

Redaktionelt forord

Temaet for dette nummer af *Økonomi & Politik* er klimapolitik, som er dækket af de tre første artikler. I denne første artikel behandler *Ellen Margrethe Basse* det nye regelsystem, som er blevet etableret på internationalt plan som følge af ratifikationen af Kyoto-Protokollen.

I den næste artikel behandler *Mikael Skou Andersen* konsekvenserne af fastlæggelsen af forskellige rentesatser ved udvælgelsen af, om man skal eller ikke skal gennemføre projekter, som kan begrænse udledningen af drivhusgasser.

I den tredje artikel analyser *Lene Holm Pedersen* afgiftssystemet og kvotesystemet forstået som ideer med henblik på nedbringelsen af CO₂-udslippet. Det, at afgiften-ideen benyttes i dansk sammenhæng og kvote-ideen i EU-regi, forklarer hun ud fra forskellige ideer, interesser og institutioner.

Uden for tema argumenterer *Gunnar Lind Haase Svendsen* for, at skellet mellem samfunds- og humaniora er kunstigt. I stedet taler meget for, at man organisatorisk burde lægge de to områder sammen til én humanvidenskab.

I den sidste artikel analyserer *Anne Mette Gamst Jensen* sukkerreformen inden for EU's landbrugspolitik. Hun finder, at man et godt stykke af vejen kan forklare sukkerreformen ud fra aktørernes rationelle præferencer, men at der herudover er andre faktorer på spil.

Nummeret afsluttes med Politisk kronik 2. halvår 2006 af *Lars Bille*, samt boganmeldelser.

Peter Nedergaard
Redaktør

Klimaregulering – et nyt reguleringssystem

Af Ellen Margrethe Basse, professor, dr.jur. , Aarhus Universitet

1. Indledning

Klimareguleringen vedrører alle væsentlige skadelige ændringer, der forårsages af drivhusgasser i det naturlige eller kulturskabte miljø, de socioøkonomiske systemer og/eller folkesundheden og velfærden. Reguleringen foregår på mange niveauer. Særlig vigtig er reguleringen i FN-regi og på EU-niveau, da den nationale regulering primært er en gennemførelse af de internationale forpligtelser.

I en juridisk behandling af klimareguleringen er det centralt at fremhæve de helt afgørende fravigelser, der er tale om i forhold til de grundlæggende retlige præmisser. Der er således ikke længere tale om en skarp afgrænsning mellem international ret (folkeretten), EU-retten og national ret. Klimakonventionen (UNFCCC),¹ der blev vedtaget i 1992 af UNEP, er et af flere eksempler på, at miljøreguleringen i dag foregår på internationalt niveau med EU som international aktør. Reguleringen er vertikalt integreret, og EU spiller en meget central rolle i harmoniseringen.

Stort set alle internationale regimer er aktuelt interesseret i at bidrage til løsningen af klimaproblemerne. På G8-mødet, der blev afholdt i Heiligendamm i juni 2007, var klimapolitikken ét af de højest prioriterede emner. Forud for G8-mødet forsøgte USA forgæves

at flytte klimaforhandlingerne ud af FN-regi. USA lancerede således et forslag om at lade de 10-15 mest forurenende lande i verden forhandle sig til rette om en klimaaftale uden for FN-systemet. Forslaget blev afvist. Der harmoniseres således også horisontalt på et globalt niveau.

Den traditionelle forskel, der præger reguleringen af aktiviteter, der foregår på land, henholdsvis reguleringen af aktiviteter på havet og i luften, er ikke central i klimareguleringen på globalt niveau. Traditionelt har atmosfæren som recipient for emissioner haft karakter af et fælles gode, som virksomhederne under respekt af den enkelte stats reguleringskompetence frit har kunnet benytte. Det er ikke tilfældet på klimaområdet.

Endelig må man fremhæve, at klimaområdet er karakteriseret ved, at markedsregulering sammenblandes med top-down-regulering. De internationale forpligtelser kan gennemtvinges over for EU og de øvrige parter. Det er dette sidste aspekt, der vil blive fokuseret mest på i denne artikel.

2. Klimakonventionens målsætninger, principper og organer

Det ultimative formål med den aktuelle klimaregulering er at stabilisere koncentrationen af drivhusgasser i atmosfæren på et niveau, der vil forebygge farlige menneske-

skabte interaktioner med klimasystemet. Et sådant niveau skal tilvejebringes inden for et tidsperspektiv, der gør det muligt for økosystemets naturlige funktioner at reagere på klimaændringerne ved at genskabe en balance, der sikrer, at fødevareproduktionen ikke bliver truet, og som gør det muligt at sikre en økonomisk udvikling på et bæredygtigt grundlag.

Det indgår i klimakonventionen, at havet, skovene mv. har en central funktion som »reservoir« eller »sinks«, der begrænser de negative effekter af drivhusgasserne (GHGs). Konventionen omfatter ikke de gasser, der allerede er reguleret ved Montreal-protokollen.² Indgreb i skove, uhensigtsmæssig landbrugsdrift mv. og andre indgreb i de naturforhold, der kan bidrage til at reducere udledningen af drivhusgasser (det vil sige sinks og reservoir), tilstræbes afværget eller begrænset. Derfor er arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovdrift blandt de områder, der er i fokus (under fællesbetegnelsen LULUF).³

Parterne til regimet opdeles i tre kategorier, hvor kategoriseringen skal sikre en fordeling af forpligtelser efter økonomisk og teknologisk evne. De parter, der pålægges flest forpligtelser, er Annex I-parterne. Denne kategori omfatter samtlige industrialiserede stater, herunder lande fra den tidligere Sovjet-blok, der befinder sig i en økonomisk overgangsfase. De sidstnævnte kaldes EIT-parter, hvor EIT er en forkortelse for Economies In Transition.

De Annex I-parter, der ikke er EIT-parter, kaldes også Annex II-parter. Til denne gruppe hører bl.a. Danmark og Fællesskabet.

De lande, der ikke henhører under Annex I, er overvejende u-lande. Det er langt hovedparten af konventionens parter, der hører til denne kategori. Blandt landene er Kina, Cu-

ba, Iran, Indien, Argentina, Bangladesh og Brasilien.

2.1 Regimets principper for samarbejde og samhandel

Klimakonventionens målsætning præciseres retligt i en opregning af centrale miljøprincipper – herunder forsigtighedsprincippet og princippet om fælles, men differentierede forpligtelser og kapacitet.⁴ De differentierede forpligtelser indebærer, at de højtudviklede industrilande skal bære de mest vidtgående forpligtelser. Konventionen fastslår, at de parter (lande), der er i færd med at skifte til markedsøkonomi (EIT-parter), skal tillades en vis fleksibilitet ved implementeringen af forpligtelserne.

De foranstaltninger, der anvendes til afbødning af negative klimaændringer, skal være omkostningseffektive, så de globale fordele sikres opnået med de lavest mulige økonomiske investeringer/omkostninger.

De virkemidler, der tages i brug, må ikke medføre nogen form for diskrimination eller tekniske handelshindringer. Parterne forpligtes til at fremme den globale samhandel og til at gøre det på en måde, der især sikrer udviklingslandene muligheder for at forbedre livsvilkårene og deres muligheder for at løse de problemer, der gennem menneskelige handlinger/anlæg mv. forårsager klimaændringer. Parterne skal gennem vidensindsamling fremme og samarbejde om udvikling, anvendelse og videreformidling af teknologi, praktiske erfaringer og processer, der kan anvendes til at kontrollere, reducere og/eller forebygge alle typer af menneskeskabte emissioner af drivhusgasser. Parterne skal samarbejde med henblik på at skabe et støttende og åbent økonomisk system, som kan føre til en bæredygtigt økonomisk vækst og udvikling for alle parter – især for udviklingslandene, så de bliver bedre til at klare de problemer, der er en konsekvens af klimaændringer.

2.2 Regimets kompetente organer

Ved konventionen etableres partskonferencen (Conference of the Parties – COP) som den øverste myndighed. COP mødes én gang årligt. Møderne er angivet med numre – indtil nu fra COP1 til COP12. Efter Kyoto-protokollens ikrafttræden er der tale om COP/MOP-møder.⁵ Næste møde afholdes i begyndelsen af december 2007 på Bali i Indonesien.

I Nairobi på COP/MOP-mødet i november 2006 vedtog man etableringen af Compliance Committee of the Kyoto Protocol. De 10 af komiteens medlemmer skal udgøre et rådgivningsorgan (den »the Facilitative Branch«), medens 10 skal fungere som en del af handhævelsesorganet (»the Enforcement Branch«). Tilsammen udgør de »Plenary of Committee«.

3. Kyoto-protokollen

Kyoto-protokollen blev vedtaget den 11. december 1997 på COP3 i Kyoto. Den er betydningsfuld, fordi den fastlægger kvantitative forpligtelser for industrilanden (Annex I-parternes) emissionsreduktion. Der er med protokollen vedtaget et loft for den samlede menneskeskabte drivhusgasudledning, som fordeles mellem protokollens Annex I-parter ved bilag B.

U-landene forpligtes ikke til at foretage reduktioner af CO₂-emissionen i den første periode (2008-2012), som er reguleret ved protokollen. Hvad der bliver tale om af forpligtelser i den efterfølgende periode skal forhandles i den kommende tid. Det er målsætningen for den danske regering at bidrage til, at en ny protokol kan underskrives i København i december 2009.

Danmark har ratificeret protokollen med forbehold for Færøerne og Grønland. De to selvstyrer har ønsket at være uden for Kyoto-forpligtelserne bl.a. på grund af de udsig-

ter, der er til olieudvinding både på Færøerne og Grønland.

Protokollen omfatter drivhusgasserne CO₂, CH₄, N₂O, HFC, PFC og SF₆. Kun CO₂-emissioner er bredt anerkendt som værende i stand til at producere emissionsreduktionsdata af god kvalitet, der gør det muligt at kontrollere effekten af tiltag mv. Derfor anvendes der omregninger af de øvrige drivhusgasser til CO₂-ækvivalenter (CO₂e).

Protokollen etablerer tre fleksible mekanismer. Der anvendes 1) omsættelige kvoter og 2) kreditter, som genereres fra CDM-projekter og JI-projekter. Kreditterne er et tilgodehavende på at udlede en mængde CO₂-ækvivalenter målt i ton (tCO₂e).

CDM-aftaler vedrører etablering af projekter, hvor aftalerne indgås mellem ét Annex I-land (industriland) og ét u-land.⁶ CDM-kreditterne kaldes Certified Emission Reductions (CER). Annex I-parterne kan handle med nogle af dets emissionsrettigheder, der er kalkuleret og kaldt »assigned amount units« (AAU), gennem JI-aftale med andre Annex I-parter. JI-kreditterne kaldes Emission Reduction Units (ERUs).

På COP7 (Marrakesh Accords) i november 2001 accepteres der endvidere en mulighed for at generere kreditter fra tilplantning, gentilplantning og skovfældning, skovmanagement, afgrødemangement, græsningsmanagement og retablering af plantebestanden (sinks). Sådanne kreditter, der tilvejebringes ved at drivhusgasser fjernes fra atmosfæren, kaldes »removal units« eller RMUer. Det er ikke muligt at måle RMU på årsbasis.

Der skal derfor anvendes et længere tidsperspektiv.⁷

Kvoter og kreditter skal kunne monitoreres af certificerede aktører, og de udførte målinger skal verificeres. Interessen for at anvende JI- og CDM-aftaler afhænger af prisniveauet for de enkelte kvoter og kreditter. CO₂-produktionen – og dermed også prisniveauet – vil især afhænge af vejrforholdene. Kreditter er billigere at købe end kvoterne.⁸ Prisniveauet for udveksling af de enheder, der tilvejebringes som kvoter/kreditter vil afhænge af de retlige rammer, der fastlægges. Derfor har den top-down-styring, som ligger bl.a. i Kyoto-protokollen, betydning for priserne. Protokollen fastlægger nemlig grænser for, hvad der kan overføres fra ét år til det følgende år, og hvad der kan overføres fra før-Kyoto-perioden (2005-07) til den første periode, hvor der efter protokollen er tale om retlige reduktionsforpligtelser (2008-12).

Der kan også inden for den enkelte parts jurisdiktion etableres en mekanisme til fremme af den økonomisk og miljømæssigt mest hensigtsmæssige opfyldelsesmåde. Parterne skal kunne dokumentere, at anvendelsen af kvoter og kreditter kun er et supplement til deres nationale reduktion af egne udledninger.

Markedsmekanismernes er underkastet en global top-down regulering. Der er således etableret særlige FN-organer, der foretager en bedømmelse af, om JI- og CDM-projekt-aftalerne opfylder de krav, der følger af protokollen og COPs retningslinjer. JI-projekt-aftaler vurderes af »the Joint Implementation Supervisory Committee« (JISC), og »CDM Executive Board« vurderer CDM-aftaler. Der er på COP/MOP1 vedtaget særlige procedureregler for småskala-projekter, som indgår i CDM Executive Boards bedømmelsesgrundlag. Sådanne projekter vedrører fx anlæg, der producerer vedvarende energi med en maksimal kapacitet på op til 15 MWh.

3.1 CDM- og JI-aftaleforudsætninger

JI- og CDM-projekt-aftaler kan vedrøre reduktion af drivhusgasudledning og etablering af sinks. Aftalerne kan bruges i alle sektorer. Det er en forudsætning, at aftalerne kun anvendes som supplement til de nationale bestræbelser på at reducere udledningerne, jf. supplementsprincippet.

Det er kun Annex I-parter, der optræder som købere. Alle parter kan optræde som sælgere.

JI- og CDM-aftalerne vedrører overførsel af kreditterne – hhv. JI-kreditter og CDM-kreditter – til donorstaten fra oprindelsesstaten som en modydelse for donorstatens økonomiske og anden støtte til et konkret projekt. Det er de certificerede og verificerede reduktioner i udledningen af drivhusgasser (CO₂ og CO₂e), som er genstand for JI- og CDM-aftaler, ligesom det er sådanne reduktioner og overførelser, der registreres. Salg af kreditter fra oprindelsesstaten til donorstaten betyder, at værtsstaten mister sin ret til at udlede, hvad der svarer til det aftalte tons drivhusgasser. De opnåede emissionsreduktionskreditter bliver lagt til værtsstatens internationalt tildelte ret til udledning.

På baggrund af handelsforpligtelserne etableret af WTO skal donorlandet omfattes af betingelserne for internationale licitationer. Donorlandet skal derfor overholde principper og regler for handel med tjenesteydelser mht. gennemsigtighed og retfærdig konkurrence.⁹

Parterne aftaler, hvordan kreditter kan godskrives den betalende part. I sådanne aftaler indgår der typisk:

- et projektdesign-dokument, der beskriver det konkrete teknologiske design, driftsbetingelser mv. af projektet, som skal sikre en reduktion af drivhusgasudledningen

- et baseline-dokument, der indeholder oplysninger om det drivhusgasudledningsniveau, som eksisterer forud for projektet
- en plan, der indeholder retningslinjer for monitorering, verificering og indberetning vedrørende emission efter projektets gennemførelse mhp. at kunne dokumentere den opnåede reduktionseffekt af projektet (dvs. reduktion af udledte t CO₂-ækvivalenter), og
- hvor store mængderne af bekræftede kreditter der overføres, samt den tidsperiode overførslen vedrører.

Værtslandene skal sikre, at operatørerne af de specificerede aktiviteter/projekter kontrollerer og redegør for de reduktioner, der er tale om ift. emission af drivhusgasser fra det relevante anlæg. Verifikationen af de indsamlede datas pålidelighed skal sikre, at der ikke blive tale om salg af »varm luft«.

De parter, der deltager i projekter, skal efter de gældende regler hver især til COP fremsende information om deres politik samt om de nationale retningslinjer og procedurer for JI- og CDM-projekter, herunder hvordan de forholder sig til offentlighedens kommentarer, hvordan de foretager målinger og verificering.

Hvis et JI- eller et CDM-projekt ikke godkendes efter de retningslinjer, der er opstillet af COP, opnår donorstaten ikke den forudsatte ydelse.

3.2 CDM-projektfinansiering

Der blev med Marrakesh Accords i november 2001 etableret en fond, der skal støtte indgåelsen af CDM-aftaler og bidrage med fremskaffelse af anden finansiering. Denne fond administreres af Den Globale Miljøfacilitet (GEF – »Global Environmental Facility«). GEF finansierer generelt de omkostninger, der opstår i forbindelse med udviklingsprojekter til fremme af globale miljømålsætninger. GEF's hovedindsatsområ-

der er klimaændringer, biologisk mangfoldighed, internationale vande og forringelse af ozonlaget. I 2002 blev jordudpining og ørkendannelse som konsekvenser af klimaændringer et hovedindsatsområde. GEF administreres af Verdensbanken.

