Review*, 3 (2), 1-18.
- Dahler-Larsen, P. og F. Larsen (2001). Anvendelse af evaluering – Historien om et begreb, der udvider sig. *Tendenser i evaluering*. Red. P. Dahler-Larsen og H.K. Krogstrup. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Dickey, B. (1980). Utilization of evaluations of small-scale innovative educational projects. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 2 (6), 65-77.
- Fleischer, D.N., & Christie, C.A. (2009). Evaluation Use Results From a Survey of US American Evaluation Association Members. *American Journal of Evaluation*, 30 (2), 158-175.
- Forss, K., Cracknell, B., & Samset, K. (1994). Can evaluation help an organization to learn? *Evaluation review*, 18 (5), 574-591.
- Forss, K., Rebien, C.C., & Carlsson, J. (2002). Process Use of Evaluations Types of Use that Precede Lessons Learned and Feedback. *Evaluation*, 8 (1), 29-45.
- Foss Hansen, H. (2003). *Evaluering i Staten*, Samfundsfagslitteratur.
- Ginsburg, A., & Rhett, N. (2003). Building a better body of evidence: New opportunities to strengthen evaluation utilization. *American Journal of Evaluation*, 24 (4), 489-498.
- Harnar, M.A., & Preskill, H. (2007). Evaluators' descriptions of process use: An exploratory study. *New Directions for Evaluation*, (116), 27-44.
- Kirkhart, K.E. (2000). Reconceptualizing evaluation use: An integrated theory of influence. *New directions for evaluation*, (88), 5-23.
- Leviton, L. og R. Beruch (1983). Contributions of evaluation to education programs and policy. *Evaluation Review*, 7 (5), 563-598.
- Mark, M.M., & Henry, G.T. (2004). The mechanisms and outcomes of evaluation influence. *Evaluation*, 10 (1), 35-57.
- Moldt-Jørgensen, C. (2007). *Fra meningsløs til meningsfuld evaluering: Anvendelsen af studentilfredshedsmålninger på de korte og mellemlange videregående uddannelser set fra psykodynamisk systemperspektiv*, Ph.d-serie ved Københavns Handelshøjskole.
- Patton, M.Q. et. al. (1975). *In Search of Impact: An Analysis of the Utilization of Federal Health Evaluation Research*. Minnesota: Minnesota Center for Social Research, University of Minnesota.
- Patton, M.Q. (1997). *Utilization-focused evaluation: The new century text*. Sage.
- Patton, M.Q. (1998). Discovering process use. *Evaluation*, 4 (2), 225-233.
- Peck, L.R., & Gorzalski, L.M. (2009). An evaluation use framework and empirical assessment. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, 6 (12), 139-156.
- Petersén, A.C., & Olsson, J.I. (2013). An evaluation paradox in social work? An empirical study of evaluation use in connection with temporary programmes in Swedish social work. *European Journal of Social Work*, 1-17.
- Podems, D. (2007). Process use: A case narrative from Southern Africa. *New Directions for Evaluation*, (116), 87-97.
- Preskill, H., & Caracelli, V. (1997). Current and developing conceptions of use: Evaluation use TIG survey results. *American Journal of Evaluation*, 18 (3), 209-225.
- Preskill, H., Zuckerman, B., & Matthews, B. (2003). An exploratory study of process use: Findings and implications for future research. *American Journal of Evaluation*, 24 (4), 423-442.
- Weiss, Carol (1967). Utilization of evaluation: Toward comparative study. *The use of social research in federal domestic programs, Part III*. Washington DC: Government Printing Office
- Weiss, C.H., Murphy-Graham, E., & Birkeland, S. (2005). An alternate route to policy influence how evaluations affect DARE. *American Journal of Evaluation*, 26 (1), 12-30.

# Natur, økosystemtjenester og økonomi<sup>1</sup>

Økosystemtjenester kan betragtes som økosystemernes og de tilknyttede arters bidrag til menneskers livsgrundlag og velfærd. Foringelser eller tab af økosystemtjenester er miljøforringelser, der potentielt lægger pres på nulevende og kommende generationers velfærd.



**LARS RAVENSBECK**  
Institut for Fødevarer-  
og Ressourceøkonomi,  
Københavns Universitet



**BO JELLESMARK  
THORSEN**  
Institut for Fødevarer-  
og Ressourceøkonomi,  
Københavns Universitet



**PEDER ANDERSEN**  
Institut for Fødevarer-  
og Ressourceøkonomi,  
Københavns Universitet



**NIELS STRANGE**  
Institut for Fødevarer-  
og Ressourceøkonomi,  
Københavns Universitet

## Indledning

EU har igangsat et arbejde, der skal støtte medlemsstaterne i at sikre en ensartet og vidensbaseret kortlægning og vurdering af økosystemerne og deres tjenester senest i 2014, samt opgøre den samlede værdi af EU's økosystemtjenester inden 2020 (MAES 2012). Der er således et stigende politisk fokus på at anskue naturen som en essentiel leverandør af goder og velfærd. Begrebet økosystemtjenester kan betragtes som økosystemernes og de tilknyttede arters bidrag til menneskers livsgrundlag og velfærd (MEA 2005, Haines-Young og Potschin 2013). Dette er selvfølgelig ikke nyt for økonomer, men i de sidste 20 år har der været en markant stigning i samfundsvidenskabelig forskning, der direkte inddrager begreberne økosystemfunktioner og -tjenester (Fisher m.fl. 2009), og bl.a. affødt af debatskabende publikationer som Daily's (1997) »Natures services« og Costanza m.fl. (1997) »Værdien af verdens økosystemfunktioner og naturkapital«.

FN's økosystemvurdering, Millennium Ecosystem Assessment (MEA) fra 2005, har været afgørende for arbejdet med at udvikle en begrebsramme og gennemføre evalueringer af verdens økosystemer og økosystemtjenester samt af deres betydning for menneskers livsgrundlag og trivsel (MEA 2005, Daily m.fl. 2011). MEA blev gennemført i en 4-års periode og involverede globalt set mere end 1360 forskellige eksperter og bygger på en systematisk gennemgang af eksisterende viden og data. Hovedformålet med MEA var at vurdere konsekvenserne af økosystemforandringer for menneskers livsbetingelser samt at tilvejebringe et videnskabeligt baseret grundlag for bevarelse og bæredygtig udnyttelse af økosystemtjenesterne.

Den væsentligste årsag til interessen for økosystemtjenester og deres værdier er bekymringen for de globale miljømæssige forringelser og de dermed forbundne tab af økosystemtjenester og menneskers velfærd – i yderste konsekvens livsgrundlaget, ikke blot her og nu, men også for fremtidige generationer. Bl.a. viser MEA's analyser, at ca. 60 % af de globale økosystemtjenester enten var forringede som følge af menneskelige aktiviteter eller blev udnyttet på et ikke-bæredygtigt niveau (MEA 2005). Evalueringen omfattede i alt 24 typer af økosystemtjenester, hvoraf kun 4 blev vurderet til at være blevet forøget i omfang eller kvalitet i de sidste 50 år, hvorimod 15 var reduceret, mens de resterende 5 enten havde været stabile eller udvist tilbagegang i dele af verden. Tab af økosystemtjenester kan få væsentlige og uheldige konsekvenser for fremtidige generationer og er allerede en barriere for at nå millenniumudviklingsmålene (MEA 2005, Sachs m.fl. 2009), og en forbedret forvaltning under hensyntagen til omkostningerne kunne skabe større velstand. Udgangspunktet for økonomiske analyser på området er en nytteetisk og antropocentrisk opfattelse med fokus på menneskets behov, hvor der ud over den direkte brugsnytte af naturen også inddrages en række ikke-brugsværdier, der kan have symbolsk karakter. I det følgende ses nærmere på den begrebsmæssige ramme, værdisætningen af økosystemtjenester og det optimale niveau af økosystemtjenester. Til slut omtales nogle erfaringer fra danske studier.