3.3 CDM-projekter om skovrydning mv.

På COP9 i 2003 udvidede man omfanget af CDM, så CDM-projekter kan vedrøre skovrydning og skovbeplantning (LULUF). Reglerne fastlægger en grænse for Annex I-parternes brug af sinks-projekter som led i opfyldelsen af deres reduktionsforpligtelser. Der sondres der mellem typer af CER, der genereres fra projekter. De kreditter, der genereres fra projekter, der har en kortere tidshorisont, kaldes »temporary CER« eller »tCER«. Der er tale om certificering af reduktioner, som opnås fra et skovprojekt som udløber ved afslutningen af den efterfølgende »commitment period«. Den anden type kaldes »Long-term CER« eller »ICER«. Sådanne certificerede reduktioner, udløber med den kreditperiode, som er aftalt som en del af CDM-projektet.

3.4 Track 1- og 2-procedure mv.

Ved Kyoto-protokollen accepteres det, at parterne til protokollen kan bemyndige enhver autoriseret juridisk person til – under partens ansvar – at deltage i JI-projekter, både mht. tilvejebringelsen af ERU, handlen med ERU og tilegnelsen af ERU. Frihedsgraderne for staterne med hensyn til godkendelse af JI-projekter, der skal bidrage til opfyldelsen af de internationale forpligtelser, er reguleret ved krav, som staterne skal dokumentere, at de opfylder.

Annex I-parter er berettiget til at overføre hhv. modtage ERU ved en »Track 1-procedure«, hvis parten opfylder de betingelser, der er opstillet mht. kvalifikationsniveau og faciliteter. Er staten ikke godkendt, skal der følges en Track 2-procedure med inddragelse af JISC i godkendelsesprocessen. Stater-

ne skal således have FN-systemets formelle accept af, at de selv kan godkende de konkrete JI-projekters additionalitet.

3.5 Kvotemarkeder

Kyoto-protokollens marked er det største af de aktuelt kendte »cap and trade«-CO₂-markeder.¹⁰ Markedsordningen er baseret på en formodning om, at fordelingen af den samlede tilladte udledningensmængde af drivhusgasser vil ske mest effektivt, hvis der opstår en markeds-mæssig allokering-mekanisme – dvs. at tabet ved at sætte begrænsninger for den samlede udledning og ved at reducere den aktuelle udledning bliver mindst muligt. Markedet straffer økonomisk de parter, der udleder mere end de må, samtidig med at det belønner de parter, der udleder mindre. Ved protokollen etableres der samtidig en ejendomsret til at disponere over de accepterede emissionsmængder (tCO₂e). Ejendomsretten til de allokerede kvoter gør det muligt for parterne at bytte en drivhusgasudledningstilladelse fra et geografisk område ud med retten til at udlede den købte mængde et andet sted på kloden. Er det for dyrt for en part at sikre den forudsatte reduktion inden for partens eget territorium, kan parten købe en emissionsudledningsret fra en anden part, der har uforbrugte rettigheder mht. udledning af t(CO₂e).

Kyoto-protokollen accepterer, at der etableres såvel nationale som regionale markeder for salg af kvoter. EU's kvotemarked – EU Emission Trading Scheme (EU ETS) – er det største enkeltmarked, der er etableret under protokollen. Uden for Europa er udviklingen af sådanne markeder langsommere. Japan har etableret et marked. Man forbedrede ét CO₂-marked i Canada, men forberedelserne blev afbrudt af et regeringsskifte.

Adgangen til at handle er ikke ubegrænset. For at forhindre, at parterne overdrager så mange enheder, at de ikke kan opfylde deres forpligtelser, er de pålagt at beholde et nær-

mere angivet minimum inden for perioden 2008-2012 – det betegnes som »commitment period reserve«. Dvs. denne reserve kan ikke handles.

Efter protokollen er det kun dens parter, der kan handle inden for det markedssystem, som er etableret. Skal der handles med andre, må det ske på de frivillige CO₂-markeder. Deltagelse i en sådan CO₂-samhandel kan f.eks. være begrundet i, at det regulerede marked er for ufleksibelt, for omkostningskrævende og lukket for ikke-parter.

Ikke alle Klimakonventionens parter er med i Kyoto-protokollen. De parter, der er uden for protokollen, skal stadig opfylde konventionens krav om politisk planlægning mv. De har derfor også etableret egne virkemidler.¹¹ Der eksisterer derfor også flere frivillige CO₂-markeder – herunder i USA og Australien. De frivillige markeder tjener til at fremme brug af renere teknologi, fremme skovbeplantning og andre naturbevarende projekter.¹²

3.6 Rapporterede reduktioner

Rapporterede reduktioner af emissioner kan kun godkendes af COP, såfremt pålidelige og troværdige data og informationer giver mulighed for, at emissionsenhederne kan bestemmes med en høj grad af sikkerhed. Derfor er der opstillet krav til den dataindsamling mv., som foretages af protokollens parter som led bl.a. i JI- og CDM-projekter.

Første kontrol af medlemslandenes opfyldelse af deres forpligtelser til at overholde den fastlagte maksimale mængde udledning af GHGs (»assigned amount« – AAU) skal ske senest i 2013.

4. EU's deltagelse i klimaregimet

Klimakonventionen accepterer regionale økonomisk integrerede organisationer – som fx Det Europæiske Fællesskab – som parter sammen med suveræne stater. Rådet traf af-

gørelse den 15. december 1993 om Fællesskabets tiltrædelse af konventionen. Kyoto-protokollen blev tiltrådt ved Rådets beslutning den 25. april 2002.¹³

Tidligere har der været usikkerhed om Fællesskabets retlige muligheder for at kunne deltage i internationale beslutningsregimer. Det kom til udtryk i forbindelse med underskrivelsen af Montreal-protokollen i 1987.¹⁴ USA rejste i den forbindelse tvivl om Fællesskabets folkeretlige handleevne. Oprindeligt accepterede man kun stater som parter. EU blev accepteret af UNEP som part til Montreal-protokollen. Det er efterfølgende lykkedes Fællesskabet at opnå en partsstatus i en række regimer. EU arbejder aktuelt på at opnå partsstatus inden for de FN's regimer, som endnu ikke accepterer en sådan partsstatus. Det gælder f.eks. i forhold til den internationale søfartsorganisation IMO og den internationale luftfartsorganisation ICAO. Begge organisationer har indflydelse på fremtidens klimakrav.

EF-traktaten tager udgangspunkt i en delt kompetence mellem EU's institutioner og de nationale suveræne stater, når der er tale om deltagelse i internationale regimer. Der er imidlertid bl.a. gennem EF-domstolens praksis fastlagt nogle forpligtelser for medlemsstaterne til at acceptere, at det er EU's institutioner, der bestemmer politikken og som forhandler inden for de områder, der er omfattet af EU's miljøregulering. Efter at Fællesskabet har fået kompetence til at regulere på klimaområdet, kan de enkelte medlemsstater derfor ikke længere egenhændigt regulere eller indgå aftaler med andre stater på klimaområdet.¹⁵

Kyoto-protokollen etablerer en særlig »EU bubble«, der tillader medlemslandene i EU at overholde kyoto-forpligtelserne i fællesskab ved hjælp af en differentieret forpligtelse mellem medlemslandene. Samtidigt er de enkelte medlemslande ansvarlige for de-

res egen overholdelse af de emissionsgrænser og reduktionsforpligtelser, der er angivet ved protokollens bilag B.

EU's politik på området er udmøntet i klimaændringsprogrammet fra 2001, der resulterede i VE-direktivet, biobrændselsdirektivet, bygningsdirektivet, kraftvarmedirektivet, deponeringsdirektivet, en frivillig aftale med bilfabrikanternes organisationer om at forbedre nye bilers CO₂-effektivitet med 25 % og programmet »Intelligent Energi – Europa«.

Det mest centrale er kvotedirektivet, som vedtaget af Rådet den 13. oktober 2003.¹⁶ Der er i direktivet lagt op til, at EU EST-markedet skal kombineres med andre kyotomarkeder. Det fremgår således af direktivet, at der bør indgås aftaler med de tredjelande, der er opført på Kyoto-protokollens bilag B (Annex I-lande), og som har ratificeret protokollen. Aftalerne, der vil bidrage til vertikal harmonisering på tværs af EU- og ikke-EU-medlemsstater, skal gensidigt anerkende udveksling af kvoter mellem EU's CO₂-markeds (EU ETS) og andre CO₂-markeder. Det er Rådet, der har kompetence til at indgå aftaler, som udvider EU EST's geografiske udstrækning og sammenhæng med andre regulerede CO₂-markeder. Hvis der er indgået bilaterale aftaler mellem Rådet og en part til Kyoto-protokollen om gensidig anerkendelse, skal Kommissionen efter direktivet udarbejde de fornødne bestemmelser om gensidig anerkendelse af kvoter iht. den pågældende bilaterale aftale. Rådets beslutninger er efter EF-traktaten bindende for medlemsstaterne, der også er forpligtet til at sikre, at deres virksomheder bidrager til en opfyldelse af målsætningerne.

Der er ikke mulighed for, at medlemsstaterne selv indgår sådanne bilaterale aftaler, der forudsættes at have som konsekvens, at ikke-EU-medlemsstater bliver omfattet af kvoteordningen. Også i øvrigt må medlems-

staterne betragtes som afskåret fra at handle international inden for Kyoto-protokollens og kvotedirektivets område ud over det, der er accepteret fra EU's side.

Det vil klart kunne give anledning til nogle temmelig komplicerede retlige situationer, hvis/når Grønland og Færøerne beslutter sig for at deltage i JI-projekter, idet de hverken er omfattet af Kyoto-protokollen eller af EU's kvoteregler.

EU har ved Rådsbeslutningen fra 2002 om godkendelse på EU's vegne af Kyoto-protokollen fraskrevet sig retten til at udstede kvoter. Det er derfor kun medlemsstaterne, der sammen kan disponere over den fælles »boble«, som EU er tildelt ved Kyoto-protokollen. Deres indbyrdes forpligtelser fremgår af byrdefordelingsaftalen, der er en del af tiltrædelsesgrundlaget.

EU har sammen med medlemsstaterne ved Kyoto-protokollen og Marrakesh Accords¹⁷ påtaget sig overvågnings- og rapporteringsforpligtelser. De nationale rapporter – herunder EU's rapport – skal godkendes af COP. Da de enkelte medlemsstater ikke kan opfylde EU's forpligtelser, er medlemsstaterne ved kvotedirektivet og Europa-Parlamentets og Rådets beslutning af 11. februar 2004¹⁸ pålagt at overvåge og at indrapportere til Kommissionen, således at den samlede dataindsamling kan bruges af EU over for COP. Rapporterne kan kun godkendes, såfremt de består af pålidelige og troværdige data og informationer, der er certificeret og verificeret.

I 2005 blev det fastslået i Kommissionens meddelelse »At vinde kampen mod den globale opvarmning«, at politikken var inde i en ny fase, hvor også transportsektoren (herunder luftfart og søfart) samt kulstofopfangning og -lagring var i fokus.¹⁹ Den 20. december 2006 præsenterede Kommissionen et forslag til et nyt direktiv, som fra 2011 skal

bidrage til at begrænse CO₂-udledningen fra fly ved hjælp af kvoter.²⁰ Der er også lagt op til at lade skibenes emissioner og bilernes emissioner blive omfattet af EU's fremtidige klimaregime. Direktivforslagene er planlagt præsenteret i december 2007 samtidig med det næste klimatopmøde på Bali.²¹ De nævnte tiltag vil bidrage til øget vertikal harmonisering på tværs af sektorerne.

5. Kvotedirektivet

Kvotedirektivet er baseret på et kompliceret samspil mellem top-downregulering og markedsregulering. Det belyses nedenfor. Kvoteordningen (EU EST), der er fastlagt ved direktivet, er i modsætning til Kyoto-protokollens bredere rammer aktuelt begrænset til kun at omfatte fire kategorier af anlæg, der alle er stationære. Det er energi-relaterede aktiviteter, produktion og forarbejdning af ferrometaller, mineralindustri og »andre aktiviteter«. Kun anlæg med en produktionskapacitet eller ydelse, der ligger over de i direktivet angivne tærskelværdier, er omfattet af ordningen. Der antages, at mere end 10.000 anlæg aktuelt er omfattet.

5.1 Medlemsstaternes kvotetildeling

Kvotedirektivet fastslår en bindende tildelingsmetode. For den første tre årsperiode – fra 1. januar 2005 til 31. december 2007 – skulle medlemslandene mindst tildele 95 % af kvoterne gratis. I den efterfølgende fem-årsperiode – 1. januar 2008 til 31. december 2012 – skal medlemslandene mindst tildele 90 % af kvoterne gratis.²² I den forestående periode vil medlemslandene derfor kunne vælge at bortauktionere op til 10 % af kvoterne.

Anvendelsen af vederlagsfri tildeling begrundes med indrettelseshensyn og velerhvervede rettigheder: de eksisterende udledere har foretaget deres investeringer i tillid til den eksisterende lovgivning uden at indregne omkostninger til erhvervelse af udledningskvoter. Det er opfattelsen bag vedta-

gelsen af direktivet, at grandfathering har mindre indgribende konsekvenser for konkurrenceforholdene end andre metoder. Anvendelsen heraf kan imidlertid kritiseres for ikke at være i overensstemmelse med forureneren betaler-princippet, som EF-traktaten og direktivet forudsætter respekteret. Miljømæssigt medfører anvendelsen af en auktion (i modsætning til den valgte tildeling af gratis kvoter) en vis internalisering af udledningens negative miljømæssige konsekvenser – dvs. en iagttagelse af forureneren betaler-princippet. Auktionssystemet er baseret på, at al udledning skal modsvares af kvoter, der købes. Ud fra et administrativt synspunkt er et udbudssystem let håndterligt. Desuden genererer systemet indtægter til staten. Ulempen er, at de omfattede virksomheder pålægges udgifter, som forringer deres konkurrenceevne i forhold til virksomheder i lande, hvor der ikke skal betales for udledningsrettigheder.

Vederlagsfri tildeling af kvoter (grandfathering) kan efter omstændighederne være udtryk for statsstøtte. Kvoterne, der er omsættelige, repræsenterer en realiserbar værdi. Specielt hvis kvotetildelingen er så generøs, at den ikke er mindre end den hidtidige eller forventede udledning, kan det medføre en forstyrrelse af konkurrencesituationen. Det fastslås ved direktivet, at de beslutninger, der træffes af medlemsstaterne med hensyn til anvendelse af tildelingskriterier, skal være i overensstemmelse med EF-traktatens forbud imod statsstøtte. Udgør fordelingen en statsstøtte, skal Kommissionen gribe ind over for det.

De kvoter, der udstedes, skal være udstedt for et år ad gangen. Medlemsstaterne er ikke forpligtede til at gøre de enkelte års tildelinger lige store. Vælger mange medlemsstater en løsning med samme ulige fordeling af tildelingerne inden for en periode, kan det imidlertid påvirke likviditeten i kvotemarkedet – og dermed priserne.

5.2 Accept af kreditter

Kvotedirektivet blev ændret ved det såkaldte linkingdirektiv (forbindelsesdirektivt),²³ der sikrer, at kreditterne kan indgå i kvotemarkedet. Forbindelsesdirektivet har til formål at anerkende JI- og CDM-tilgodehavender på lige fod med emissionskvoter i EU ETS. Dvs. at emissionstilgodehavender fra JI- og CDM-projektaktiviteter kan anvendes til at opfylde medlemsstaternes forpligtelser.

Der kan vedtages nationale politikker, der accepterer anvendelse af kreditter fra CDM-projekter. Fra 1. januar 2008 kan medlemslandene også acceptere kreditter fra JI-projekter – dvs. ERU.

Ikke alle CER og ERU accepteres, idet det udtrykkeligt er vedtaget iht. konvention, protokol og direktiv, at man indtil 2012 ikke kan anvende kreditter, der tilvejebringes gennem brug af nukleare anlæg. Der er ikke endnu mulighed for at acceptere kreditter, der tilvejebringes gennem LULUF (RMU'er) som en del af opfyldelsen af forpligtelserne iht. direktivet.

Medlemsstaten træffer en konkret afgørelse iht. accept af en driftsleders brug af kreditter. Det er medlemsstaternes ansvar, at referencescenarier udformes i overensstemmelse med de internationale forpligtelser.

5.3 Allokeringsplaner

Hver medlemsstat skal efter kvotedirektivet fastsætte en national plan for fordelingen af kvoter og anvendelse af kreditter (allokeringsplan). Planerne skal vedrøre henholdsvis treårsperioden 2005-07 og senere femårsperioden 2008-12. Medlemsstaterne skal i de nationale allokeringsplaner angive den samlede mængde kvoter, de vil tildele gratis for den pågældende periode, og hvordan de vil foretage tildelingen. Eftersom kvotesystemet aktuelt kun omfatter dele af medlemsstaternes drivhusgasser (i første omgang CO₂) og kun en del af de sektorer, der udleder drivhu-

sgasser, skal de enkelte medlemsstater i deres nationale allokeringsplan søge at få fastlagt, i hvilket omfang statens samlede Kyoto-forpligtelser håndteres via kvotesystemet. Planerne skal være baseret på objektive og gennemsigtige kriterier. Direktivets bilag III angiver de kriterier, som er relevante for medlemsstaternes udarbejdelse af allokeringsplaner. Det angives, hvordan medlemsstaterne kan beregne den maksimale kvotetildeling og det maksimale loft for de kvoteomfattede anlægs brug af JI/CDM-kreditter, som vil kunne godkendes af Kommissionen. Det skal angives, hvor stor en %-vis andel af reduktionsforpligtelsen, der kan klares gennem kreditter, der hidrører fra projekter. Når medlemsstaterne træffer afgørelse om tildeling, skal de tage hensyn til behovet for at give nytilkomne adgang til kvoter. Den metode, efter hvilken medlemsstaterne vil fordele de enkelte kvoter, er underlagt krav om notifikation til Kommissionen.

Kommissionen skal senest tre måneder efter forelæggelsen af en national allokeringsplan acceptere den, eller afvise den helt. Kommissionen har foretaget en meget restriktiv vurdering af de modtagne planer. Danmark fik som den sidste medlemsstat godkendt sin allokeringsplan den 31. august 2007. Der er rygter om, at Kommissionen til december 2007 vil fremlægge et forslag om, at den selv overtager udarbejdelsen af allokeringsplaner.²⁴

5.4 Drivhusgasemissionstilladelser

Direktivet fastslår, at medlemsstaterne skal sikre, at de anlægstyper/virksomheder, der er opregnet på direktivets bilag I, kun har mulighed for lovligt at udlede drivhusgasser i den udstrækning, de har opnået en tilladelse – kaldet en drivhusgasemissionstilladelse.

Der stilles krav til den måde, hvorpå de nationale myndigheder fastlægger – generelt eller konkret – vilkårene for og indholdet af drivhusgasemissionstilladelser. Den kompetente myndighed skal sikre sig, at driftslederen er i stand til at overvåge og rapportere emissionerne. Tilladelsen skal indeholde oplysninger om driftslederens navn og adresse, en beskrivelse af aktiviteterne og emissionerne fra anlægget, overvågningskrav med angivelse af overvågnings-metodologi og -hyppighed, rapporteringskrav og en forpligtelse til at returnere kvoter svarende til anlæggets samlede emissioner i hvert kalenderår. Emissionerne skal være verificeret.

En drivhusgastilladelse kan omfatte ét eller flere anlæg beliggende på samme område og drevet af samme driftsleder. Der skal være en anmeldelsespligt for driftsherren, der indtræder, når der foretages ændringer i anlæggets art eller drift. Det samme gælder, hvis der foretages udvidelser, som kan medføre, at drivhusgastilladelsen skal ajourføres. Er det nødvendigt på grund af det anmeldte, skal den kompetente myndighed foretage en ajourføring af tilladelsen. Udskiftes driftslederen, skal der også foretages en ajourføring, så tilladelsen kommer til at fremstå med den nye driftsleders navn.

Kvotedirektivet fastlægger en kompetence for Kommissionen til at udstede retningslinjer for virksomhedernes overvågning og rapportering af emissioner. Den kompetente myndighed skal godkende en detaljeret beskrivelse af overvågningsmetodologien, som udarbejdes af driftslederen forud for rapporteringsperioden. Der skal også foretages en sagsbehandling/vurdering, hvis der foretages ændringer af den overvågningsmetode, der anvendes ved et anlæg. Retningslinjerne benytter sig af målingsstandards fra Den Europæiske Standardiseringsorganisation (CEN). Findes sådanne ikke, benyttes standarder fra Den Internationale Standardiseringsorganisation (ISO) eller nationale standarder. Virksomhederne skal etablere, dokumentere, gennemføre og vedligeholde et effektivt dataforvaltningssystem til overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner. De krævede

procedurer for kvalitetssikring og -kontrol kan gennemføres inden for rammerne af EU's ordning for miljøledelse og miljørevision (EMAS) eller andre miljøledelsessystemer, herunder ISO 14001:1996. De emissionsrapporter, der modtages, skal som hovedregel være offentlig tilgængelige.

Kvotedirektivet stiller krav om, at medlemsstaterne sørger for, at de årlige rapporter, som driftslederne forelægger, er verificeret. Verificering indebærer en afprøvning af pålideligheden af de rapporter, der udarbejdes. Verificering skal udføres af uvildige akkrediterede organer. Verifikator skal udarbejde en rapport, hvori der bl.a. skal redegøres for, om de til den kompetente nationale myndighed indrapporterede emissioner er i overensstemmelse med Kommissionens retningslinjerne. De nationale myndigheder kan benytte den verificerede rapport til at kontrollere, hvorvidt de enkelte virksomheder har returneret det rette antal kvoter.

Direktivet angiver en gyldighedsgrænse for kvoterne. Det pålægges medlemsstaterne at sørge for, at der hvert år – senest den 30. april – skal returneres et antal kvoter svarende til de samlede emissioner, der er udledt fra det pågældende anlæg i det foregående kalenderår. Kvoterne skal annulleres. De repræsenterer dermed det »forbrug«, som den pågældende udleder har haft.

Kvotedirektivet pålægger medlemsstaterne at fastsætte sanktioner i den nationale lovgivning – ligesom der er en pligt til at sørge for, at reglerne håndhæves. Sanktionerne skal være effektive, de skal stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen, og de skal have afskrækkende virkning. Medlemsstaterne er forpligtede til at offentliggøre navnene på driftsledere, der ikke overholder kravene om tilbagelevering af kvoter svarende til udledningen.

Medlemsstaterne er endvidere forpligtet til at sørge for, at en driftsleder, der ikke returnerer tilstrækkelige kvoter senest den 30. april hvert år til dækning af sine emissioner i det forudgående år, pålægges en bøde for overskridelse af emissionskvoterne. Bøden er i forhold til femårsperioderne fastsat til 100 EUR for hvert t(CO₂) fra det anlæg, for hvilket driftslederen ikke har returneret kvoter. I den første treårsperiode er bøden på 40 EUR. Betaling af bøden for overskridelse af emissionskvoter fritager ikke driftslederen for forpligtelsen til at returnere en kvotemængde svarende til de kvoteoverskridende emissioner, når vedkommende returnerer kvoter for det følgende år.

5.6 Kvoteomsætning og -gyldighedsperiode

Enhver fysisk og juridisk person inden for Fællesskabets grænser vil kunne erhverve kvoter fra en hvilken som helst udbyder inden for EU ETS. Direktivet pålægger medlemsstaterne at sikre, at de af staten udstedte kvoter kan handles indbyrdes mellem personer i Fællesskabet, ligesom de skal kunne handles mellem personer i Fællesskabet og personer i tredjelande. Det sidste gælder dog kun, hvor kvoter er anerkendt uden andre restriktioner end dem, der er fastsat i eller i henholdt til direktivet.

Medlemsstaterne er efter direktivet forpligtede til at acceptere, at de kvoter, der er udstedt af andre medlemsstaters kompetente myndigheder, anerkendes, hvis én af deres egne driftsledere ønsker at benytte sådanne kvoter som led i deres overholdelse af emissionsgrænserne.

Medlemsstaterne kan efter direktivet tillade, at udledere inden for samme aktivitetsområde som defineret i direktivets bilag 1, opretter en pulje for kvoter i treårsperioden 2005-07 og/eller den første femårsperiode 2008-12. Heri ligger, at en række produktionsenheder kan betragtes under ét med hensyn til overholdelse af deres kvoter mv. En med-

lemsstat, der ønsker at tillade oprettelsen af en eller flere puljer, skal indsende de modtagne ansøgninger til Kommissionen, der inden for tre måneder efter modtagelsen kan afvise en ansøgning, der ikke opfylder kravene i direktivet. En sådan afgørelse skal begrundes. I tilfælde af afvisning kan medlemsstaten kun tillade, at puljen oprettes, hvis de foreslåede ændringer accepteres af Kommissionen.

5.6 Offentlige registre og rapportering

Registeret, der føres over kvoter og kreditter, skal være tilgængeligt for offentligheden og indeholde særskilt konto til bogføring af de kvoter og kreditter, som besiddes af hver person, til og fra hvem der er udstedt eller overdraget kvoter. Kommissionen har udstedt registerforordningen,²⁵ der fastlægger en ordning for et standardiseret og sikkert registersystem for CO₂-rettigheder mv. Medlemsstaterne er forpligtede til at sørge for oprettelse og ajourføring af registeret til nøjagtig bogføring af udstedelse, beholdning, overdragelse og annullering af kvoter. Registret kan føres inden for rammerne af et konsolideret system sammen med en eller flere andre medlemsstater. Forordningen fastlægger de relevante processer og procedurer i registersystemet for anvendelse af CER i perioden 2005-2007 og efterfølgende perioder og tilsvarende for anvendelsen af ERU i perioden 2008-2012 og efterfølgende perioder.

Medlemsstaterne skal iht. kvotedirektivet hvert år indsende en rapport til Kommissionen, hvori der redegøres for anvendelsen af direktivet. I rapporten skal der lægges særlig vægt på ordninger for tildeling af kvoter, de nationale registres funktionsmåde, anvendelsen af overvågnings- og rapporteringsretningslinjerne, verifikation og spørgsmål vedrørende direktivets overholdelse samt den eventuelle skattemæssige behandling af kvoter. Den første rapport skulle indsendes senest den 30. juni 2005.

Noter

1. United Nations Framework Convention on Climate Change. Konventionen trådte i kraft den 21. marts 1994.
2. I Danmark er Montreal-reguleringen en del af kemikalielovgivningen.
3. LULUF er en forkortelse for land-use, land-use change and forestry.
4. Miljøprincipperne er behandlet bl.a. E.M. Basse og H.T. Anker »Miljøprincipper og traditionelle retlige principper« i E.M. Basse (red.) »Miljøretten I. Almindelige emner«, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2006, s. 113ff. og P.W. Birnie og A.E. Boyle »International Law & the Environment«, Clarendon Press Oxford, 2002, s. 84ff.
5. Det er en forkortelse for Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties.
6. Værtslandet må hverken være et Annex I- eller et Annex II-land (de sidstnævnte er de lande, der ved at overgå til markedsøkonomi).
7. FCCC/KP/CMP/2005/L.2, side 14.
8. I første kvartal af 2007 handlede CDM-kreditter typisk på niveau 8-10 EUR/t og JI-kreditter lidt lavere på 7-9 EUR/t. EU's kvotemarkedspris var på ca. 15 EUR/t i samme periode, se CO₂Info fra Miljøstyrelsen, sidst opdateret 28. marts 2007.
9. Se O.S. Stokke "Trade Measures, WTO and Climate Change Compliance: The Interplay of International Regimes" i O.S. Stokke, J. Hovi og G. Ulfstein (red.) "Implementing the Climate Regime", International Compliance, 2006, s. 147ff.
10. R. Bayon, A. Hawn og K. Hamilton »Voluntary Carbon Markets. An International Business Guide to What They Are and How They Work«, Earthscan, 2007, s. 6ff.
11. Se f.eks. China's National Climate Change programme, prepared under the Auspices of National Development and Reform Commission People's Republic of China, June 2007.
12. R. Bayon, A. Hawn og K. Hamilton »Voluntary Carbon Markets. An International Business Guide to What They Are and How They Work«, Earthscan, 2007, s. 68ff.
13. Beslutning nr. 2002/358/EF af 25. april 2002 om godkendelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af Kyoto-protokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer og den fælles opfyldelse af forpligtelserne i forbindelse hermed (EF Tidende L 130/2002, s. 1ff.).
14. Protokollen er knyttet til Ozon-konventionen (Wiener-konventionen) fra 1985.

15. P. Pagh »EU's institutionelle ramme og betydning« og E.M. Basse og B. Egelund Olsen »Internationale aktører og retskilder« i E.M. Basse (red.) »Miljøretten I. Almindelige emner«, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006, henholdsvis s. 214f. og s. 301f.
16. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF.
17. Marrakesh Accords blev vedtaget endeligt på COP/MOP1, der blev afholdt den 28. november til den 10. december 2005 i Montreal i Canada.
18. Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 280/2004/EF af 11. februar 2004 om en mekanisme til overvågning af emissioner af drivhusgasser i Fællesskabet og til gennemførelse af Kyoto-protokollen (EU Tidende L 49/2004, s. 1ff.)
19. Meddelelse af 9. februar 2005 fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, se KOM(2005) 35 endelig udgave, side 11.
20. Forslaget er baseret på forarbejderne i KOM (2005) 459 endelig udgave vedrørende reduktion af klimaændringer forårsaget af fly.
21. ENDS Europe DAILY 2373, 15/08/07.
22. Femårsperioden falder sammen med Kyoto-protokollens femårsperiode fra 2008-12.
23. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/101/EF af 27. oktober 2004 om ændring af direktiv 2003/87/EF om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet, for så vidt angår Kyoto-protokollens projektmekanismer.
24. ENDS Europe DAILY 2373, 15/08/07.
25. Kommissionens forordning (EF) nr. 2216/2004 af 21. december 2004 om et standardiseret og sikert registersystem i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets di10

Samfundsøkonomiske analyser af vedvarende energi: hvad betyder diskontering og oliepris for resultaterne?

Af Mikael Skou Andersen, cand.scient.pol., forskningsprofessor,
Danmarks Miljøundersøgelser, Aarhus Universitet

1. Indledning¹

Diskontering anvendes i samfundsøkonomiske analyser til at omregne fremtidige omkostninger og gevinster til nutidsværdi. Grundlæggende er det ikke anderledes end når vi sætter penge i banken og forventer at få rente for vores indskud. Det gør vi dels fordi vi udsætter vores forbrug og dels fordi pengene forventes at være mindre værd, når vi hæver indskuddet – ikke kun på grund af inflationen, men tillige reelt, fordi indkomsten forventes at være steget i mellemtiden.

Ved store samfundsøkonomiske investeringsprojekter er der visse lighedspunkter: Samfundets medlemmer giver afkald på et forbrug nu, for i stedet at bidrage til en investering som på længere sigt forventes at give et afkast. Det er i den sammenhæng underordnet om det er et privat eller offentligt forbrug der gives afkald på. Når det imidlertid ønskes vurderet om netto-afkastet er tilstrækkeligt til at investeringen »kan betale sig« er det nødvendigt at vælge en rentesats for at omregne de fremtidige indtægter m.v. til nutidsværdi. Kalkulationsrenten (diskonteringsraten) udtrykker tidspræferencen renset for inflationsforventningen.

Da klima-politik må føres med længere tidshorisont end andre offentlige politikker bliver valget af diskonteringsrate ofte anset for at være udslagsgivende for resultatet af samfundsøkonomiske analyser af om klimapolitiske tiltag kan svare sig. Over tidsperioder på flere årtier vil høje diskonteringsrater ved tilbagediskontering til nutidsværdi betyde en effektiv nedjustering af de gevinster som ligger langt ude i fremtiden, og de vægtes beskedent i forhold til omkostninger som påføres samfundet nu. Som yderpunkter for valg af diskonteringsrate kan nævnes Stern-rapporten, der anvender en diskonteringsrate på helt ned til 0,1 %, mens det hjemlige Finansministerium på den anden side anvender sin faste rente på 6 %. Mens Stern på sin side konkluderer, at en aktiv klimapolitik vil være samfundsøkonomisk overskudsgivende anser Danske Ministerier investeringer i vedvarende energi m.v. for en principielt underskudsgivende opgave. På den hjemlige front deles Stern-rapportens konklusioner imidlertid af Ingeniørforeningen m.fl. hvilket har givet anledning til en livlig diskussion om diskontering, der endog er nået helt op i Folketinget!

Der er ganske vist lærebøger som anfører, at diskonteringsraten ikke er en man udleder, men noget der vælges (Perman et. al., 1999). Alligevel er det muligt at identificere både teoretiske rationaler og visse empiriske holddepunkter for valg af diskonteringsrate. I det følgende vil problemstillingen om valget af diskonteringsrate blive belyst, dels med henblik på at afdække de principielle teoretiske rationaler for fastlæggelsen, dels med henblik på at vurdere betydningen for samfundsmæssige investeringer i vedvarende energi med vind-energi som case. Denne vurdering gennemføres dels gennem en lidt bredere gennemgang af beregningsforudsætningerne i Ministeriernes og Ingeniørforeningens energiplaner, dels gennem fremlæggelse af resultaterne af selvstændige beregninger af samfundsøkonomien ved udbygning med vind-energi med tilhørende følsomhedsberegninger for bl.a. den valgte diskonteringsrate. For en grundig indføring specielt i diskonteringsproblemstillingen henvises til Møller (2003; 2004) og Hansen (2006).