## Begreber

Der er to centrale elementer. Det første er betydningen af økosystemernes tilstand og tjenester for menneskers velfærd. Det andet element er klassificeringen af de forskellige økosystemtjenester. Der skelnes overordnet mellem fire typer af tjenester

i MEA: De *forsynende*, som bidrager til en række materielle goder, såsom fødevarer, tømmer, drikkevand og (energibaseret) energi; de *regulerende*, som består af økosystemernes kontrol og indvirkning på både det fysiske og biotiske miljø og bl.a. regulerer vand, luft, klima, bestøvning og kontrollerer skadedyr; de *kulturelle*, som alle er af ikke-materiel karakter og forudsætningen for rekreative og æstetiske goder; og endelig de *støttende*, som understøtter de andre tjenester i form af fotosyntese, vand- og næringsstofkredsløb samt jorddannelse.

FN's økosystemvurdering af økosystemtjenester er ikke direkte operationel. F.eks. er der ikke en klar skelnen mellem økosystemtjenester og de tilhørende goder (Fisher m.fl. 2009). En afklaring af opdelingen mellem funktioner, økosystemtjenester og de endelige goder er beskrevet og anvendt i TEEB studiet samt i den nationale britiske økosystemvurdering, UK NEA (TEEB 2010, Mace et al. 2011). Et resultat er, at de støttende økosystemfunktioner ikke længere er kategoriseret som tjenester, da der udelukkende er tale om funktioner, der understøtter de egentlige tjenester, og værdien af funktionerne er derfor medtaget i værdien af de efterfølgende økosystemtjenester og de færdige goder. Men funktionerne er vigtige at forstå og bør registreres, således at man sikrer, at de fortsat kan understøtte økosystemerne og dermed leverancen af de nødvendige økosystemtjenester, da en eventuel degradering eller reduktion indirekte kan få en negativ effekt på velfærden.

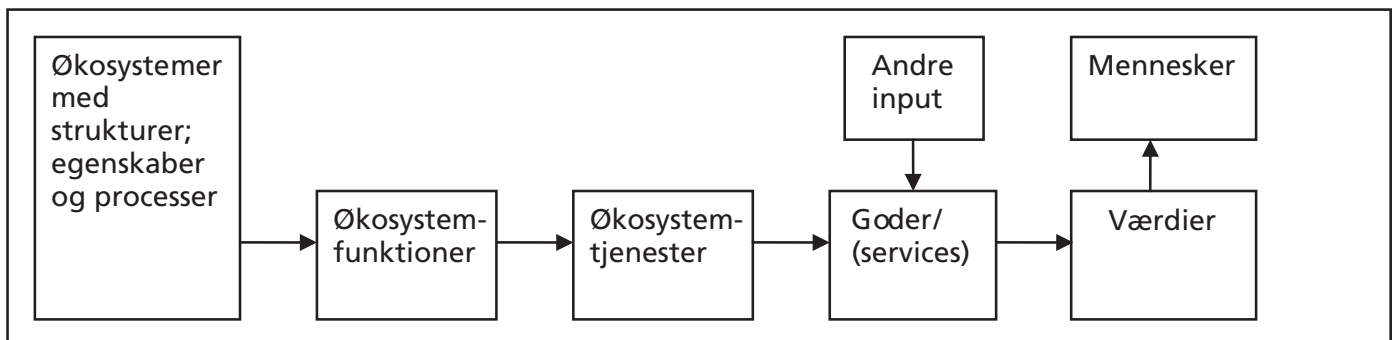
Der arbejdes for tiden med at formulere en international standard for økosystemtjenester; Common International Classification of Ecosystem Services, CICES (Haines-Young and Potschin 2013). Formålet med standarden er at fremme oprettelsen af et standardiseret økosystemregnskabssystem inden for FN's miljøregnskabssystem SEEA. CICES vil desuden blive anvendt i forbindelse med EU's kortlægning af økosystemtjenester (MAES 2012). CICES bygger videre på begrebsafklaringen opnået efter FN's økosystemvurdering i litteraturen samt i TEEB og UK NEA (Haines-Young and Potschin 2013), men indeholder nu i alt 5 niveauer. CICES er stadig under udvikling. Men det ligger fast, at det øverste niveau i CICES består af 3 sektioner; de forsynende, de regulerende og vedligeholdende, og endelig de kulturelle økosystemtjenester, dvs.

svarende til MEA uden de understøttende (Haines-Young and Potschin 2013).

Et centralt element i begrebet økosystemtjenester er, at de efterspørges af mennesker, der opnår en velfærdseffekt af de konkrete tjenester i den konkrete kontekst. Uden denne modtagergruppe er der ikke tale om tjenester, men om økosystemprocesser eller funktioner (Fisher et al., 2009). Det betyder for eksempel, at en bynær skov kan levere flere økosystemtjenester i form af rekreation end en skov i et meget tyndbefolket område. Et andet illustrativt eksempel er grundvandsdannelsen, der er en generel økosystemfunktion. I områder med knaphed på rent vand har grundvandsdannelsen en klar værdi som økosystemtjeneste. Andre steder, hvor der ikke er knaphed, udgør grundvandsdannelsen alene en funktion, men ikke en økosystemtjeneste. Grundvand og rekreation er typiske brugsgoder, men økosystemtjenester kan også indebære ikke-brugsværdier. Det gælder fx evnen til at beskytte biodiversiteten eller konkrete truede arter, og mange studier påviser, at ikke-brugsværdierne kan være relativt store (fx Jacobsen and Thorsen 2010). Variationen i produktionen af økosystemtjenester er således et af de forhold, der udfordrer værdisætningen af tjenesterne. Som illustration af dette og opfølgning på ovennævnte eksempel kan man betragte en situation, hvor to helt identiske skove leverer økosystemtjenester inden for rekreation og herlighedsværdier, der værdimæssigt er meget forskellige udelukkende på baggrund af deres placering i forhold til befolkningscentre. Figur 1 nedenfor viser netop denne sammenhæng mellem økosystemer, økosystemtjenester, goderne der produceres, modtagerne og den værdi, det giver for disse.

Figur 1 sammenfatter økosystemernes strukturer, egenskaber og processer, funktioner og tjenester, der videre sammen med andre input til sidst ender som værdier for mennesker. Goddebegrebet skal forstås bredt og omfatter varer som miljø- og naturgoder. Disse kan være markedsomsatte og ikke-markedsomsatte. Andre input refererer til, at goder ofte vil være produceret gennem en kombination af forskellige input som f.eks. i fiskeriet, hvor arbejde, kapital og havets økosystemer tilsammen bidrager til opnåelsen af fangsterne. Heraf bidrager havets økosystemer i fysisk forstand med tilvæksten for de ar-

**Figur 1. Sammenhæng mellem økosystemer, deres tjenester og værdier**



ter, der har interesse for mennesket. Værdien af disse tjenester er imidlertid afhængig af både efterspørgslen efter fiskeprodukterne, omkostningerne ved fangsten samt reguleringen af fiskeriet, jf. Ravensbeck m.fl. (2013b). Opdelingen i figur 1 giver den komplekse kobling mellem økosystemer og menneskets velfærd.