2. Diskontering

Teoretisk udledte diskonteringsrater

Teoretisk set er der to begrundelser for at diskontere og derfor to aspekter af den valgte diskonteringsrate;

- (1) Nytte-diskontering: nytte nu er mere værd end nytte senere – en afspejling af den rene tidspræference.
- (2) Forbrugs-diskontering: under forventning om stigende indkomst og forbrug i samfundet vil værdien af en ekstra enheds forbrug være faldende over tid.

Med hensyn til nytte-diskonteringen afspejler den individernes utålmodighed med at opnå den nytte, som forbruget bibringer. Nytte-diskonteringen bunder i at individerne ikke lever evigt, men tværtimod ikke kan vide om de vil leve længe nok til at indhente det udskudte forbrug. Men mens det er klart, at individer kan have gode grunde til at være utål-

modige med deres forbrug, så er det mere tvivlsomt om det også vil gælde for et samfund. Ud fra etisk funderede synspunkter om at fremtidige generationer bør have samme forbrugsmuligheder som de nulevende, kan der argumenteres for, at der ved større samfundsmæssige investeringer enten slet ikke skal anvendes nytte-diskontering eller også, at der skal anvendes en meget lav diskonteringsrate som kun er lige over nul (Perman et. al., 1999: 92).

Med hensyn til forbrugs-diskonteringen er det intuitivt forståeligt at den ikke bør være nul, når det iøvrigt forudsættes at indkomsten og forbruget i samfundet er stigende over tid. Hvis økonomien vokser, så vil nytten af en ekstra enheds forbrug ikke være den samme om nogle år som den er nu. Jo højere det absolute indkomst-niveau er blevet, jo mindre vil den relative nytte af en enheds ekstra forbrug være for den enkelte. En variant af dette forhold er det teknologiske fremskridt, som leder til at forbrugsmulighederne forbedres over tid. Det teknologiske fremskridt kan i sig selv begrunde en vis forbrugs-diskontering. Der kan gøres indvendinger mod forventningen om stadigt stigende forbrug, idet noget af dette forbrug tilvejebringes ved nedslidning ikke blot af kapitalapparat og infrastruktur, men også ved forbrug af ikke-fornybare naturlige ressourcer. De forsøg der er gjort på at korrigere mål for økonomisk vækst for eksterne omkostninger, f. eks. med et Grønt BNP eller Index for Sustainable Economic Welfare (ISEW), fører til forbrugs-vækstrater som er noget lavere end de officielle, men viser ikke for industrilandene negativ økonomisk vækst. Principielt er det den reale vækstrate i forbruget, der begrunder forbrugs-diskonteringen. Der skal altså anvendes en positiv rentesats for forbrugs-diskonteringen.

Et centralt problem ved fastlæggelsen af diskonteringsraten er derfor, at det er nødvendigt at gøre en antagelse om den fremtidige

vækstrate for forbruget. Men spændvidden for plausible antagelser er betydelig, og dækker ifølge Perman et. al. ihvertfald intervallet fra 1 til 5 pct., ligesom at højere vækstrater kan forekomme i visse dele af verden.

Cline har vist, at selv hvis nyttediskonteringen i forbindelse med klimatiltag sættes til nul, så vil en forbrugselasticitet på 1,5 og en forventet vækst i forbruget på 1,6 % føre til en samlet diskonteringsrate på 2,4 % (Cline, 1992). Normalt antages det imidlertid at forbrugselasticiteten er 1. Møller (2003) anbefaler ud fra tidsserier for den reale rente efter skat, og forventningerne til den fremtidige reale vækst i forbruget, at anvende en forbrugsdiskonteringsrate på 2 pct. I Stern-rapporten anvendes en nytte-diskontering på 0,1 % plus en forbrugs-diskontering svarende til den forventede økonomiske vækst i de forskellige scenarier (HM Treasury, 2006).

Empirisk udledte diskonteringsrater

Nogle økonomer finder en teoretisk udledning af diskonteringsrater problematisk og anbefaler i stedet at diskonteringsraten udledes fra observeret eller afsløret adfærd. Argumentet for denne tilgang er, at investeringerne bør vurderes ud fra et afkastkrav, som svarer til de afkastmuligheder, der gælder på markedet.

Ved denne tilgang tages normalt udgangspunkt i markedsrenten for risikofri udlån, f.eks. ved den 10-årige statsobligation eller ved udlån på det internationale pengemarked. Når investeringerne foretages af det offentlige er der ikke krav om nogen risiko-præmie, sådan som en investor normalt ville betinge sig. Denne tilgang resulterer typisk i diskonteringsrater, som er væsentligt højere end de teoretisk udledte, gerne i størrelsesordenen 5-7 %.

Det er imidlertid langt fra givet, at de virksomhedsøkonomiske gevinster som ligger bag ved disse markedsbaserede afkastmulig-

heder er fuldt relevante, når der i en miljø- og samfundsøkonomisk sammenhæng skal vælges en diskonteringsrate. Såfremt de afkast, der kan opnås ved udlån på det internationale pengemarked, delvis afspejler, at eksterne omkostninger ikke er fuldt indregnet (internaliseret) i de økonomiske transaktioner, vil afkastmulighederne ikke være et retvisende udtryk for de samfundsøkonomiske afkastmuligheder. Hvis det med andre ord forholder sig sådan, at det afkast der kan opnås, afspejler at der ikke betales for ressource- og miljøomkostningerne, så er den deraf afledte rente et udtryk for en overvurdering af det faktiske afkast.

Den af Finansministeriet anbefalede diskonteringsrate på 6 % er et eksempel på en empirisk udledt rate. På tidspunktet for udgivelsen af Finansministeriets samfundsøkonomiske vejledning (1999) afspejlede den meget godt den real-rente på 10-årige statsobligationer som var blevet opnået i de foregående årtier (Trafikministeriet, 2002, bilag 6). Siden dette tidspunkt, og bl.a. påvirket af indførelsen af euroen, er renteniveauet dog faldet, både herhjemme og internationalt, således at en empirisk udledning af en diskonteringsrate fra realrente-niveauet på de internationale lånemarkeder snarere ville tale for at fastlægge afkastkravet til 4 pct., jf. Møller (2003).

I Miljøministeriets samfundsøkonomiske vejledning (Møller et. al., 2000) anbefales det at kombinere et afkastkrav på 6 pct. med en forbrugsdiskonteringsrate på 3 pct. Dette sker ved at belaste investeringsudgiften med en forrentningsfaktor på kapital (Shadow Price of Capital) der med anvendelse af en diskonteringsrate på 3 pct. angiver nutidsværdien af 1 kr. investeret til en afkastrate på 6 pct. Imidlertid anbefales det, at afkastkravet på 6 pct. skal gælde efter afskrivninger, således at det ikke helt svarer til Finansministeriets afkastkrav, der ikke efter hvad der anføres i Finansministeriets vejledning tager hensyn til

afskrivninger. I et oplæg til revision af Miljøministeriets vejledning påtænkes det imidlertid at sænke kalkulationsrenten til 2 pct. og afkastkravet til 4 pct.

Etiske problemstillinger i forbindelse med diskontering

Det anføres ofte, at det ikke er så afgørende hvad diskonteringsraten sættes til, når blot der anvendes den samme fælles rentesats ved alle de projekter som skal underkastes en samfundsøkonomisk vurdering. Diskonteringsraten indgår blot som ét led i beregningen af størrelsen på den mulige velfærdsøkonomiske gevinst, hvor mange andre størrelser også vil spille en rolle for det endelige resultat, og hvis blot diskonteringsraten og de øvrige forudsætninger er ens, bliver det meningsfuldt at sammenligne resultaterne.

Imidlertid kan diskonteringsraten påvirke rangordningen af projekter, hvis disse har forskellige tidsmæssige profiler. Et projekt som giver afkast allerede fra år et, vil blive vurderet mere positivt end et projekt, der først giver afkast fra år ti, selvom det reale afkast (den interne rente) fra de to projekter er ens. Dette kan være kritisk for projekter, som har en meget lang tidshorisont. Ved en diskonteringsrate på 6 pct. vil størrelsen af gevinster, der ligger 50 år ude i fremtiden kun blive medregnet med ca. 0,05 af den nominelle værdi, mens gevinster der ligger 100 år ude i fremtiden i praksis ikke medregnes ved vurderingen af projektet, når der tilbagediskonteres til nutidsværdi. Kritikerne taler i den forbindelse ofte om diskonteringsratens »tyranni«, fordi den ved samfundsøkonomiske analyser fremtvinger en forholdsvis kort tidshorisont. De fleste projekter har en væsentlig kortere levetid end 50-100 år, men mange tiltag i miljø- og naturbeskyttelsen indebærer udgifter nu og i en årrække, mens gevinsterne først vil vise sig på meget lang sigt. Det gælder i særlig grad for tiltag af relevans for klimapolitikken, at de tilsigtede gevinster (undgåede omkostninger) først rea-

liseres på meget lang sigt og af de efterfølgende generationer.

Problemet med de langsigtede gevinster bør dog ikke overdrives, da mange klimatiltag også har gevinster af værdi på kortere sigt. Eksempelvis er der ved investeringer i vedvarende energi også indtægter ved salg af den producerede energi, og der fortrænges ofte luftforurening og anden forurening, som ellers ville påvirke de nulevende generationers helbred. Dertil kommer, at CO₂ i de senere år er blevet internaliseret på energimarkederne gennem EU's kvoteordning, således at CO₂ faktisk har en pris som indgår i analysen. Denne CO₂-pris afspejler CO₂-kvoternes relative knaphed i forhold til at opfylde Kyoto-protokollens målsætning, som indebærer en reduktion af EU's udledninger med ca. 8 procent.

For så vidt som reduktionerne har en værdi udover Kyoto, så er de dog ikke afspejlet i denne kvotepris – og det er i denne sammenhæng, at det kan indvendes at CO₂-omkostningerne ikke er fuldt indregnet. Da CO₂ opføres i atmosfæren vil udledning være at betragte som et knapt gode eftersom målsætningen fra EU og FN er en maximal koncentration på ca. 550 ppm. I forhold til Kyoto-reduktionen på 8 pct. for EU vil denne stabiliseringsmålsætning stille krav om reduktioner på 60-70 pct., så CO₂ er altså et mere knapt gode, end den aktuelle Kyoto-pris afspejler.

Det er bl.a. på baggrund af hensynet til fremtidige generationer, at der i de senere år har været en omfattende diskussion i den økonomiske litteratur om valg af diskonteringsrater ved såkaldt intertemporale projekter, dvs. hvor en generation må foretage investeringer for efterfølgende generationer. Dette har ført til forslag om anvendelse af faldende diskonteringsrater, såkaldt hyperbolsk diskontering. Begrundelsen for den faldende diskonteringsrate er udover hensynet til at vægte de fremtidige generationers forbrug i analysen

endvidere, at den forbrugsvækst, der som omtalt ovenfor indgår i diskonteringsraten (forbrugsdiskonteringen) må anses for væsentligt mere usikker på lang sigt, end på det korte sigt. I stedet for at antage en konstant forbrugsvækst betyder princippet om faldende diskonteringsrate, at forbrugsvæksten antages at falde mod et lavere niveau. I England anvender Finansministeriet en forenklet form for faldende diskontering, idet diskonteringsraten på 3,5 procent efter 30 år sænkes trinvis og efter 300 år ned til 1 procent.

Der har været forskellige indvendinger imod brug af en faldende diskonteringsrate, først og fremmest risikoen for inkonsistens, idet viljen til at afholde udgifter »senere hen« når diskonteringsraten er nedsat muligvis overvurderes. Problemet bliver især udtalt når diskonteringsraten falder trinvis, hvis der i stedet sker et glidende fald gennem brug af en forbrugsfunktion kan problemet afhjælpes (Hansen, 2006). Tilhængerne af den faldende diskonteringsrate henviser på sin side til empiriske undersøgelser som sandsynliggør, at faktiske præferencer reelt afspejler en aftagende diskontering over tid, snarere end en forventning om en fast forbrugsvækst nu og i al fremtid. Foruden i England anvendes også i Frankrig faldende diskontering, ligesom metoden fremdrages i OECD's cost-benefit manual for miljøsektoren (OECD, 2006).

England	3,5 pct.	3 pct. efter 30 år; 2,5 pct. efter 75 år sv.
Frankrig	4 pct	2 pct. efter 40 år
Tyskland	3 pct.	
Holland	4 pct.	
Finland	5 pct.	
Sverige	3,5-4 pct.	
Norge	3,5-4 pct.	op til 6 pct. for mere risikobetonede vejprojekter
EU	3,5 pct.	5,5 pct. for østlande

Valg af diskonteringsrate i Danmark og nogle nabolande

Det fremgår af Finansministeriets samfundsøkonomiske vejledning fra 1999, appendix C, at der ved fastlæggelse af den danske diskonteringsrate for offentlige investeringer er lagt vægt på det alternative afkast ved aktieinvesteringer i industrien henholdsvis den reale internationale lånerente. Der er desuden gjort overvejelser om forbrugernes tidspræference, men i praksis indgår denne ikke ved fastlæggelsen.

Til sammenligning anvendes i vore nabolande og i EU aktuelt noget lavere diskonteringsrater. Som det fremgår af tabellen varierer disse rater mellem 3 og 5 pct, mens EU anbefaler en diskonteringsrate på 3,5 pct. Det er ikke altid klart, hvad rationalet er for de valgte diskonteringsrater, men i nogle lande findes der betænkninger og rapporter som grundigt udreder valget.

Det Økonomiske Råd i Danmark har bemærket at »Finansministeriets anbefaling må anses for urealistisk høj« og har i sommerrapporten fra 2006 selv anvendt en diskonteringsrate på 3 pct. (DØR, 2006: 292).

Som det fremgår ovenfor peger litteraturen vedrørende diskontering på, at der enten tages et teoretisk udgangspunkt eller et empirisk. Ved det teoretiske udgangspunkt skal diskonteringsraten afspejle forventningen til den fremtidige økonomiske vækst plus en evt. ren tidspræference, som dog ved samfundsmæssige projekter vil være meget tæt på nul. Med den aktuelle forventning til den økonomiske vækst i Danmark fra OECD tilsiger dette ikke en diskonteringsrate på mere end højst 2 pct. Alternativt, og med et empirisk udgangspunkt, kan der tages udgangspunkt i den internationale lånerente, dette udgangspunkt tilsiger en diskonteringsrate på 3-4 pct., jf. iøvrigt finansieringsvilkårene for lånene til bro-forbindelserne.

Som det fremgår, er der ikke noget der tilsiger, at Danmark og andre lande skal anvende den samme diskonteringsrate. Hvis forventningerne til væksten i det reale forbrug er forskellige, så vil det tilsige tilsvarende forskellige diskonteringsrater.

3. Diskonteringsrate og metode i ministeriernes beregninger vedr. VE

Finansministeriet fremlagde sammen med Transport- og Energiministeriet og Skatteministeriet i begyndelsen af 2007 beregninger vedrørende de samfundsøkonomiske omkostninger ved udbygning med vedvarende energi m.v. (Transport- og Energiministeriet, Skatteministeriet og Finansministeriet, 2007a). Beregningernes forudsætninger er uddybet i et svar til Folketingets Energipolitiske Udvalg (Transport- og Energiministeriet, Skatteministeriet og Finansministeriet, 2007b). Ifølge beregningerne vil den samfundsøkonomiske omkostning ved en udbygning med vedvarende energi til at dække 30 pct. af Danmarks energiforsyning udgøre 5,2 mia. kr. i år 2025, med et usikkerhedsinterval fra 2,8 til 10 mia. kr. Det er, som det anføres i notatet, en vanskelig opgave at skønne over de samfundsøkonomiske omkostninger ved en ambitiøs udbygning med vedvarende energi, da resultatet vil være følsomt overfor forudsætningerne.

Omkostningen på 5,2 mia. kr. fremkommer imidlertid ved en uhyre simpel opstilling, hvor det antages, at det vil være nødvendigt at øge støtten til vedvarende energi med en støttesats på 72 kr/GJ (svarende til 26 øre/kwh), for at opnå en tilvækst i VE der kan dække 30 pct. af energiforbruget. Selve støtten repræsenterer en transferering og den samfundsøkonomiske omkostning fremkommer alene, fordi det videre antages, at der til støtten er knyttet et forvridningstab til subsidier på 50 %. Antagelsen er dog ikke helt i overensstemmelse med Finansministeriets samfundsøkonomiske vejledning, der anbefaler at regne med et skatteforvridningstab på 20 %. Det er også værd at bemærke, at an-

lægs- og driftsudgifter til VE ikke er forsøgt opgjort og ikke er en del af skønnet for omkostningen.

I stedet for at angive en årlig omkostning i 2025 – i øvrigt helt uden at tilbagediskontere til nutidsværdi – ville det efter min opfattelse være mere oplysende, at angive omkostningen for den samlede plan og per installeret MW. Beregningerne forekommer imidlertid overslagsprægede og foruden de allerede nævnte forhold må der også peges på andre problemer;

- Der er ikke gjort et reelt forsøg på at skønne over hvor meget konkrete og allerede kendte VE-teknologier kan dække af det opgjorte udbygningsbehov på ca. 144 PJ i VE. Dermed giver beregningen kun et generaliseret skøn over sammenhængen mellem behovet for offentlig støtte og udbygningsgraden for VE for nogle udefinerede teknologier, som fremstår temmelig abstrakt.

- En så væsentlig ændring af energiforsyningssystemet som udbygning til 30 pct. VE kan ikke undgå at have beskæftigelsesmæssige og andre makro-økonomiske effekter. Når skønnet kommer fra bl.a. Finansministeriet kunne man forvente, at eksisterende makro-økonomiske modeller, herunder den energisektorspecifikke model EMMA, var blevet taget i anvendelse til at give en mere dynamisk og helhedsorienteret vurdering af de samfundsøkonomiske implikationer i modsætning til den statiske tilgang som skønnet repræsenterer,

- Notatets tilgang er forholdsvis overordnet og medfører, at en systematisk vurdering af projektets omkostninger og fordele ikke fremkommer. Det anføres eksempelvis, at der er gjort forudsætning om en oliepris der falder tilbage til ca. 50\$/tønne olie fra 2010, men behovet for økonomisk støtte til VE er ikke opgjort ud fra beregninger, der godtgør gabet mellem de resulterende energipriser og

omkostningerne ved implementering af kendte og fremtidige VE-teknologier. Det forekommer således tvivlsomt, at en ekstra støtte på 20 kr/GJ (7 øre/kwh) skulle være tilstrækkeligt til at tilvejebringe ekstra 40 PJ, svarende til effekten fra 10 nye havvindmølleparker. Med det forudsatte energiprisniveau må støttebehovet snarere opgøres til ca. 12-14 øre/kwh, jf. nedenfor. Samtidig er miljøfordelene knyttet til VE (andre end CO₂-fortrængning), herunder især fortrængning af partikel-forurening fra forbrændingen af fossile brændstoffer, ikke medtaget ved opgørelsen af projektets fordele.

I et indlæg i ugeavisen Ingeniøren anfører afdelingschef i Finansministeriet, Peter Brixen (2007), at fremgangsmåden ved Finansministeriets beregninger er en »overordnet markedsvurdering«. Men da elasticiteterne for markedets udvikling af VE og det resulterende behov for offentlig støtte er udledt fra beregninger på Energistyrelsens bottom-up model RAMSES for energisektoren er det imidlertid tydeligt, at der ikke er tale om en sædvanlig makro-økonomisk tilgang (se Hasberg, 2007).

4. Diskonteringsrate og metode i IDA's Energiplan 2030

Ingeniørforeningen i Danmark (IDA) fremlagde i efteråret 2006 en langsigtet energiplan, der skitserer hvordan Danmarks energiforsyning frem mod 2030 kan omstilles til at være baseret på 50 pct. vedvarende energi. Der er flere energibesparelser i IDA's plan, men både den og Ministerierne forudsier et energiforbrug i omegnen af 600 PJ når Danmark når år 2025-2030.

De 300 PJ som IDA forudsier dækket med VE er fordelt på ca. 1/3 VE-el, fortrinsvis vind-el, og ca. 2/3 biomasse, fortrinsvis biogas baseret på gylle og biobrændsler fra majs/roer. Planen er uhyre omfattende og detaljeret, og der henvises til IDA's sammenfatningsrapport for en mere udtømmende beskrivelse (Ingeniørforeningen, 2006a).

Der er tale om en ren bottom-up modellering af ændringer i energisystemet, hvor udgangspunktet tages i de specifikke teknologier. Det er en afgørende forskel til Finansministeriets ønske om en top-down tilgang, hvor udgangspunktet tages i antagelser om en overordnet markedsudvikling. Derved fremkommer en række kendte problematikker vedrørende forskelle mellem bottom-up og top-down modellering. Først og fremmest kritiseres bottom-up modeller ofte for ikke at kunne tage højde for dynamiske effekter og feedback fra markedet. I IDA's plan er der efter det anførte taget højde for dynamiske effekter i selve energisystemet. Derimod er dynamiske, makro-økonomiske effekter ikke specificeret, hvilket imidlertid også kunne konstateres for Finansministeriets beregninger ovenfor.

En afgørende forskel mellem IDA's og ministeriernes beregninger er derimod antagelsen om de fremtidige energipriser. Hvor Energistyrelsen forudsier at energipriserne vil falde tilbage til et niveau svarende til 50\$/tønne olie fra 2010 og i de følgende 15 år, så har IDA antaget at energipriserne vil svinge omkring et niveau på ca. 70\$/tønne olie i de kommende årtier. Da olieprisen påvirker prisen for kul, der igen influerer på prisen for el på de kondensværker, der forudsættes at sætte el-prisen på Nordpool-markedet, så er forventningen central for de samfundsøkonomiske analyser i begge planer.

IDA's samfundsøkonomiske analyser er gennemført i faktorpriser og er dermed ikke velfærdsøkonomisk. Der er desuden set bort fra skatteforvridningstab ved eventuel skattefinansieret støtte til udbygning med vedvarende energi. Det er anført, at energiafgiftssystemet skal omlægges, men det fremgår ikke hvordan det vil eliminere behovet for støtte, og støttesatser er tillige anført flere steder i planen. Den anvendte diskonteringsrate er 3 %.

For så vidt angår CO₂-kvoteprisen opererer IDA's plan med en forventning om, at den vil stabilisere sig på 150 kr/ton, hvilket svarer til markedsforventningerne for kvotemarkedet for den forpligtelsesperiode der starter i 2008 – og i øvrigt til ministeriernes antagelse. Med hensyn til øvrige miljøeffekter – specielt luftforurening – ved konvertering til VE er de kendte beregningspriser ikke søgt indarbejdet i analysen, hvilket er en noget overraskende undladelse i lyset af den i øvrigt meget detaljerede plan. På den ene side vil vind- og solenergi fortrænge luftforurening, på den anden side kan der være øget luftforurening med partikler fra biobrændsler. Omkostningerne afspejler sundhedsmkostningerne ved luftforureningen for de nulevende generationer. Generelt påvirker miljøeffekterne dog samfundsøkonomien i VE-udbygningen i mindre grad end antagelserne om det fremtidige energiprisniveau, som sammen med diskonteringen fremstår som den afgørende parameter.

5. Betydningen af antagelser om energipriser og diskonteringsrate for det samfundsøkonomiske overskud ved vindenergi

Som det fremgår ovenfor kan anvendelsen af en diskonteringsrate på 6 % under de nuværende omstændigheder ikke anses for godt begrundet, hverken ud fra økonomisk teori eller empirien. Siden Finansministeriets samfundsøkonomiske vejledning blev udgivet i 1999 er realrenteniveauet faldet, bl.a. pga euroens indførelse. Dertil kommer, at udsigterne for økonomisk vækst i Danmark i de kommende år er meget moderate. Mens realrenteniveauet taler for en diskonteringsrate på 4 %, så taler udsigterne for real vækst i forbruget for en diskonteringsrate på 2 %. Tilsammen peger dette på en diskonteringsrate på 3 % for Danmark som det centrale skøn. Det forventes da også, at satsen vil blive justeret i forbindelse med Finansministeriets igangværende revision af vejledningen.

I det følgende er betydningen af diskonteringsraten for samfundsøkonomien i udbygning med vedvarende energi undersøgt sammen med følsomheden overfor den centrale antagelse vedrørende niveauet for energipriserne. Forventningen til energiprisniveauet er for nemheds skyld udtrykt i dollars per tønde olie, men i de bagvedliggende analyser er anvendt Energistyrelsens modelberegninger for hvordan den aktuelle oliepris påvirker prisdannelsen på Nordpool.

DMU har i Faglig Rapport nr. 586 for regeringens Ø-udvalg gennemført en foreløbig samfundsøkonomisk projektvurdering af udbygning med vindenergi, og har således tidligere arbejdet med hvordan dette skal opstilles under en velfærdsøkonomisk synsvinkel. I nedenstående beregninger er metoden opdateret efter beregningen i Miljøprojekt nr. 1104. Analysen er desuden opdateret med det energiprisniveau som anvendes i Energistyrelsens forudsætninger for samfundsøkonomiske analyser fra januar 2007 og som afspejler IEA's seneste prognose om en langsigtet oliepris på ca. 50\$ efter 2010.

Til belysning af følsomheden for denne centrale antagelse er der endvidere gennemført velfærdsøkonomiske beregninger for energiprisniveauer svarende til 60\$ og 70\$. Sidstnævnte er tættest på IDA's Energiplan, der forudser en oliepris som svinger omkring et langsigtet niveau på 68\$. Som led i følsomhedsvurderingen er der desuden gennemført beregninger med en diskonteringsrate på 4 pct.

Ved IDA's Energiplan blev anvendt priser fra Energistyrelsens Teknologi-katalog, men på grund af prisstigninger og behovet for netforstærkning er anvendt omkostningsskøn fra den netop publicerede rapport om fremtidens havvindmølleplaceringer samt fra branchen for investeringsomkostningen pr. MW vindenergi (Energistyrelsen, 2007).

NPV i Mio. kr./MW	Havmøllepark Djurs		Havmøllepark Horns R		Vindmøller land	
Oliepris; CO ₂ -omk (\$/tønde; dkk/ton)	3 %	4 %	3 %	4 %	3 %	4 %
50\$; 150kr	0,6	-1,3	0,4	-1,6	2,1	0,9
60\$; 150kr	2,5	0,5	2,5	0,3	3,2	1,9
70\$; 150kr	4,4	2,3	4,5	2,2	4,4	3,0
60\$; 165kr ¹	3,0	0,9	3,0	0,8	3,5	2,2

Tabel 1. Diskonteringsratens og energiprisens betydning for samfundsøkonomien i VE-vind. Samfundsøkonomisk projektresultat i mio. kr. nutidsværdi (NPV) opgjort per installeret MW vindenergi til havs og på land – med forskellige antagelser om de næste 20 års energiprisniveau og CO₂-kvotepris samt med henholdsvis 3 % og 4 % i kalkulationsrente.

Forudsætningerne for beregningerne;

- beregningen er i markedspriser incl. nettoafgiftsfaktor
- investeringsomkostninger incl. netforstærkning jf. Energistyrelsens rapport om Fremtidens Havmølleplaceringer
- investeringsomkostninger for landvindmøller incl. skrotningsbeviser og projektkomkostninger m.v.
- drift og balancering jf. data i scenariet for havvindmøllepark i Miljøprojekt nr. 1104
- skatteforvridningstab på 20 pct.
- fortrængte luftemissioner jf. DMU beregningspriser (nedre værdier)
- ejendomsværditab 2 øre/kWh modregnet ved landvindmøller
- elpriser og emissionskoefficienter jf. Energistyrelsens forudsætninger for samfundsøkonomiske analyser
- en olieprisstigning på 10\$ ækvivalerer 2,5 øre/kWh el på Nordpool, dvs lavt sat
- CO₂-omkostning overvæltet med 9 øre/kWh for 150 kr.
- Uændrede støtteordninger, dog garanti pris på 59 øre/kWh for Horns Rev
- Årlig effektetid på hhv. 4000, 4300 og 2500 timer.

Det fremgår af resultat-oversigten i tabellen, at havvindmølle-parker giver samfundsøkonomisk overskud fra et energiprisniveau på 60\$/td, uanset diskonteringsraten. Det er dog først fra et energiprisniveau på 70\$/td., eller ved antagelse om en stigning i CO₂-kvoteprisen fra 2012, at overskuddet fremstår som robust. Ved det laveste energiprisniveau på 50\$ fremstår havvindmøller som et projekt med et mere usikkert afkast, hvilket bl.a. skyldes de store investeringskrav til netforstærkning. Det er dog værd at bemærke, at der ikke i beregningen indgår de miljø-gevinster, som opstår efter udløbet af den 20-årige periode, ligesom anlæggene i beregningen anses for fuldt opbrugt, selvom fundamenterne, der udgør 25 % eller mere af investeringen, nok fortsat vil repræsentere en vis værdi.

Modsat havvindmøller forekommer vindmøller på land i alle tilfælde og uanset diskonteringsrate at være en samfundsøkonomisk overskudsforretning med ganske pæne afkast. Uanset den lavere effekt synes vindmøller på land, ud fra en samfundsøkonomisk vurdering, mere lønsomme overfor havvindmøller end hidtil antaget. Det forudsætter dog gode placeringer med en effekt på mindst 2500 fulldlastimer. Kombineres op-

stilling af havvindmøller og landvindmøller, vil der dog selv med 50\$ i oliepris kunne opnås et netto samfundsøkonomisk overskud med en diskonteringsrate på 3 pct.

6. Konklusion

I denne artikel er rationalet for og udledningen af en diskonteringsrate til brug for samfundsøkonomiske analyser blevet sammenfattet, ligesom betydningen af den fremtidige oliepris for samfundsøkonomien i udbygningen med vedvarende energi er blevet forsøgt afdækket. Det har ikke været muligt eller hensigten her at gennemregne samfundsøkonomien i en samlet VE-udbygning. Gennemregningen af velfærdsøkonomien for vedvarende energi ved vindenergi som case tyder imidlertid på overensstemmelse med Ingeniørforeningens konklusion om et samfundsøkonomisk overskud ved det forudsatte energiprisniveau og den anvendte diskonteringsrate på 3 pct. Størrelsen på dette overskud kan dog ikke uden videre sammenlignes da der anvendes henholdsvis faktorpriser og markedspriser.

Forskellen på de samfundsøkonomiske resultater i ministeriernes og Ingeniørforeningens samfundsøkonomiske beregninger er ikke direkte relateret til betydningen af diskonteringsraten, idet ministeriernes omkostningskøn ikke er tilbagediskonteret til nutidsværdi. Det er i højere grad forskellene i forventningen til de langsigtede energipriser, der forklarer hvad der bedømmes som samfundsøkonomisk overskudsgivende. Ministeriernes beregningsforudsætning svarer til det skøn som IEA offentliggjorde i November 2006, mens Ingeniørforeningens skøn er tættere på det energiprisniveau, der har kunnet observeres igennem de sidste 2 år. Spørgsmålet om VE-udbygningens omfang synes dermed kritisk at bero på forventningerne til de langsigtede verdensmarkedspriser for brændsler. Det må dog konstateres at udbygning med vindenergi, især på land, selv med IEA's forsigtige skøn for verdensmarkedspriser

sen forekommer at være et samfundsøkonomisk fordelagtigt projekt.

IEA kritiseres fra flere sider for at forsøge at tale olieprisen ned ved at overvurdere det globale olie-udbud i sine prognoser. IEA har imidlertid i sin »Medium-Term Oil Market Report« fra Juli 2007 varslet en ny og meget mindre optimistisk vurdering af oliepriserne efter 2010;

»Despite four years of high oil prices, this report sees increasing market tightness beyond 2010, with OPEC spare capacity declining to minimal levels by 2012. ...It is possible that the supply crunch could be deferred [by decreased demand growth] – but not by much«

Hvordan denne vurdering vil blive omsat til en oliepris i World Energy Outlook, og dermed i Energistyrelsens officielle fremskrivninger, må vi vente indtil november på at få svar på.

Det må anbefales, at der på et velfærdsøkonomisk grundlag foretages mere detaljerede beregninger af projekt- og samfundsøkonomien i VE-udbygningens forskellige elementer, idet der er behov for at afpasse indfasningen af VE med allerede afholdte investeringer og tidspunktet for deres udskiftning.

Noter

1. Fra 2013 en CO₂-kvotepris på 165 kroner/ton.
2. Jeg vil gerne rette en tak til seniorforsker Flemming Møller (DMU) for kommentarer og forslag til fremstillingen i dette og de følgende afsnit. Ansvar for forenklinger og eventuelle fejl påhviler dog mig.