### Værdisætning af økosystemtjenester

Økosystemtjenester er økosystemernes bidrag til produktionen af goder, herunder offentlige goder.<sup>2</sup> Økosystemer er kapitalgoder, der sammen med f.eks. vand, luft, mineraler osv. udgør naturkapitalen, og som giver et afkast eller en strøm af tjenester (Turner and Daily, 2008). Herved ses således sammenhængen mellem naturkapital og økosystemtjenester. Ændringer i naturkapitalen påvirker strømmen af økosystemtjenesterne.

Værdifastsættelse af økosystemtjenesterne er en svær opgave pga. ufuldstændig fysisk og økologisk viden om økosystemernes processer og deres effekt på økosystemtjenesterne ved miljøforandringer eller miljøpolitiske tiltag. Herunder spiller en række forhold knyttet til den økonomiske teori, såsom eksternaliteter og tilstedeværelsen af offentlige goder samt tilstedeværelsen af kritisk naturkapital<sup>3</sup> en vigtig rolle (Fisher m.fl. 2009, Pearce 2007). Figur 2 kan illustrere en række af disse forhold, som medfører, at der skal udvises forsigtighed ved værdisætning af økosystemtjenester. Figuren og den tilhørende beskrivelse bygger på Pearce (2007).

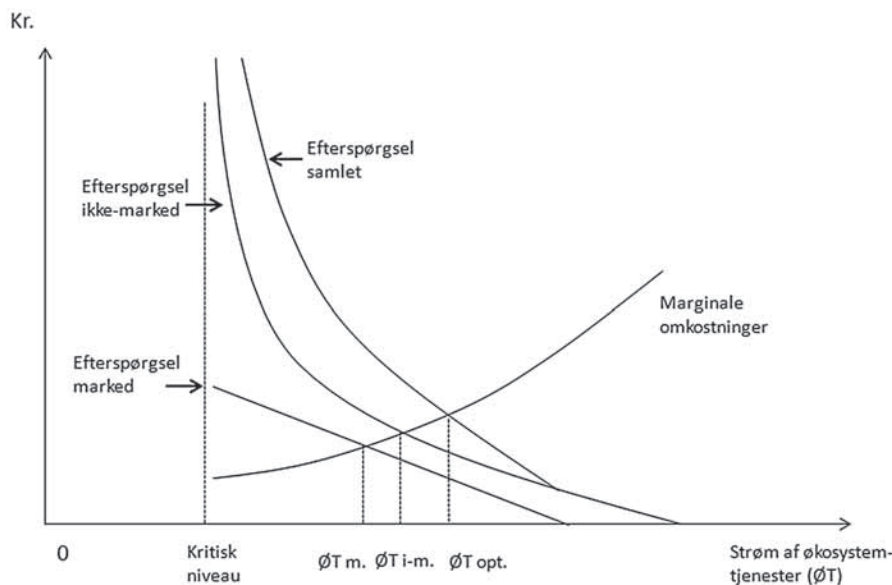
Det er samtidigt interessant at opgøre det optimale niveau af økosystemtjenester. Imidlertid vil markedets efterspørgsel kun omfatte de goder, der kan sælges på et marked såsom føde-

varer, træ og fisk. Den samlede efterspørgsel for økosystemtjenester derimod er summen af folks samlede efterspørgsel af både markedsomsatte og ikke-markedsomsatte økosystemtjenester, jf. figur 2. Her antages det forenkende, at begge grupper af økosystemtjenester produceres i samme økosystem. Den samlede efterspørgsel findes ved en vertikal summering af efterspørgslen af markedsomsatte og ikke-markedsomsatte goder. Det antages endvidere i eksemplet, at produktionen sker ved samproduktion (joint production) af markedsomsatte og ikke-markedsomsatte goder, dvs. at der kun er en marginalomkostningsfunktion.

Efterspørgslen falder med strømmen af økosystemtjenester, idet der antages en faldende marginalnytte. Der er indtegnet et kritisk niveau (kritisk naturkapital) på figuren, idet det antages, at når man når dette niveau, er der risiko for, at økosystemerne kolliderer, eller at reduktionen af økosystemtjenester får meget stor indflydelse på den menneskelige velfærd.

De marginale samfundsmæssige omkostninger af økosystemtjenesterne inkluderer forvaltnings- og plejeomkostninger samt alternativomkostninger ved arealanvendelse og er her antaget at være stigende. Det optimale niveau for økosystemtjenester vil være  $\text{ØT}_m$ , hvis der alene er efterspørgsel efter markedsomsatte tjenester eller goder. Hvis der kun er tale om ikke-markedsomsatte økosystemtjenester, vil det optimale niveau være  $\text{ØT}_{i-m}$ . Samlet bliver det optimale niveau  $\text{ØT}_{opt}$ . Der er knyttet en række interessante reguleringsmæssige aspekter til situationen med både private og offentlige goder i forbindelse med at sikre et optimalt økosystem, men disse behandles ikke videre her.

Figur 2. Efterspørgsel og udbud af økosystemtjenester





Økosystemtjenester er behandlet med udgangspunkt i et antropocentrisk værdisystem, hvor værdien af natur- og miljøgoder er bestemt af menneskelige præferencer (se f.eks. Fisher et al. 2009) og derfor kan standard værdisætningsmetoder anvendes. Miljø- og naturgoder skaber en række værdier for mennesker, afspejlet i direkte brugsværdier, indirekte brugsværdier, optionsværdier, eksistensværdier samt arveværdier, som beskrives kort nedenfor (Ravensbeck m.fl. 2013). De tre hovedtyper af økosystemtjenester (forsynende, regulerende og kulturelle) indeholder alle flere forskellige, men ikke alle værdityper, som det fremgår af figur 3. Ofte jf. oversigten i Ravensbeck et al. (2013) angives følgende kategorier af værdier:

**Direkte brugsværdi:** Er relateret til den nytte mennesker oplever ved direkte anvendelse af miljø- og naturgodet enten som en del af en produktion og/eller ved direkte brug. Disse værdier kan stamme fra produktionen af fødevarer, træ, fiske-/fuglebestande eller grundvand samt fra de rekreative værdier som fx at gå en tur i skoven.

**Indirekte brugsværdi:** Knytter sig bl.a. til værdien af stabile økosystemer og omfatter en række af miljøets regulerende ydelser, såsom filtrering og nedbrydning af forurenende stoffer, lagring af kulstof og sikring mod katastrofer som stormfald og oversvømmelse.

**Optionsværdi:** Repræsenterer den værdi man oplever ved at kunne bevare mulighederne for at benytte eksisterende miljø- og naturgoder i fremtiden, bl.a. hvis der opstår ny viden om naturens anvendelsesmuligheder, eller at man ændrer præfe-

rencer for goderne eller uforudsete begivenheder (man taler her om quasi-optionsværdi).

Ikke-brugsværdier, som inkluderer:

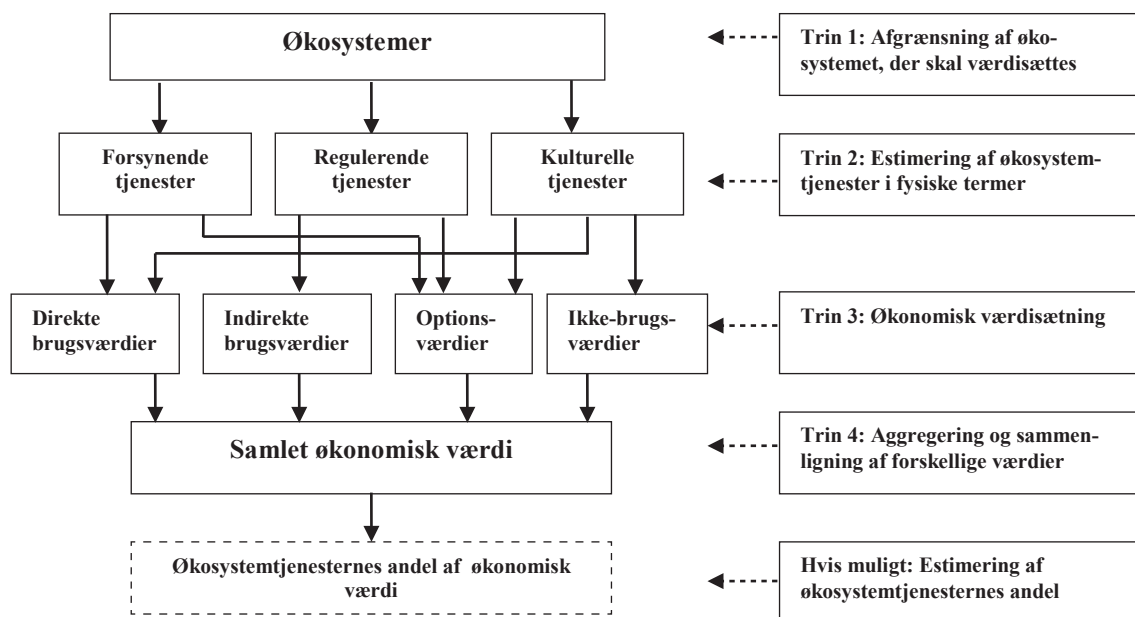
**Eksistensværdi:** Som er en ikke-brugsværdi, der afspejler, at det har værdi for mennesker at vide, at der findes en særlig art, et særligt kunstværk eller tilsvarende, også selvom de aldrig ser arten, kunstværket eller lignende, eller på anden vis har nogen direkte gavn af dens eksistens.

**Arveværdier/testamentariske værdier:** Er en anden ikke-brugsværdi, der bygger på en etisk overvejelse, om man bør viderebringe velfærdsmuligheder for kommende generationer, og at mennesker har glæde af at forøge velfærden for eksempelvis egne børn og børnebørn (altruisme/arvemotiv).

Desuden bør nævnes de såkaldte symbolværdier (»intrinsic values«), der er svære at afdække, da man af moralske/etiske, kulturelle eller nationale grunde afviser at afsløre den økonomiske værdi (Dubgaard m.fl. 2002, Mace et al. 2011). Det kan imidlertid diskuteres, hvorvidt den økonomiske værdisætning ikke allerede til en vis grad inddrager disse værdier, jf. at grænsen mellem eksistensværdier og egenværdier i virkeligheden er vanskelig at sætte (Bateman et al. 2011).

Analyserne fokuserer på ændringer i den totale økonomiske værdi, og det er således ikke de absolutte størrelser man er interesseret i at estimere. Samtidigt vil økosystemer ofte yde en række forskellige typer af tjenester i form af bundter af økosystemtjenester. Hertil kommer, at goderne ofte »produceres« i

Figur 3. Tilgang til værdisætning af økosystem og deres tjenester



en kombination af forskellige input, og at opgaven således også består i at adskille økosystemernes bidrag fra de øvrige, idet man kan estimere de øvrige inputs værdi ud fra deres alternative anvendelsesmuligheder (Bateman et al. 2011).

#### 4. Danske studier

I Ravensbeck m.fl. (2013) er der med CICES som referenceramme gennemgået forskellige økosystemtjenester, der er undersøgt i danske værdisætningsstudier. Det fremgår, at det både er vanskeligt, og at der endnu udestår en omfattende indsats, inden opgørelserne umiddelbart kan anvendes i politiksammenhæng. De forsynde økosystemtjenester er for manges vedkommende markedsomsatte og derfor velundersøgte. Det gælder især de økosystemtjenester, der indgår som input til de traditionelle primære erhverv; landbrug, skovbrug og fiskeri. Derimod er der ikke så mange danske studier og opgørelser af de regulerende tjenesters betydning eller værdier. Det skyldes i høj grad, at de både naturvidenskabeligt og økonomisk kan være svære at kvantificere. Endelig har der i Danmark i de seneste 20 år været et stigende antal værdisætningsstudier af kulturelle økosystemtjenester, primært rettet mod naturbeskyttelse, biodiversitet, herlighedsværdier og rekreation. Værdisætningen af de kulturelle økosystemtjenester indebærer den særlige udfordring, at de er stærkt afhængige af specifikke lokale forhold udover de naturgivne forhold såsom demografi og lokale traditioner.

Et af de velundersøgte områder er rekreation og friluftsliv. Studier gennemført på basis af interview- og spørgeskemaundersøgelser viser tydeligt, at nærhed af skov og naturarealer samt adgangen hertil værdsættes højt, og at værdien af den rekreative brug af skove kan beløbe sig til adskillige tusinde kr. pr. ha. Dette er dog stærkt afhængigt af beliggenhed i forhold til befolkningscentre samt naturarealernes karakter og størrelse. Det kan her tilføjes, at der også i en anden type undersøgelser kan påvises en veldokumenteret sammenhæng mellem natur og herlighedsværdier. Således kan huse med søudsigt eller beliggende i nærhed af skov opnå gennemsnitlig merpris på flere hundrede tusind kr. afhængigt af det pågældende område.

En række danske undersøgelser har forsøgt at kvantificere værdien af biodiversiteten (eksistensværdien) og aspekter knyttet til arters trøethed, antal, eller hvor »karismatiske« arterne er. Generelt er der en stor betalingsvillighed knyttet til beskyttelsen af biodiversiteten, men samtidig også en stor variation i denne. Der er størst betalingsvillighed til at beskytte truede arter og en noget mindre betalingsvillighed, hvis der er tale

om sjældne arter. Endelig er betalingsvilligheden i forhold til at øge bestanden af almindelige arter betydelig mindre end for de to førstnævnte grupper. Samtidig ses, at den marginale betalingsvilje er aftagende med antallet af arter, der skal beskyttes.

#### 5. Afsluttende bemærkninger

Som nævnt i indledningen er der på EU-plan igangsat et arbejde med kortlægning og vurdering af økosystemerne og deres tjenester. Dette arbejde skal ses som det første vigtige led i etableringen af en bæredygtig forvaltning af disse tjenester på europæisk plan, og det skal ses i sammenhæng med EU's biodiversitetsstrategi for 2020. Hovedformålet med denne strategi er at standse tabet af biodiversitet og nedbrydelsen af økosystemtjenester samt som et delmål at genetablere mindst 15 % af de ødelagte områder i overensstemmelse med de globale mål (Aichi-målene).