Referenceliste

- Andersen, MS, Frohn, LM, Nielsen J.S, et.al., 2007, EVA – a non-linear Eulerian approach for assessment of health-cost externalities of air pollution, paper presented at ISEE New Delhi 15-18 December 2006, Danmarks Miljøundersøgelser.
- Andersen, MS, 2007, Samfundsøkonomisk analyse af udbygning med VE-vindkraft: havmøller og

- landmøller, teknisk bilag, Danmarks Miljøundersøgelser:
<http://www.dmu.dk/NR/ronlyres/B3FE62DC-B6D6-49C9-8CB7-25839D52867F/0/Samfundsøkoanalyseafudbygnafevindkraft.pdf>
- Bach, H. et. al., 2006, Vurdering af EU-Kommissionens Temaluft strategi, DMU Faglig Rapport nr. 586, Danmarks Miljøundersøgelser.
- Brixen, P., 2007, Usikre forudsætninger årsag til overskud i IDA's energiudspil, Ingeniøren 18. maj: side 4-5.
- Cline, W.R., 1992, The Economics of Global Warming, Wash. D.C.: Institute for International Economics.
- Det Økonomiske Råd, 2006, Dansk Økonomi Forår 2006, København.
- Energistyrelsen, ELKRAFT & ELTRA, 2005, Technology Data for Electricity and Heat Generating Plants.
- Energistyrelsen, 2006, Omkostninger til miljøvenlig elproduktion i 2005 (PSO), Notat 16.9.06, Kbh.
- Energistyrelsen, 2006, Forudsætninger for samfundsøkonomiske analyser på energiområdet, Kbh.
- Energistyrelsen, 2006, Energistatistik 2005, Kbh.
- Energistyrelsen, 2007, Fremtidens havmølleplaceringer 2025, Kbh.
- Finansministeriet, 1999, Vejledning i udarbejdelse af samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger, Kbh.
- Hansen, A., 2006, Do declining discount rates lead to time inconsistent economic advice ?, Ecological Economics 60: 138-144.
- Hasberg, K., 2007, Samfundsøkonomiske analyser bag regeringens og Ingeniørforeningens energiplaner, øvelsesopgave, Københavns Universitet: Økonomisk Institut.
- Ingeniørforeningen, 2006a, Energiplan 2030 Hovedrapport, Kbh.
- Ingeniørforeningen, 2006b, Energiplan 2030 baggrundsrapport – tekniske energisystemanalyser, samfundsøkonomisk konsekvensvurdering og kvantificering af erhvervspotentialer, Kbh.
- International Energy Agency, 2006, World Energy Outlook, Paris.
- Miljøstyrelsen, 2006, Analyse af Danmarks muligheder for at reducere emissionerne af NOx i 2010, Miljøprojekt nr. 1104.
- Møller, F. et. al., 2000, Samfundsøkonomisk vurdering af miljøprojekter. Kbh: Miljøministeriet.
- Møller, F., 2003, Projektvurdering over tid – aspekter af diskonteringsproblemstillingen, Arbejdsrapport fra DMU nr. 193, Danmarks Miljøundersøgelser.
- Møller, F., 2004, Bør der diskonteres i forbindelse med velfærdsøkonomisk projektvurdering, Nationaløkonomisk Tidsskrift nr. 2: 95-123.
- OECD, 2006, Cost-benefit analysis and the environment: recent developments, Paris.
- Perman et. al., 1999, Natural resource and environmental economics, London and New York: Longman.
- HM Treasury, 2006, The Stern review final report: The economics of climate change, Ethical frameworks and intertemporal equity, Technical Annex, London.
- Trafikministeriet, Udredning af økonomien i A/S Øresundsforbindelsen, Kbh.
- Transport- og Energiministeriet, Skatteministeriet og Finansministeriet, 2007a, Samfundsøkonomiske omkostninger forbundet med udbygning med vedvarende energi samt en øget energispareindsats, 8. febr., S2663, Kbh.
- Transport- og Energiministeriet, Skatteministeriet og Finansministeriet, 2007b, Beregningsteknisk bilag til notat af 8. februar 2007 om samfundsøkonomiske beregninger vedrørende energibesparelser og vedvarende energi, Folketingets Energipolitiske udvalg, alm. del., svar på spm. 35, Kbh.

Ideer, interesser og institutioner i CO₂-reguleringen

Af Lene Holm Pedersen, lektor, ph.d. Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Abstract

CO₂-kvoter og CO₂-afgifter udgør de centrale virkemidler i reguleringen af energiforbruget. Denne kombination af virkemidler forklares i artiklen gennem en analyse af de to regulerings-ideer og deres levedygtighed under forskellige interessemæssige og institutionelle rammebetingelser. I forlængelse heraf diskuteres de teoretiske og praktiske problemer ved at kombinere de to virkemidler.

1. Indledning

Det virker måske overraskende, men man kan faktisk argumentere for, at en forøgelse af energiafgifterne ikke medfører en reduktion af energiforbruget, hvis området også er reguleret af et kvote-system. I forbindelse med regeringens plan, fra august 2007, om at indeksere energiafgifterne, så de følger inflationen, er det fx blevet fremført, at dette ikke vil medføre nogen reduktion i CO₂-udledningen, men derimod have en negativ effekt på virksomhedernes konkurrenceevne. Lars Aagaard, Vicedirektør i Dansk Energi, citeres således:

'Fakta er, at når man har et kvotesystem, der regulerer CO₂-udslippet fra elsektoren i EU, så virker afgifter ikke til at begrænse CO₂-udslip. Kun, hvis man insisterer på, at man vil tænke nationalt, og dermed tror, at klimaet kender forskel på dansk og europæisk CO₂ udslip' (Altinget, 2007-08-21).

Underdirektør i Dansk Industri Richard B. Larsen citeres tilsvarende for at sige, at der ikke er noget miljømæssigt argument for de øgede energiafgifter, fordi CO₂-kvoterne allerede regulerer, hvor meget CO₂ de danske virksomheder udleder. Hvis virksomhederne overskrider deres kvoter, er de nødt til at købe kvoter i andre lande eller hos andre virksomheder. Givet at kvotesystemet lægger et loft over virksomhedernes energianvendelse, argumenteres der for, at energiafgifterne er et rent fiskalt instrument (Berlingske Tidende 23.08.2007).

Tankegangen bag argumentet er grundlæggende, at det danske elforbrug er reguleret af det europæiske kvotemarked. I den situation vil en reduktion af el-forbruget betyde et fald i el-produktionen og dermed i anvendelsen af CO₂-kvoter. Da antallet af CO₂-kvoter på markedet ligger fast, vil disse kvoter imidlertid blot blive købt og anvendt i andre EU-lande, hvorved mængden af udledt CO₂ samlet set forbliver konstant.

I princippet kan der altså argumenteres for, at det ikke medfører en øget energianvendelse, når den danske forbruger tænder for stikkontakten, selvom det rent intuitivt forekommer mærkværdigt. I praksis er der en række forhold, som gør, at det ikke er helt så simpelt.

Men ud fra en mere teoretisk betragtning er argumentet imidlertid interessant, fordi det vedrører legitimiteten af forskellige miljøpolitiske virkemidler, og tegner en situation, hvor kombinationen af virkemidler kan virke de-legitimerende for miljøindsatsen. Set i det lys er det relevant at give en begrebsmæssig forklaring på fremvæksten af et reguleringssystem, som bygger på både afgifter og kvoter.

I det følgende vil der blive opstillet forklaringer på indførelsen af henholdsvis CO₂-afgifter og kvoter på henholdsvis nationalt og EU-niveau ud fra et begrebsmæssigt grundlag, der ser politik som et resultat af samspillet mellem ideer, interesser og institutioner.

1.1 Kvoter og afgifter: Konkurrerende ideer i den politiske suppegyrde

CO₂-afgifter og omsættelige CO₂-kvoter er et eksempel på to alternative policy-ideer, som bliver brugt til at adressere det samme policy-problem, i det samme politiske system og på samme tid.

I begyndelsen af 90'erne indførte de nordiske lande (Finland, Sverige, Norge og Danmark) CO₂-afgifter for husholdningerne og i et mindre omfang for industrien. Ligeledes blev der i løbet af 90'erne gjort forsøg på at indføre CO₂-afgifter på EU-niveau (Pedersen, 2005; Zito, 2002), men forslaget stødte på ret kraftig modstand fra nogle af medlemslandene. I 2001 indførte Danmark et nationalt system for kvoter, der omfattede producenter af elektricitet. Men i 2005 blev EU direktivet for CO₂-kvoter implementeret og et marked for køb og salg af kvoter i hele EU blev etableret (Direktiv 2003/87). Disse processer førte frem til en situation, hvor energianvendelsen i Danmark reguleres både af kvoter og afgifter. Men hvordan kan det egentligt forklares, at afgiftssystemet på ét tidspunkt blev indført af en gruppe af politiske systemer og omsættelige kvoter på et andet tidspunkt af et andet system? Hvilke forhold har betydning

for, at en reguleringsmæssig ide vinder indpas frem for en anden?

Der findes et utal af ideer i den politiske suppegyrde (Kingdon 1984), men hvorfor nogle ideer vinder indpas frem for andre, er kun i begrænset omfang beskrevet inden for den litteratur, der beskæftiger sig med, hvorfor og hvornår ideer opnår indflydelse i politik (Garrett & Weingast, 1993: 203). Indenfor et sociologisk ny-institutionelt perspektiv vægtes legitimitetsbaserede forklaringer: Ideer får betydning, når de opfattes som moderne, mens de mister gennemslagskraft, når de betragtes som umoderne (Røvik, 1996). Konkurrerende ideer afløser på den måde løbende hinanden – når ideen er moden, er dens tid kommet, og den bliver sat i spil (Czarniawska & Joerges, 1996). Men i specifikke historiske omgivelser vil der oftest være en række ideer til rådighed, som alle repræsenterer legitime, alternative løsninger på specifikke politiske problemer (Krasner, 1984). I dette tilfælde vil fravalget af én ide frem for en anden ikke nødvendigvis ske på baggrund af ideens manglende evne til at løse et økonomisk eller materielt problem, men snarere fordi ideen ikke kan bidrage med en politisk løsning og mobilisere den fornødne opbakning. Derfor er det relevant at se på, hvordan ideer knyttes til bestemte aktører og institutioner og kommer til at nyde disses opbakning i beslutningsprocessen. Der er forskellige interesser involveret i politikformuleringen og disse interesser påvirker valget mellem forskellige ideer. For at analysere hvorfor nogle ideer vinder indpas frem for andre, må der derfor rettes fokus mod interaktionen mellem ideer og de opfattede materielle interesser blandt aktørerne i beslutningsprocessen.

Formålet med denne artikel er derfor at analysere og diskutere, hvorfor én ide får politisk indflydelse frem for en anden. Dette vil ske igennem en sammenligning af de konkurrerende reguleringsideer: CO₂-afgifter og CO₂-kvoter.

2. Samspillet mellem ideer, interesser og institutioner

Det er blevet påstået, at ideer, interesser og institutioner er den politiske videnskabs byggesten, og at det er samspillet mellem ideer, interesser og institutioner, der skaber den politiske dynamik (Heclo, 1994). På den baggrund kan det forhold, at én ide vinder indpas frem for en anden, forklares af forskelle mellem ideerne eller i samspillet mellem ideer og interesser på den ene side eller mellem ideer og institutioner på den anden side. I det følgende vil begreberne ide, interesse og institution blive diskuteret i relation til afgifter og kvoter. Formålet er at analysere, hvordan variationer på de nævnte dimensioner påvirker ideernes politiske levedygtighed.

2.1 Ideer

Selvom der efterhånden er mange studier, der beskæftiger sig med hvorfor og hvordan ideer opnår en politisk levedygtighed, så er der ret få der beskæftiger sig med hvorfor en ide vinder frem for en anden (Weingast, 1995). Det er helt oplagt, at denne mangel skyldes, at meget få politiske ideer er sammenlignelige, og at man derfor hurtigt ville ende med at sammenligne æbler og appelsiner. Imidlertid er det rent faktisk muligt at sammenligne CO₂-afgifter og CO₂-kvoter på fire idémæssige dimensioner. Igennem en sådan sammenligning klargøres det i det følgende, hvorvidt de to regulerings-ideer egner sig til at blive studeret inden for rammerne af en komparativ analyse.

Idémæssige dimensioner

Inden for den ideationale litteratur kan der identificeres fire forskellige typer ideer (Campbell, 1997): 'programideer' (Weir, 1992), 'paradigmer' (Hall, 1993), 'frames' (Schön & Reich, 1994), og 'samfundsanskuelser' (Campbell, 1997). De fire typer af ideer skal ikke opfattes som gensidigt ekskluderende, men belyser snarere forskellige dimensioner af idebegrebet (Campbell, *ibid.*), som med fordel kan anvendes, når sammen-

ligneligheden mellem to ideer skal bedømmes.

	Afgifter	Kvoter
Paradigme	Velfærdsøkonomisk paradigme	Ejendomsrets-paradigme
Program	Beskatning af udledning	Skabelse af ejendomsret
»Frame«	Omkostnings-effektive	Omkostnings-effektive
Samfundsanskuelser og offentlig opinion	Grønt vælgerkorps, behov for markeds-løsninger	Grønt vælgerkorps, behov for markeds-løsninger

Figur 1. Sammenligning af reguleringsideer

Paradigmer

Den første dimension af ide-begrebet drejer sig om, hvilket paradigme ideen tilhører. Paradigmer udgør de bredere kognitive begrænsninger for, hvordan aktørerne opfatter problemer, samt hvilke løsninger, de anser for brugbare. Paradigmer sætter rammerne for forståelsen af problemer ved at etablere en række underliggende teoretiske og ontologiske antagelser om, hvordan verden hænger sammen. Derigennem specificerer paradigmer de mål, instrumenter og problemer, som er umiddelbart tilgængelige. Paradigmer, der sætter rammerne for økonomiske politikker, vil oftest indgå i pensum på de højere læreanstalter i form abstrakte akademiske tekster skrevet af de førende forskere (Campbell, *ibid.*; 170). Det samme gælder også for de forskellige miljøøkonomiske paradigmer.

Afgifter og kvoter hviler på fundamentalt forskellige antagelser og verdenssyn. Afgifter er funderet i et velfærdsøkonomisk paradigme, hvor staten spiller en central rolle i forhold til at omfordele mellem forurenere og ikke-forurenere for at opnå samfundsøkonomiske optimalitet. I modsætning hertil tager ejendomsretsparadigmet afsæt i, at sam-

fundsmæssig efficiens kan opnås ved at lade markedets usynlige hånd råde, hvilket sikres igennem skabelsen af ejendomsret (se figur 1). Der eksisterer derfor en grundlæggende uoverensstemmelse – de to paradigmer i mellem – i forhold til hvilken rolle staten og markedet skal spille i reguleringen. I det velfærdsøkonomiske paradigme står statens opkrævning af afgifter centralt, hvorimod staten i ejendomsrettighedsparadigmet primært skal sikre den lovgivning, der skaber og opretholder ejendomsretten og derigennem et velfungerende marked.

De to konkurrerende paradigmer tager afsæt i en klassisk debat inden for den økonomiske faglitteratur, nemlig debatten mellem økonomerne Pigou og Coase omkring hvordan miljømæssige problemer skulle løses (Andersen, 1991). Den Coasianske tradition udsprang af University of Chicago, der som institution havde en fremtrædende rolle i formuleringen af økonomisk politik i USA (Chichilinsky & Heal, 1995). I forlængelse heraf har retningen da også inspireret til en amerikansk tilgang til miljøregulering med vægt på anvendelsen af kvoter (Svendsen, 1999). I modsætning hertil er den pigouvianske tradition opstået på Cambridge universitetet i England og indgår derfor som en del af den velfærdsøkonomiske tradition i Europa (Chichilnisky & Heal, 1995).

Programmer

Den anden dimension af ide-begrebet drejer sig om, hvilket program ideen indeholder. Programideer tilbyder konkrete løsninger på for hånden værende problemer. De specificerer årsag/effekt-forhold og bliver oftest præsenteret af eksperter, som anvender mange tekniske fagudtryk (Weir, 1992). Den sociologiske litteratur om institutionaliserede opskrifter, der informerer om, hvordan den formelle organisering skal indrettes, beskæftiger sig typisk også med program-ideer – dog med det særkende, at det sociologiske perspektiv arbejder ud fra en forståelse af, at den

faktiske viden om ideernes effektivitet er begrænset, og at ideerne i højere grad vinder indpas, når de bliver legitime, end fordi de er rationelle (Meyer & Rowan, 1977: Røvik, 1996).