I forbindelse med den fremtidige udmøntning af Natur- og Landbrugskommissionens anbefalinger i 2013 forventes det, at arbejdet med naturområdet skal styrkes gennem Naturplan Danmark og vil inkludere en vision om et grønt naturnetværk. Hensigten med et sådant netværk er blandt andet skabelsen af mere og bedre sammenhængende natur med potentiale for ikke mindst et rigere dyre- og planteliv. Som en del af dette fokus og lanceringen af en vision om et sådant grønt naturnetværk er der et tydeligt behov for at kunne dokumentere velfærdsøkonomiske konsekvenser af et ændret udbud af økosystemtjenester. Denne viden om økosystemtjenester og deres værdisætning vil bidrage til et bedre grundlag for at inddrage dem i økonomiske analyser og beslutningsprocesser.

Imidlertid er det naturvidenskabelige grundlag ofte mangelfuldt, når man ønsker at vurdere status for økosystemtjenesterne samt potentielle ændringer i forbindelse med nye miljøpolitiske tiltag, prioriteringer, ændret arealanvendelse eller miljøforandringer (forurening, klimaforandringer mv.). Det må derfor anses for urealistisk, at man på kort sigt vil kunne gennemføre en fuldt tilfredsstillende kortlægning og samlet evaluering af økosystemtjenesterne. Et oplagt pejlemærke for et omfattende studium, der kunne bringe kortlægningen og værdisætningen et langt skridt fremad, vil være den nationale britiske økosystemvurdering. UK NEA må ses som den mest ambitiøse økosystemtjeneste vurdering/kortlægning i Europa til dato. Det har krævet betydelige ressourcer at gennemføre denne, idet det tog ca. 2 år og har kostet omkring 1,3 mio. pund og involveret mere end 500 forskere.

## LITTERATURLISTE

- Bateman, I.J., Mace, G.M., Fezzi, C., Atkinson G. and Turner R.K. 2011: Economic Analysis for ecosystem Service Assessments. *Environmental Resource Economics*, 48:177-218.
- Costanza, R., d'Arge, R., De Groot, R., Farber, S., Grasso, M., Hannon, B., Limburg, K., Naeem, S., O'Neill, R.V., Paruelo, J., Raskin, R.G., Sutton, P. and van den Belt, M., 1997: The values of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature* 387:253-260.
- Daily, G.C. 1997: What are ecosystem services? Introduction: p. 1-10. I: Daily, G.C. (Ed.): *Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems*. Island Press, Washington, D.C.
- Daily, G.C., Kareiva, P.M., Polasky, S. Ricketts, T.H. and Tallis H. (2011). *Natural Capital. Theory and Practice of Mapping Ecosystem Services*. In Kareiva, Tallis, H. Ricketts, T.H., Daily, G.C. and Polasky, S. Oxford University Press. 392 pp.
- Dietz, S. and Neumayer, E. 2007: Weak and strong sustainability in the SEEA: Concepts and measurement. *Ecological Economics* 61:617-626.
- Dubgaard, A., Kallesøe, M.F., Petersen, M.L., Damgaard, C.K. og Erichsen, E.H. 2002a: Velfærd og økonomi i relation til biologisk mangfoldighed og naturbeskyttelse. Skrifter fra Institut for Økonomi, Skov og Landskab. Samfundsvidenskabelige, serie. 8, 2002.
- Fisher, B.R., Turner, R.K. and Morling, P. 2009: Defining and classifying ecosystem services for decision making. *Ecological Economics* 68:643-653.
- Haines-Young, R. and Potschin M. 2013: Common International Classification of Ecosystem Services (CICES): Consultation on Version 4, August-December 2012, Report to the European Environment Agency. EEA Framework Contract No: EEA/IEA/09/003
- Jacobsen, J.B. and Thorsen, B.J. 2010: Preferences for site and environmental functions when selecting forthcoming national parks. *Ecological Economics* 69:1532-1544.
- Mace, G.M. et al. 2011: Conceptual Framework and Methodology. I: UK National Ecosystem Assessment, Technical Report. Cambridge: UNEP-WCMC, Chapter 2.
- MAES. 2012: Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services (MAES). An analytical framework for ecosystem assessment under action 5 of the EU Biodiversity Strategy to 2020. Discussion paper –version 9.6. Millennium Ecosystem Assessment (MEA). 2005: *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. Island Press, Washington, DC.
- Pearce, D. 2007: Do we really care about Biodiversity? *Environmental and Resource Economics*. 37:313-333.
- Ravensbeck, L. Andersen, P. Thorsen, B.J. og Strange, N. 2013: Økosystemtjenester og deres værdisætning i tilknytning til et landsdækkende grønt naturnetværk i Danmark – eksisterende viden, potentiel anvendelse og vidensbehov. *IFRO Rapport* 218. 63 pp.
- Ravensbeck, L., Frost, H. og Andersen P. 2013b. Fiskeri, økosystemtjenester og økonomi. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*. 151: 259-277.
- Sachs, J. m.fl. 2009: Biodiversity Conservation and the Millennium Development Goals. *Science* 325:1502-1503.
- TEEB. 2010: The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB.
- Turner, R.K. and Daily, G. 2008: The Ecosystem Services Framework and Natural Capital Conservation. *Environmental Resource Economics* 39:25-35.

## NOTER

- Note 1. Artiklen bygger på *IFRO rapport* 218 (Ravensbeck, L., Andersen, P., Thorsen, B.J. og Strange, N., 2013. Dele af artiklen er derfor delvist eller helt identisk med tilsvarende i rapporten. Det gælder f.eks. figurer og den dertil hørende tekst.
- Note 2. Offentlige goder er karakteriseret ved, at det er umuligt at udelukke ikke-betalende fra forbrug (ikke ekskluderbart), og at en persons forbrug ikke forringer andres forbrug af godet (ikke rivaliserende). Kan normalt ikke gøres markedsomsættelige, men de kan værdisættes.
- Note 3. Kritisk naturkapital kan forstås som naturkapital, hvis tab ville være irreversibelt samt medføre store omkostninger for menneskers velfærd eller ville være uetisk (Dietz and Neumayer, 2007).

# Hvorfor skal staten eje DONG?

Siden DONG blev oprettet i 1972, er sammensætningen af selskabets forretningsaktiviteter ændret betydeligt. Det samme er betingelserne for at drive national energipolitik. Tilsammen gør disse ændringer det statslige ejerskab mindre oplagt end tidligere.