Både afgifter og kvoter hviler på særlige årsag/effekt antagelser, og begge giver en specifik løsning på, hvordan CO₂-udledningen begrænses. Ifølge Pigou kan forureningen reduceres til det samfundsmæssigt optimale niveau ved hjælp af en afgift, der sikrer, at de private omkostninger plus afgiften er lig med de samfundsmæssige omkostninger. I tilfældet med CO₂ udgør de private omkostninger udgifterne ved at bruge brændstof, mens de samfundsmæssige omkostninger er givet ved forurening og den øgede sandsynlighed for klimaforandringer. Tanken er derfor, at afgiften sammen med de private omkostninger vil bringe prisen på energi i overensstemmelse med de samfundsmæssige omkostninger og derved give et samfundsmæssigt optimalt forureningsniveau (Pigou, 1932). I modsætning hertil ser Coase negative eksternaliteter som en konsekvens af manglende ejendomsret, der betyder, at vigtige goder som f.eks. et rent miljø, ikke kan udveksles på et marked. Derfor er markedet ikke i stand til at sikre, at omkostningerne ved at forurene sættes i forhold til de fordele, der er forbundet hermed. Hovedpointen for kvote-tilgangen er derfor, at et firma der ønsker at udlede CO₂ i atmosfæren, først må besidde retten til denne udledning. Denne ret sikres ved køb af kvoter. For at dette kan lykkes, er policy-anbefalingen derfor at indføre en ejendomsret til en bestemt mængde udledning – en kvote, hvorefter denne ret til udledning kan handles på et marked for kvoter (Coase, 1960).

Ideerne kan opfattes som konkurrerende i det omfang, at de forsøger at løse samme policy-problem – i dette tilfælde CO₂-udledning. Sammenlignet med andre reguleringsinstrumenter, såsom regel-regulering eller frivillige aftaler, så kan CO₂-afgifter og CO₂-kvoter

endog siges at have væsentlige ligheder i forhold til begrænsningen af CO₂-udledningen. Selvom de to ideer tænker statens rolle i reguleringen vidt forskelligt, så ser de begge markedet som den mekanisme, der kan bidrage med en begrænsning af CO₂-udledningen til det samfundsmæssigt optimale niveau.

Samfundsanskuelser og offentlig opinion

Den tredje dimension af ide-begrebet som er relevant i forhold til at sammenligne kvoter og afgifter er ideer i betydningen samfundsanskuelse. Samfundsanskuelserne danner baggrund for den offentlige opinion og kommer til udtryk igennem meningsmålinger og debatter (Campbell, *ibid.*). Samfundsanskuelserne begrænser mængden af legitime løsninger, der er til rådighed i fht. et politisk problem. I den sammenhæng er der flere elementer i den offentlige opinion, der har betydning for indførelsen af miljøøkonomiske virkninger. For det første er det af betydning, at ideerne vedrører miljømæssige problemer. Dette er væsentligt, idet politikere fra alle europæiske stater (samt EU) er nødt til at forholde sig til miljømæssige problemer, for at kunne tiltrække stemmer fra et vælgerkorps, der siden 80'erne til stadighed er blevet mere miljøbevidst. Det andet, der er nok så centralt, er, at det skal anses for legitimt at kunne betale sig fra at forurene, som man gør ved betaling af afgifter eller ved at købe kvoter. Denne tankegang var i 80'erne noget fremmed i fht. de på det tidspunkt eksisterende regelreguleringer, men er langt mere accepteret i dag. Eksempler på reguleringsideer, der ikke er legitime, kan f.eks. være en afgift på fedme eller et direkte forbud mod privatbilisme.

Frames

Ideer giver også aktørerne symboler og greber, hvormed de kan »frame« løsningsproblemer på en normativt acceptabel vis. Frames optræder typisk i taler og presse-materiale og benytter sig af symboler og be-

greber, der afspejler værdier og holdninger fra særlige samfundsanskuelser (Campbell, *ibid.*). Såvel afgifter som kvoter er blevet 'framet' som politiktiltag, der er samfundsmæssigt hensigtsmæssigt. Det er f.eks. blevet fremført, at en indførelse af CO₂-afgifter i forbindelse med en skattereform, hvor skatten på arbejde sænkes, mens afgifter på ressourcer og udledning forøges, vil forureningen såvel som arbejdsløsheden kunne sænkes samtidigt. På samme vis opfattes kvoter som et effektivt instrument. Her ligger framen igen i, at markedsskabelsen og handlen med kvoter vil sikre en effektiv fordeling af retten til at forurene. I tillæg hertil har systemet den fordel, at der kan fastsættes en øvre grænse for forureningen. I begge tilfælde er ideerne således blevet 'framet', som en måde hvor med det sikres, at der opnås mest muligt miljø for pengene.

Opsummering

I det foregående har jeg argumenteret for, at en dybere forståelse af hvorfor en ide opnår levedygtighed frem for en anden, kan belyses i et komparativt undersøgelsesdesign, hvor konkurrerende ideers politiske magt undersøges. For at sammenligne ideers politiske indflydelse er det imidlertid nødvendigt, at ideerne er sammenlignelige. I det foregående har jeg diskuteret en række dimensioner, som ideer kan sammenlignes på. Helt grundlæggende er det selvfølgelig vigtigt, at ideerne adresserer samme reguleringsmæssige problem, på samme måde som både kvoter og afgifter retter sig mod at reducere udledningen af CO₂. Diskussionen af de idemæssige dimensioner viser desuden, at ideerne tilhører forskellige reguleringsparadigmer, og at de indeholder forskellige løsningsprogrammer, men at de begge appellerer til en samfundsanskuelse med vægt på grønne værdier og markedsmæssige løsninger. Framingen af de to ideer går grundlæggende på, at de er økonomisk rationelle. Analysen indtil nu indikerer, at afgifter og kvoter kan opfattes som sammenlignelige ideer, og at variati-

oner i deres politiske indflydelse må forklares ud fra, hvordan ideerne spiller sammen med interesser og institutioner som forventes at være de to andre grundelementer i den politiske dynamik.

2.2 *Interesser*

Når opmærksomheden ikke kun er rettet mod, hvordan ideer opstår på »ide-menuen«, men også hvordan ideer bliver valgt fra denne menu, er det relevant at se på, hvordan ideer knyttes til særlige grupper og nyder disse gruppers støtte i beslutningsprocessen. Forskellige interesser er involveret i politikformuleringen, og disse interesser påvirker valget mellem forskellige ideer. I forlængelse heraf er det relevant at se på anvendelsen af interessebegrebet inden for politologien.

Inden for den klassiske politologi (Bentley, 1908) anses ideer kun for at besidde begrænset forklaringskraft. Ideer opfattes i den forbindelse som »kroge«, som politikere kan benytte til at opnå bestemte mål med (Shepsle, 1986), hvilket i bredere forstand betyder, at ideer fungerer som et instrument for specifikke materielle interesser. Dette perspektivs væsentligste pointe er, at vi ikke bare skal tage ideer for givet, men at ideer netop har fordelingsmæssige konsekvenser og bruges instrumentelt af aktørerne til at fremme egne interesser. Med andre ord må der derfor stilles spørgsmål til, hvem der er de fordelingsmæssige vindere og tabere som følge af, at en idé vinder indpas på bekostning af en anden?

De fordelingsmæssige konsekvenser ved reguleringsideer kan imidlertid være svære at belyse – særlig *ex ante* i forhold til en given beslutning, idet aktørerne har begrænset information omkring de fordelingsmæssige konsekvenser, som følger af en regulering, der endnu ikke er implementeret. Men netop fordi informationen er begrænset, kan ideer opfattes som særligt afgørende, idet de kan påvirke aktørernes opfattelse af de fordelingsmæssige konsekvenser og dermed deres

egne interesser. Majone (1996) har i den forbindelse beskrevet, hvordan regulerende ideer, der anviser mere effektive løsninger på eksisterende politikområder, kan ændre det politiske spil fra et nul-sumspil, hvor det den ene vinder opvejes af det den anden taber, til et plus-sum-spil, hvor alle vinder. Opfattelsen af, at ideer ændrer fordelingsspillet, er væsensforskellig fra det tidligere fremførte synspunkt, hvor ideer blev set som »kroge«, der alene afspejlede materielle interesser og derfor ikke i sig selv besad nogen magt (Jacobsen, 1996). Det vil imidlertid være denne teksts argument, at aktørerne har begrænset information om, hvordan egne interesser varetages bedst, og at ideer derfor også former opfattelsen af egne interesser. Hermed indføres et kognitivt komponent, hvor aktørernes opfattelse af egne interesser bliver formet under betingelser præget af begrænset information.

Såvel afgifter som omsættelige kvoter pårår sig f.eks. en højere grad af samfundsøkonomisk effektivitet end hvad regelbaseret regulering kan præstere. I forlængelse af ovenstående må det for det første forventes, at ideer vinder indflydelse, hvis de pårår sig en samfundsøkonomisk effektivitet, og derved skaber et plus-sumspil i stedet for et fordelings spil. For det andet; når to konkurrerende ideer begge påstår at skabe et plus-sumspil, så kan følgende antagelse om interessers indflydelse formuleres: Når én reguleringside om effektivitet opnår politisk indflydelse frem for en anden, kan dette forklares ved forskelle i de fordelingsmæssige konsekvenser mellem de to ideer. For at undersøge dette må de fordelingsmæssige konsekvenser af de regulerings-ideer, der sammenlignes, analyseres, hvorved det kan klargøres, hvem der er vindere og tabere ved implementeringen af den enkelte ide.

De fordelingsmæssige konsekvenser ved afgifter og kvoter

Overordnet set, er de aktører, der primært vil mærke de fordelingsmæssige konsekvenser af en given miljømæssig regulering: Staten, virksomhederne og husholdningerne.

Statens interesser kan opfattes at være rettet mod at maksimere skatteindtægterne og samtidig tage hensyn til holdningen i vælgerkorpset (Svendsen, 1999). I princippet fører CO₂-afgifter både til miljømæssige forbedringer og større skatteindtægter. I realiteten føres indtægter fra CO₂-afgifter imidlertid i høj grad tilbage til industrien, for at begrænse de negative effekter i forhold til konkurrenceevnen. Derfor kan indtægterne fra en afgiftsregulering af industrien vise sig at være begrænsede, hvorimod afgifterne på husholdningernes energiforbrug kan være en vigtigere indtægtskilde for statskassen. Dette til trods, kan der argumenteres for, at selv en afgift som føres tilbage til industrien kan være i regulators interesse, idet det vil sikre reguleringsenhedens organisatoriske mål og arbejdspladser (Hansen, 1997). Administrative interesser vil også af mere langsigtede årsager kunne se fordele i et afgiftssystem med selv begrænsede indtægtsmuligheder, f.eks. vil et allerede etableret afgiftssystem på sigt kunne udvides og om ikke andet anvendes i forhandlingsøjemed i fremtidige beslutningsprocesser. Omvendt er det mindre indlysende, at staten som sådan har en egeninteresse i at indføre kvoter, idet det ikke i væsentlighed vil ændre på statens indtægter.

Den specifikke udformning af et miljøpolitisk reguleringsinstrument er centralt for dets fordelingsmæssige konsekvenser. Omsættelige kvoter kan enten auktioneres eller tildeles, mens afgifter kan anvendes som statslig indtægt eller omfordeles på ny inden for den afgiftsberørte sektor. Fordelen ved tildelte kvoter er, at industrien i ringere grad vil modsætte sig denne type regulering, idet industrien i nogle tilfælde vil opleve en netto-gevinst her-

ved (Brandt & Svendsen, 2004). Firmaer, der opererer på et marked, har en interesse i at besværliggøre adgangen for andre firmaer til dette marked. Derfor vil industrien have interesse i, at der bliver reguleret på en måde, der skaber de største mulige barrierer for konkurrenter til at indtræde på markedet. Dette vil typisk være tilfældet hvis industrien får tildelt kvoter. Under et afgiftssystem må firmaerne betale for den samlede udledning, hvorimod der ved indførelse af omsættelige kvoter kun vil være udgifter forbundet med en marginal forøgelse af udledningen, idet firmaet da vil skulle investere i yderligere kvoter. Samtidig vil eventuelle marginale reduktioner i CO₂-udledningen kunne sælges i form af uudnyttede kvoter på markedet og dermed udgøre en indtægt for firmaet. Uheldigvis kan denne uddeling af kvoter skabe en inefficent produktion, som ved en auktionering af kvoter ellers ville bortfalde (SOU 2005: 10, bilag 5). Afgifter kan som nævnt anvendes som en statslig indtægt eller tilbageføres til den afgiftsberørte sektor. Fordelen ved en tilbageførsel er, at dette ikke vil skade industriens konkurrenceevne. Omvendt skal man være sikker på, at tilbagebetalingen ikke skader incitamentet til at reducere udledningen.

Endeligt skal miljøorganisationernes og vælgerens interesser overvejes. Miljøorganisationerne har som hovedformål at forbedre miljøets tilstand. De fordelingsmæssige konsekvenser ved instrumentvalg i reguleringen af udledningen vil ikke være knyttet til medlemskab af en miljøorganisation. Derfor kan miljøorganisationsmedlemmernes materielle interesser i valget af reguleringsinstrument ikke antages at være anderledes end den brede offentligheds. Husholdningerne vil generelt være mindre velorganiserede i forhold til at gøre deres materielle interesser gældende energipolitisk end virksomhederne (Pedersen, 2005). De kan heller ikke ud fra et fordelingsmæssigt perspektiv forventes at forholde sig forskelligt til afgifter versus kvoter,

da de vil møde stigende energipriser under begge systemer.

Antagelse om interaktionen mellem ideer og interesser

Samlet set kan industrien forventes at mod-sætte sig afgifter, idet afgifter vil betyde større produktionsomkostninger for energiintensive firmaer og samtidig vil afgifter ikke udgøre en barriere for at indtræde på markedet. Industrien vil derfor foretrække tildelte kvoter, idet de ikke som udgangspunkt medfører omkostning, men skaber barrierer for at indtræde på markedet, fordi nye indtrædere på markedet i så fald må købe sig vej ind (Svendsen, *ibid*). Staten synes at have en større interesse i et afgiftssystem, som giver et fiskalt håndtag, der kan drejes på når fx skattereformer skal hænge sammen. For hus-holdningernes vedkommende derimod synes der ikke at være nogen klar afvejning mellem de to systemer, da de under alle omstændig-heder vil møde stigende priser og forhåbentlig en miljømæssig positiv gevinst.

2.3 Institutioner

Institutionelle perspektiver på ideers magt leverer to grundlæggende forskellige perspektiver på forholdet mellem ideer og institutioner. For det første er der blevet argumenteret for, at ideer »rejser« og institutionaliseres og derigennem opnår indflydelse (Sikkink, 1992; Czarniawska & Joerges, 1996). I dette perspektiv er forholdet mellem ideer og institutioner temporalt, i den forstand, at ideer oplever såvel stabilisering som institutionalisering over tid. Dette siger noget om, at ideer bliver betydningsfulde når de omdannes til institutioner, hvilket i realiteten betyder, at ideer er betydningsfulde fordi de institutionaliseres, hvorfor institutioner snarere end ideer er det egentligt betydningsfulde (Jakobsen, 1996).

Et andet argument i den institutionelle litteratur er, at ideer har større sandsynlighed for at opnå indflydelse, såfremt der eksisterer et

'fit' eller en samklang med eksisterende administrative institutioner. Med andre ord kan ideer betragtes som mere eller mindre i overensstemmelse med et givent institutionelt miljø (Weir, 1992; Hall, 1989). I dette perspektiv er hovedvægten lagt på, at institutioner har en iboende bias i form af standardoperating-procedures og institutionaliserede opfattelser på problemer og løsninger (Hall, 1989). F.eks. vil et finansministerium typisk have en bias imod forøgelse af det offentlige forbrug, hvilket kan hæmme levedygtigheden for en ide som keynesianisme i en finansministeriel sammenhæng (Hall, *ibid.*). De institutioner, der oftest rettes fokus mod i dette perspektiv, er de politiske og administrative institutioner indenfor staten (Hall, 1993), men spørgsmålet om ideers institutionelle »fit« eller »misfit« har også været undersøgt i europæiseringsstudier. I den forbindelse undersøges i hvilket omfang indholdet af forskellige typer af EU-lovgivning er i overensstemmelse med institutionelle træk på medlemsstatsniveau. Læren fra disse studier er, at jo bedre fit der eksisterer desto mere sandsynligt er det, at EU-reguleringen bliver implementeret (Börzel & Risse, 2003; Knill 2001). Litteraturen om administrativt »fit« og »misfit« fører derfor til en forventning om, at ideers politiske magt er afhængig af fittet mellem en given ide og de institutioner, der er knyttet til beslutningsorganet.

Samklang mellem miljøøkonomiske ideer og de institutionelle omgivelser

Et komparativt studie af dynamikkerne ved ideerne om CO₂-afgifter og CO₂-kvoter giver mulighed for at undersøge, hvorfor afgifter tilsyneladende er mere tilbøjelige til at få indflydelse i de skandinaviske velfærdsstater, mens kvoter er mere tilbøjelige til at vinde frem i EU. Ved at trække på tidligere forskning fra feltet vil dette være forventningen i forhold til de to ideers institutionelle fit: Variationer i implementeringen af de to reguleringsideer kan forklares af variationer i de politiske institutioner, hvilket i dette tilfælde

er den nordiske velfærdsstatsmodel overfor EU som regulerende myndighed.