## OLE JESS OLSEN

ENSPAC, Roskilde Universitet  
og Institutionen för Byggd miljö och  
Energiteknik, Linné Universitetet,  
Växjö, Sverige

»Lad være med at sælge arvesølvet« lød det ofte i vinterens ophidsede debat om statens salg af DONG-aktier til Goldman Sachs. Metaforen udtrykker, at det er bedst at beholde de opgaver, som DONG varetager, i statsligt regi. Hvis det ikke bare er godt i sig selv, at staten ejer virksomheder, må begrundelsen være, at DONG er et vigtigt aktiv for dansk energipolitik. I det følgende vil jeg diskutere, i hvilket omfang dette er rigtigt, og dermed om det er problematisk at sælge ud af arvesølvet. Først vil den delvise privatisering af DONG blive placeret i den europæiske og danske tradition for statsligt ejerskab med særlig vægt på energisektoren. Dernæst vil jeg se på de radikalt forandrede betingelser for at drive national energipolitik og diskutere, hvad det betyder for argumenterne for statsligt ejerskab til energivirksomheder. Dette udbygges med en gennemgang af ændringerne i DONG's opgaveportefølje, der har ført virksomheden væk fra de oprindelige begrundelser for at oprette og drive et statsligt energiselskab. I artiklen tages der ikke stilling til, om aftalen med Goldman Sachs er en god eller en dårlig aftale.

## Statsligt ejerskab

Hvorfor ejer staten erhvervsvirksomheder i en markedsøkonomi<sup>1</sup>? Denne diskussion er ret gammel og er ofte blevet ført med udgangspunkt i ideologiske holdninger. Tidligere havde de socialistiske partier overtagelse af »økonomiens kontrolpo-

ster« som et vigtigt punkt på programmet. Kommunisterne gjorde alvor af sagen, da de overtog magten i Rusland efter revolutionen i 1917 og i Østeuropa efter anden verdenskrig. Det engelske Labour havde oprindeligt nationaliseringer som en vigtig del af partiprogrammet, som de realiserede ved at lade staten overtage en række nøgleindustrier, da de kom til magten lige efter anden verdenskrig. I dag er der kun få fortalere tilbage for det synspunkt, at offentligt ejerskab er bedst. Det er nok nemmere at finde fortalere for det modsatte synspunkt, at det altid er skidt. Det mere pragmatiske standpunkt, at det i nogle tilfælde er fornuftigt med offentligt ejerskab, har i ikke-kommunistiske europæiske lande været det mest udbredte og det, der har ligget bag overtagelsen eller oprettelsen af de fleste statsvirksomheder. Det har bare ikke været særlig synligt i i den offentlige debat.

I virkelighedens verden har statens oprettelse eller overtagelse (nationalisering) af erhvervsvirksomheder kun sjældent været dikteret af ideologiske holdninger, men er ofte sket som ad hoc løsninger på akutte økonomiske problemer. Det mest markante historiske eksempel er nok Mussolinis overtagelse af de store italienske banker og deres omfattende industribesiddelser under 30'ernes økonomiske krise. Et dansk eksempel er statens overtagelse af Landmandsbanken efter krakket i 1922. Nogle gange blev de overtagne selskaber solgt tilbage til

NOTE 1 Kommunal erhvervsvirksomhed har været og er fortsat udbredt i Europa, hvilket i særdeleshed gælder for Danmark, hvor statslige virksomheder derimod har været et meget begrænset fænomen. Elektricitet, fjernvarme, gas, vand, spildevand, affald og sågar telefoni har været typiske områder for kommunal virksomhedsdrift

private interesser, når krisen var overstået – det gjorde Landmandsbanken. Andre gange blev de hængende under statsligt ejerskab. Der blev så opfundet nye begrundelser, hvilket bl.a. skete i efterkrigstidens Italien. At dette til tider kunne udvikle sig ad absurdum, er der flere eksempler på. Under 70'ernes økonomiske lavkonjunktur overtog den (borgerlige) svenske regering en lang række kriseramte industrivirksomheder (daværende Industriminister Åslings såkaldte »Industriakuten«). På et tidspunkt blev en borgerlig politiker i en TV-debat afæsket et svar på, hvorfor han så det som en statslig opgave at drive en klædefabrik. Svaret var, at det skete af beredskabshensyn, »svenske soldater skal ikke risikere at gå nøgne i krig«. Hvor sådanne konjunkturbetingede virksomhedsovertagelser har været omfattende i lande som Italien, Frankrig, Sverige og Spanien, har der kun været få eksempler i Danmark.

Der findes også mange statslige (offentlige virksomheder), hvor oprettelsen/overtagelsen har været begrundet med mere langsigtede politiske formål. Det gælder først og fremmest de forsyningsvirksomheder for energi, vand, kommunikation og offentlig transport, der var væsentlige for udviklingen af den nationale og kommunale økonomi. Denne virksomhed krævede en meget kapitalkrævende infrastruktur, som det var hensigtsmæssigt at give et enkelt selskab eneret til (såkaldte »naturlige monopoler«).

### Statslige energiselskaber

I energisektoren har det statslige virksomhedsengagement ofte haft et langsigtet politisk formål. Når den svenske og den norske stat gik ind i elforsyningen i begyndelsen af 1900-tallet, var det, fordi de ønskede at kontrollere vandkraften som en strategisk ressource. I 30'erne lod en række europæiske lande statsvirksomheder varetage udbygningen af det overordnede højspændingsnet for elektricitet. Formålet var at sikre, at den nye højspændingsteknologi, der kunne forbinde kraftværker og forbrugsområder over lange afstande, ikke blev bremset af konflikter mellem datidens privatejede el-selskaber. Også efter anden verdenskrig har statslige selskaber spillet en vigtig rolle i energipolitikken. Et markant eksempel er Electricité de France, der stod for opbygningen af en atomkraftbaseret elforsyning efter oliekrisen i 70'erne.

Siden Churchill nationaliserede olieforsyningen under første verdenskrig for at sikre olieforsyningerne til den engelske flåde, er der også mange eksempler på statslige olie- og gasselskaber. De er ofte blevet oprettet for at sikre kontrol med den nationale udnyttelse af olie- og gasforekomster – direkte indtjening fra udnyttelsen af nationale ressourcer og opnåelse af teknisk og geologisk viden for bedre at kunne kontrollere private operatørers aktiviteter. Både DONG og norske Statoil blev oprettet som statslige olieselskaber med sådanne opgaver for øje.

Sammenlignet med andre europæiske lande har statslige energivirksomheder været et meget begrænset fænomen i Danmark. DONG, der blev oprettet i 1972 i forbindelse med udnyttelsen af de danske fund af olie og gas i Nordsøen, er således den første statslige energivirksomhed. Selskabet fik til opgave at bygge

rør til at ilandføre gas og olie fra felterne i Nordsøen, ligesom det skulle overtage den olie, som staten havde ret til fra koncessionen til Dansk Undergrunds Konsortium (DUC). Under oliekrisen i de følgende år blev opgaverne udvidet til at omfatte statslige olie-køb (energiminister Poul Nielsens »klokkerne aftale«) og anlæg af et landsdækkende transmissionsnet for gas, ligesom Dong blev partner (og operatør) i de senere koncessioner i den danske del af Nordsøen.

Indtil midten af nullerne var dansk elforsyning udelukkende ejet af kommuner og forbrugere (andelsselskaber). Det gjaldt også den overvejende del af fjernvarmeforsyningen, ligesom al distribution af naturgas til slutkunder (indtil 2000) blev drevet af fælleskommunale selskaber. I 30'erne forsøgte Stauning-regeringen forgæves at engagere staten for ligesom i andre europæiske lande at sikre en hurtig udbygning af et landsdækkende højspændingsnet. Først i 2004 overtog staten som led i en aftale med elsektoren det overordnede højspændingsnet samt rollen som systemoperatør (den, der har det overordnede ansvar for den danske elforsyning), hvortil der blev oprettet et nyt statsligt selskab, Energinet.dk. To år efter købte DONG så de fleste af landets kraftværker og de lokale net, der forsyner kunderne i København og Nordsjælland. I den forbindelse fik Energinet.dk også overdraget gastransmissionsnettet fra DONG. Den centrale nationale energiinfrastruktur ejes altså i dag af det (hel)statslige selskab Energinet.dk, der er en selvstændig offentlig virksomhed (som DSB).

### Ændrede betingelser for at drive national energipolitik

Den netop skitserede udvikling med et stærkt offentligt engagement i energisektoren gennem statslige og kommunale selskaber skete inden for en klart afgrænset nationalstatslig ramme. Det var nationalstaten, der entydigt fastlagde de politiske rammer for et lands energiforsyning. Statslige energivirksomheder kunne her tjene som et aktivt instrument i den nationale energipolitik. Sådant er det ikke længere. I dag er det EU, der fastlægger de energipolitiske rammer for medlemslandenes energiforsyning. Medlemslandene har stadig frihedsgrader, men det, de beslutter, skal holde sig inden for det, der fastlægges i EU's direktiver. Der er også etableret europæiske reguleringsorganer, der skal koordinere og udstikke rammer for medlemslandenes aktiviteter. Det gælder således det europæiske energiagentur (ACER) og organisationen for samarbejde mellem de europæiske systemoperatører (ENTSO-E).

En samtidig meget vigtig ændring, som har været drevet af EU's indre marked, er overgangen fra nationale monopoler til international konkurrence for de ovenfor nævnte forsyningsmonopoler (el, gas, kommunikation og offentlig transport). El- og gasforsyning blev tidligere drevet af virksomheder med national og lokal eneret til at forsyne kunderne. Sådant er det ikke længere. Både el og gas udbydes i dag af konkurrerende leverandører. El- og gasnettet er naturnødvendigt et monopol (det ville sikkert gøre borgerne meget ophidsede, hvis konkurrerende virksomheder hver gravede gaderne op til deres rør og kabler – og det ville garanteret være meget dyrt). Til gengæld for eneretten er netmonopolerne stramt reguleret af nationale



myndigheder (i Danmark Energitilsynet), der i tæt samarbejde med de andre nationale myndigheder (ACER, se ovenfor) følger regler udstukket i EU's direktiver. Samtidig er der i dag et meget mere udbygget tilsyn med, at konkurrencen for salg af el og gas fungerer, hvilket varetages nidkært i samarbejde mellem EU-Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder. Når DONG ikke kunne fortsætte med at eje og drive det danske gastransmissionsnet, men måtte overdrage det til Energinet.dk, var det for at forhindre vertikal integration mellem monopol (net) og konkurrence (levering af gas) og således sikre konkurrencen.

I denne verden betyder ejerskab ikke så meget som det gjorde tidligere. Det vigtigste er markedsstruktur og regulering. Da Margaret Thatcher begyndte at privatisere de engelske statsvirksomheder i 80'erne, var det af rent ideologiske grunde – statsligt ejerskab er af det onde. Da man nåede til elforsyningen i 1990, var det imidlertid blevet klart, at privatisering af et offentligt monopol ikke gør verden bedre, snarere tværtimod. Der blev derfor tænkt meget i at udforme en markeds- og reguleringsform for elforsyningen, der skulle sikre konkurrence for produktion og salg af elektricitet og en effektiv regulering af netmonopolet.

### Hvad laver DONG i dag?

De fleste af DONG's aktiviteter foregår i dag på markeder med konkurrence. Her er det langt sværere at se de særlige argumenter for statslige virksomheder, end det var for fortidens forsyningsmonopoler under nationalstatslige rammer. Jeg vil vove den påstand, at der under og efter DONG's overtagelse af en stor del af den danske elsektor ikke har været nogen egentlig diskussion af selskabets energipolitiske rolle under nutidens vilkår. Staten har forvaltet DONG som et finansielt aktiv, der helst skulle skaffe størst muligt afkast, og ikke som et energipolitisk instrument. Efter sigende lagde finansminister Thor Pedersen i 2006 (i fuld overensstemmelse med den daværende opposition) et betydeligt pres på de jysk-fynske elselskaber, der ejede ELSAM, for at de skulle sælge »dansk«, dvs. til DONG. Jeg husker ikke, at der på det tidspunkt blev fremlagt store visioner for, hvad staten skulle bruge det nye selskab til. En mistanke kunne være, at det mere handlede om at fede selskabet op til efterfølgende privatisering ved at sikre det en dominerende position i dansk elforsyning. Hvis mistanken er rigtig, blev hensynet til at pleje værdien af statens aktiv (arvesølvet) sat højere end hensynet til konkurrencen og forbrugerne.

Da der ikke var tænkt klare energipolitiske tanker for, hvordan det nye selskab med den stærkt udvidede opgaveportefølje skulle agere under nutidens vilkår, var det op til ledelsen at finde på noget – hvilket på ingen måde er et særsyn for stats-ejede selskaber. Det nye indsatsområde blev havvindmølleparker, hvor DONG fra ELSAM havde overtaget ekspertise fra de første danske parker. Da det tillige var de første havvindmølleparker af den størrelse i verden, overtog DONG en klar »first mover« fordel. Hvis man skulle satse på området som en vigtig fremtidig forretningsaktivitet, kunne det ikke kun ske i Danmark, hvor det trods alt er begrænset, hvor mange havvind-

mølleparker der skal opføres. DONG valgte derfor at gå ind i udbygningen andetsteds, hvor både mulighederne og pengene er større, først og fremmest i England og Tyskland. Selskabet gjorde det også klart, at man gik efter pengene – hvis den forventede betaling (dvs. tilskuddene) var større i udlandet, var det her, aktiviteterne blev lagt.

Finansministeren siger ofte, at Goldman Sachs penge skal bruges til at styrke den »grønne« strategi med satsning på havvindmølleparker. Han siger ikke så ofte, at DONG's strategi også indeholder et andet, »sort« ben, nemlig efterforskning og udvinding af olie og gas. Dette har ellers i mange år været en vigtig aktivitet for DONG, først i den danske del af Nordsøen, men nu i stigende omfang i udlandet, og vil fortsat være det med Goldman Sachs' deltagelse i fremtiden. Et argument for statslige virksomheders engagement i olie- og gasudvinding på det nationale territorium er som nævnt at få nyttig viden, som kan bruges, når staten tilrettelægger fremtidige udbudsrunder. Men dette er næppe et argument, når DONG byder på at finde og udvinde gas og olie ved Shetlandsøerne.

Det tredje store område for DONG i dag er salg og distribution af el og gas. Omkring år 2000 overtog DONG to nødlidende regionale gasselskaber på Vestsjælland og i Sønderjylland, der tidligere var ejet af kommunerne. Efter overtagelsen i 2006 af NESAs elforsyning samt af elforsyningen i København og på Frederiksberg blev DONG det største forsyningselskab i Danmark. Både el og gas sælges i konkurrence med andre leverandører, medens netvirksomheden er reguleret på lige fod med andre netselskaber for el og gas (de fleste er ejet af kommuner og forbrugere). Det er svært at se, hvad det særlige argument for statsligt ejerskab af denne virksomhed er. Det gælder i endnu større grad for de gashandelselskaber, som DONG har købt i England og Holland.

Endelig ejer DONG kraftværker, både i Danmark og udlandet. Disse værker skal konkurrere med andre kraftværker (der i dag også er vindmøller og mindre, naturgasfyrede kraftvarmeverker). Efter at det blev elselskab, købte DONG gaskraftværker i Holland og i England, som siden ikke kunne konkurrere med de værker, der udnytter tidens lave kulpriser. Jeg har vanskeligt ved at se den store principielle forskel på DONG's engagement i udenlandsk gaskraft og Danske Banks køb af irske banker. Begge dele var for tjene penge og begge dele kuldsejlede på grund af ændringer i omverdenen – gaskraftværkerne kunne ikke konkurrere, fordi amerikansk skiffergas fortrængte kul, som så blev solgt billigt i Europa; de irske banker blev ramt af finanskrisen, der også kom fra USA.

DONG's danske kraftværker trues i dag af den stigende mængde vindkraft, der altid vil kunne tilbyde en lavere pris. De er også ved at være gamle og udtjente og vil blive lukket ned i de kommende år uden at blive erstattet af nye. Det kan blive et problem for varmekunderne i de store byer, der bruger overskudsvarme fra kraftværkerne. Jeg forventer ikke, at DONG vil undlade at lukke urentable værker af hensyn til varmekunderne. Det er derfor muligt, at andre byer vil følge Københavns

eksempel, hvor Københavns Energi (nu HOFOR) købte Amalgerværket fra svenske (statsejede) Vattenfall. En sådan udvikling, hvor kommunale selskaber overtager energiproduktion for at sikre lokale hensyn, ses i dag i Tyskland, hvor store byer som Berlin og Hamburg overtager el- og varmeproduktion fra de store elselskaber.

### Den energipolitiske udfordring

Det centrale problem for dansk energipolitik i disse år er omstillingen til vedvarende energi. Udfordringen er ikke at fastlægge procenter for mængden af vedvarende energi og siden få opstillet vindmøller og andre vedvarende energianlæg. De skal nok komme, hvis blot de økonomiske betingelser er til stede. Hovedudfordringen er at sikre, at fremtidens elforsyning fungerer og fortsat kan levere den høje kvalitet, som vi er vant til. Kraftværker kan der skrues op og ned for alt efter behov. Vindkraft kommer i sagens natur, som vinden blæser, og det gør den ikke altid, når vi har brug for at tænde for computeren eller fjernsynet. De centrale aktører, der skal sikre fremtidens elforsyning under disse betingelser er netselskaberne, både de lokale og det statslige Energinet.dk. Danmark er det land i verden, der i dag har langt mest vindkraft i elproduktionen, og kan, hvis de nævnte selskaber har de rette rammer, blive en »first mover« med hensyn til at finde stabile løsninger på problemerne med en svingende elforsyning fra vindkraft.

Som landets største lokale elnetselskab har DONG selvfølgelig en vigtig rolle at spille her. Det er bare svært at se, hvad det statslige ejerskab betyder i udfyldelsen af denne rolle. Ligesom i eksemplet ovenfor med at sikre den lokale varmeforsyning ligner det langt mere en kommunal opgave. Hvor udviklingen af elforsyning i mange år entydigt gik i retning af øget centralisering for at indhøste stordriftsfordele, så vil fremtidens elnet repræsentere en bevægelse i den modsatte retning med større lokal deltagelse (det, der i folkemunde kaldes »smart grid«).

Et vigtigt element i fremtidens elforsyning vil være en større inddragelse af forbrugerne, der forventes at kunne bidrage aktivt til at opretholde en stabil forsyning. DONG var hurtigt ude med at udvikle en model for elbiler (»Better Place«), der skulle gøre det muligt at styre opladningen af bilerne og herved bidrage til at sikre elstabiliteten. Forsøget endte som en fiasko og aktiviteterne er nu overtaget og videreført af den tyske energimastodont EON. En vigtig forudsætning for aktiv inddragelse af forbrugerne er erstatning af deres gamle elmålere med nye, der gør kommunikation med og fjernstyring af forbruget fra det lokale netselskab muligt. Her har DONG i modsætning til en række jyske, forbrugerejede selskaber været meget langsom til at gå i gang. Selskabet krævede, at omkostningen til de nye målere skulle kunne dækkes gennem dets (reguleringsfaste) indtægtsramme, før det gik i gang.

### Konklusion

Hvad betyder alt dette for DONG som statsejet selskab? Langt de fleste af DONG's aktiviteter er i dag konkurrenceudsatte, hvor selskabet ikke har nogen særstatus (særlige opgaver) i forhold til konkurrenterne. Der kan tjenes store penge, men der kan også tabes meget, hvilket eksemplerne med gaskraftværker og elbiler viser. Samtidig er mulighederne for at bruge statslige virksomheder som et aktivt instrument til at drive national energipolitik slet ikke til stede i samme omfang som tidligere. Det er derfor vanskeligt at finde nogen særlig energipolitisk begrundelse for statsligt ejerskab, og hermed er det fuldt forståeligt, at regeringen fortrinsvis behandler DONG som et finansielt aktiv. Men det betyder samtidig – for at sikre værdien af aktivet bedst muligt – at DONG skal kunne agere på lige fod med konkurrenterne. Vinterens ophedede debat viser, at det for statsvirksomheden DONG er et problem, at de 179 ejere forventer helt andre spilleregler end dem, der gælder for en moderne kapitalistisk virksomhed.

**Djøf Forlag**  
Gothersgade 137  
1123 København K

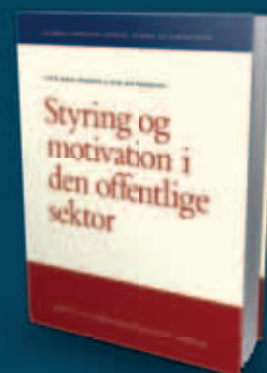
## Aktuelle udgivelser fra Djøf Forlag

### **STYRING OG MOTIVATION I DEN OFFENTLIGE SEKTOR**

*af Lotte Bøgh Andersen & Lene Holm Pedersen*

Styringen i den offentlige sektor bliver ofte kritiseret for ikke at understøtte arbejdet og for at virke demotiverende. »Styring og motivation i den offentlige sektor« tager fat på denne problemstilling med udgangspunkt i et større forskningsprojekt. Bogen fokuserer bl.a. på forholdet mellem den ansatte, lederen og de anvendte styringsredskaber.

1. udgave 2014 | 124 sider | Kr. 250,- | Medl. kr. 200,-



### **AKTIEINVESTERING Teori og praktisk anvendelse**

*af Michael Christensen*

Denne bog omhandler aktier og de teorier og metoder, som bør indgå i enhver praktisk overvejelse om investering i aktier. Du får en generel introduktion til såvel de teoretiske som de praktiske forhold, der vedrører aktier og aktieanalyse. Bogen er velfungerende som både lærebog og opslagsbog til brug inden for den finansielle sektor, samt af medarbejdere ansat i finansielle stillinger i større erhvervsvirksomheder. Fås også som e-bog.

4. udgave 2014 | 304 sider | Pris kr. 585,- | Medl. kr. 468,-