De nordiske velfærdsstater er opbygget efter et universalistisk model og foretager – i sammenligning med andre stater – en betydelig omfordeling af samfundets goder. Adgangen til velfærdsydelser er retligt sikret og gives i store træk på lige vilkår til alle borgere, uafhængigt af vedkommendes tilknytning til arbejdsmarkedet (Esping-Andersen, 1990: 28). At alle nyder godt af retten til en række velfærdsydelser, kan til en vis grad forklare hvorfor middelklassen, trods et højt skatteniveau, har støttet fortsættelsen og opretholdelsen af den nordiske velfærdsstat (Esping-Andersen, *ibid.*). Modellens modstykke er den forsikringsbaserede model, hvor adgang til velfærdsydelser afhænger af den enkelte borgers tilknytning til arbejdsmarkedet. Den nordiske velfærdsstat må samlet betragtes som besiddende en høj grad af legitimitet i forhold til opgaven med opkrævning af høje skatter og den betydelige omfordelingen af disse blandt borgerne.

For EUs vedkommende har skabelsen af markeder været en kerneaktivitet lige fra begyndelsen. Skabelsen af et fælles europæisk marked var hovedformålet i Romtraktaten og blev endelig opfyldt med etableringen af Det Indre Marked i 1993. Lovgivning er i den forbindelse blevet vedtaget og implementeret på EUs markeder for elektricitet, gas, telekommunikation m.m. Selvom der foretages omfordeling inden for EU, bl.a. via landbrugspolitikken og strukturfondene, så er denne omfordeling ikke skattebaseret i den forstand, at EUs borgere betaler skatter til EU men i stedet indirekte ved skattebetaling i det enkelte medlemsland.

Antagelse om interaktionen mellem ideer og institutioner:

Analysen af de idemæssige dimensioner har vist, at de største variationer mellem de undersøgte ideer forefindes på den paradigmi-

ske dimension. Her blev det vist, at ideen om CO₂-afgifter hviler på en antagelse om, at der eksisterer institutioner, som legitimt kan opkræve afgifter og omfordele disse blandt forurenere og ikke-forurenere. Omvendt antager ideen om CO₂-kvoter, at der eksisterer institutioner som formår at skabe og opretholde ejendomsrettigheder, samt at dette vil føre til skabelsen af et velfungerede marked. Dette fører til følgende antagelse om interaktionen mellem ideer og institutioner: Ideen om CO₂-afgifter opnåede politisk indflydelse i Danmark pga. af det administrative fit mellem den nordiske velfærdsstatsmodel og afgiftsideen, der begge er baseret på statens evne til, på legitim vis, at opkræve skatter og omfordele disse blandt borgerne. Omvendt opnåede ideen om CO₂-kvoter politisk indflydelse på EU-niveau i kraft af fittet mellem den indre markedsdannelse, som en af EU's kerneaktiviteter, og kvoteideens fundering i en markedstanke.

3. Dynamikken mellem ideer, interesser og institutioner i CO2-reguleringen.

Figuren nedenfor opsummerer de forklaringer, der er blevet opstillet i det foregående på, at henholdsvis kvoter og afgifter har haft en forskellig politisk gennemslagskraft. Her skelnes mellem fire forskellige rammebetingelser for de politiske processer:

	Små fordelingsmæssige konsekvenser	Store fordelingsmæssige konsekvenser
Høj grad af institutionelt fit	A: Indførelse af kvoter i EU (2003)	B: Indførelse af afgifter i Danmark (1991; 1994)
Lav grad af institutionelt fit	C: Indførelse af kvoter i Danmark (1999).	D: Indførelse af afgifter i EU (2003)

Figur 2. Reguleringsmæssige tiltag som et resultat af samspillet mellem ideer, interesser og institutioner

A. Små fordelingsmæssige konsekvenser og høj grad af institutionelt fit

Øverste venstre celle gælder i tilfælde, hvor en given ide har små fordelingsmæssige konsekvenser og samtidig nyder en lav grad af institutionelt misfit med statens institutioner. I dette tilfælde vil sandsynligheden for at nye ideer implementeres være høj, idet beslutningstagerne på den ene side kan forvente at møde begrænset modstand fra interessegrupper og på den anden side kan støtte sig til den eksisterende bias i de statslige institutioner. Tidligere har jeg argumenteret for, at de fordelingsmæssige konsekvenser ved indførelsen af kvoter er relativt begrænsede, mens det institutionelle fit mellem kvote-ideen og EUs institutioner er høj. Derfor kan indførelsen af kvoter i EU tjene som et eksempel, der svarer til situationen i øverste venstre celle.

B. Store fordelingsmæssige konsekvenser og høj grad af institutionelt fit

Øverste højre celle omfatter tilfælde, hvor en given ide har store fordelingsmæssige konsekvenser og samtidig nyder en høj grad af institutionelt fit med statens institutioner. Som tidligere nævnt, kan der være betydelige fordelingsmæssige konsekvenser ved afgifter. Blandt andet argumenterer industrien stabilt for, at afgifter indført i en national sammenhæng reducerer konkurrenceevnen (Pedersen, 2003; Berlinske Tidende, *ibid.*). Samtidig har afgifts-ideen et godt fit med den nordiske velfærdstatsmodel. Rammebetingelserne i celle B svarer derfor til situationen i forbindelse med indførelsen af CO₂-afgifter i Danmark.

C. Små fordelingsmæssige konsekvenser og lav grad af institutionelt fit

Nederste venstre celle gælder i tilfælde, hvor en given ide har små fordelingsmæssige konsekvenser og en høj grad af institutionelt misfit med statens institutioner. På baggrund af de tidligere diskussioner af ideer og institutioner, må indførelsen af kvoter i Danmark tjene som et eksempel herpå.

D. Store fordelingsmæssige konsekvenser og lav grad af institutionelt fit

Nederste højre celle omfatter tilfælde, hvor en given ide har store fordelingsmæssige konsekvenser og en høj grad af institutionelt misfit med statens institutioner. Denne kombination af fordelingskonsekvenser og institutionelt misfit kan tænkes at forklare, hvorfor forsøg på at indføre udledningsafgift i EU er vanskelig at gennemføre.

Ud fra politologiens tre byggesten – ideer, interesser og institutioner – kan der således opstilles forklaringer på hvorfor sammenlignelige reguleringsideer, som henholdsvis afgifter og kvoter, vinder indpas under forskellige rammebetingelser. I det følgende sammenholdes disse forventninger kortfattet med de faktiske beslutningsprocesser.

3.1 De politiske beslutningsprocesser i Danmark og EU

På nationalt niveau fandt indførelsen af CO₂-afgifter i nogen grad støtte hos entreprenører i Finansministeriet (Pedersen, 2003). De centrale begrundelser herfor var, at afgifter ville udgøre en indtægt som kunne videreføres af de regulerende myndigheder, samt at grønne afgifter, selvom de føres tilbage til industrien, stadig giver flere knapper at trykke på for at få statsbudgettet til at hænge sammen (Pedersen, 2003; Daubjerg, 1998; Højllund & Svendsen, 2001). Endvidere blev der fremsat krav om, at en reform af det grønne afgiftssystem kunne give forøgede indtægter, som kunne bruges til at nedsætte den marginale indkomstskat (Pedersen, 2003). Set i det lys havde CO₂-afgiften et stærkt institutionelt fit (Hall, 1989). Desuden er det væsentligt, at der faktisk var opbakning i vælgerbefolkningen til grønne afgifter (Pedersen, 2003). Selvom øgede CO₂-afgifter havde negative fordelingsmæssige konsekvenser for husholdningerne, så skal dette ses i sammenhæng med, at de i skattereformen i 1994 blev gennemført sammen med en reduktion af de marginale indkomstskatter (Pedersen, 2003).

Desuden er det væsentligt, at de grønne værdier var udbredte i vælgerbefolkningen, og at skatteopkrævningen har en ret stor legitimitet. Således viser opinionsundersøgelser, at befolkningen i vid udstrækning foretrak mere velfærd frem for mindre skatter (Pedersen, *ibid.*). Det bemærkelsesværdige i denne sammenhæng er altså at det ses som legitimt og endog ønskværdigt, at staten opkræver en ny form for afgift. Selvom afgifter således – som udgangspunkt – kan have store fordelingsmæssige konsekvenser (hvilket også afspejler sig i en betydelig intersemæssig mobilisering imod dem fra industriens side) blev reguleringssystemerne i praksis udformet så disse effekter mildnedes betydeligt gennem tilbagebetalingsordninger og undtagelsessystemer.

Imidlertid blev der rent faktisk indført et kvotesystem, som omfattede energiproducenterne i Danmark i 1999 – altså noget senere end afgiftssystemet. Dette kan forklares med, at ideen om kvoter opnåede en større grad af legitimitet i løbet af 90'erne, bl.a. fordi den blev fremmet af eksperter på området. I den sammenhæng er det interessant at der i starten af 90'erne indføres omfattende afgiftssystemer i Danmark, mens der senere indføres et smalt kvotesystem, som udelukkende omfatter el-værkerne.

På EU-niveau var der også reelt betydelige vanskeligheder knyttet til indførelsen af CO₂-afgifter. Dette skyldtes delvist, at energi- og finanspolitikken traditionelt var et emne placeret på medlemsstatsniveau, og kun få medlemsstater var parate til at afgive disse politikområder. Samtidig foretog industrien en betydelig lobbyvirksomhed for at påvirke policy-valget (Klok, 2002; Zito, 2002). Disse faktorer gav svære vilkår for ideen om afgifter, hvilket svarer til de rammebetingelser, der findes i celle D, figur 2. Ideen om kvoter kunne omvendt støtte sig til det eksisterende indre marked og sikre en fortsat konkurrencedygtige produktion af varer uden at sætte

miljøet på spil (Brandt & Svendsen, 2004). Kvoteideen kunne endvidere i overvejende grad finde støtte fra industrien såvel som miljøorganisationer; idet industrien i visse tilfælde ville nyde en nettogevinst ved etableringen af et marked for kvoter, mens miljøorganisationerne så kvotemarkedet som et instrument til at forhandle sig frem til højere mål for reduktionen i udledningen (Svendsen, 1999; Brandt & Svendsen, 2004.) Ideen om kvoter besad derfor en højere grad af politisk levedygtighed på EU-niveau end CO₂-afgifter. I dag findes der også en regulering som påbyder minimumsafgifter i EU, men systemet er mindre omfattende end kvotesystemet (2003/96/EF).

De forklaringer, der blev opstillet ud fra forestillingen om at reguleringsdynamikker opstår i et samspil mellem ideer, interesser og institutioner, stemmer således overens med de politiske processer i henholdsvis Danmark og EU. I denne sammenhæng har analysen af de politiske processer været kortfattet, men emnet er forholdsvis velbelyst i litteraturen. En yderligere analyse ville med fordel kunne dokumentere betydningen af det institutionelle fit på EU-niveau yderligere.

4. Konklusion og perspektivering

I artiklen er fremvæksten af to forskellige miljøøkonomiske reguleringssystemer – henholdsvis et afgiftssystem og et kvotesystem – blevet forklaret ud fra et begrebsmæssigt grundlag, der ser politik som et resultat af samspillet mellem ideer, interesser og institutioner.

Analysen peger på, at de to ideer i høj grad er sammenlignelige, idet de retter sig imod samme reguleringsproblem. Begge ideer appellerer til et grønt vælgerkorps, der ser markedsbaserede løsninger som legitime, og begge ideer kan 'frames' som samfundsøkonomisk effektive. En væsentlig forskel mellem ideerne består i, at ideen om afgifter er indskrevet i et velfærdsøkonomisk paradig-

me, hvor en beskatning på forurening gennemføres med staten som garant for en omfordeling fra forurenere til ikke-forurenere. I modsætning hertil er kvoterne indskrevet i et ejendomsrettighedsparadigme, hvor opgaven består i at sikre de institutionelle rammer for et marked, hvor ejendomsrettighederne til forurening kan udveksles.

Det forhold, at kvote-ideen i højere grad vinder indpas i EU-systemet, mens afgifts-ideen i højere grad vinder indpas i den danske, nationale regulering, kan forklares ud fra forskellige samspil mellem ideer, interesser og institutioner. Der argumenteres således for, at der er en institutionel samklang (et fit) mellem ideen om at oprette et kvotemarked og EUs institutionelle grundlag som en regulerende stat, der har til formål at sikre skabelsen af et indre marked. Ligeledes kan der ses en institutionel samklang mellem det velfærdsøkonomiske paradigme, som afgifts-ideen tilhører, og den universalistiske velfærdsstatsmodel, som Danmark repræsenterer. Det forhold, at kvoter har mindre negative fordelingsmæssige konsekvenser for særligt virksomhederne, er også med til at forklare, at det viser sig nemmere at indføre kvoter frem for afgifter på EU-niveau. Desuden er det jo en væsentlig del af forklaringen på, at industrien fortsat argumenterer mod afgiftssystemet, men i mindre grad kritiserer kvotesystemet.

Samlet set synes situationen imidlertid at være, at samspillet mellem regulerings-ideerne er i fare for at komme til at fremstå som uhensigtsmæssigt og illegitimt. For både virksomheder og husholdninger gælder det, at der principielt er tale om en dobbelt regulering, når der betales afgifter under et kvotesystem. Det er tydeligt, at der foregår en delegitimering af afgiftssystemet, når der argumenteres for, at afgifter er et gammeldags og forældet virkemiddel al den stund, at der er blevet etableret et kvotesystem.

Der er imidlertid en række forhold, der taler for, at argumentet om dobbelt regulering stadig har en fortrinsvis teknisk karakter. Der er således en række spørgsmål, der har betydning for om argumentet også holder i praksis. For det første befinder EU's kvotemarked sig endnu i en test-periode. I denne periode har der været en ret stor usikkerhed omkring prisen på kvoter, som har været meget svingende. Derfor bliver det vanskeligt for virksomhederne at tage prisen på CO₂-kvoter i betragtning, når de investerer. Desuden kan kvoteprisen ikke umiddelbart aflæses i den faktiske udvikling i el-priserne. Det er med andre ord uklart i hvor høj grad kvoteprisen overvæltes i el-prisen. Det betyder igen, at de adfærdsmæssige og miljømæssige implikationer af kvote-systemet er meget uklare.

Imidlertid har kombinationen af kvoter og afgifter en potentiel betydning for miljøreguleringens legitimitet, som citaterne i indledningen viser. Dette gælder ikke blot reguleringen af virksomhederne. Det gælder i mindst lige så høj grad for husholdningerne. Når det er virksomhedernes interesse i at undgå dobbeltregulering, der artikuleres i pressen, skyldes det først og fremmest, at organiseringen af virksomhedernes interesser er betydeligt stærkere, end organiseringen af husholdningerne og de almindelige forbrugeres interesser. Reelt er det alt elforbrug og fjernvarme i både husholdninger og erhverv, samt brændselsforbruget til rumvarme i kvoteregulerede industrivirksomheder, som er dobbelt reguleret (Skatteministeriet, 2007). Interesseorganisationerne er etableret netop for at varetage medlemmernes interesser, og for erhvervenes vedkommende er det i deres interesse at reducere udgifterne til CO₂-afgifter. Husholdningernes interesser er derimod mere heterogene og repræsenteres ikke af en samlet organisation. Men teknisk set gælder det også her, at energiforbruget under et velfungerende kvotemarked ikke øges, selvom man tænder for stikkontakten. Det betyder, at det ikke blot er afgiftssystemet, der delegitimeres af

kvote-systemet, men også både de økonomiske og informative virkemidler i form af kampagner om reduktion af energiforbrug i forbindelse med husholdningernes anvendelse af tørretumblere, køleskabe, frysere o.s.v. For virksomhedernes vedkommende gælder det desuden, at kvotesystemet ikke giver et konstant incitament til investeringer i mere energieffektiv teknologi, med mindre mængden af kvoter på markedet reduceres. For både husholdninger og virksomheder gælder det altså, at tankegangen om, at man med ændringer i den individuelle adfærd kan påvirke CO₂-udledningen kan komme til at fremstå som irrationel ud fra en teoretisk betragtning.

Legitimitetsmæssigt har de miljøøkonomiske styringsinstrumenter, der i 90'erne blev introduceret af hensyn til deres økonomiske effektivitet, således bevæget sig ind i en ny politisk virkelighed, hvor betydningen af nationale reguleringsmæssige tiltag må have en status og legitimitet, som beror på, at de indgår i en overnational reguleringmæssig sammenhæng. Hvis de skal give mening, må det være ud fra en forståelse af, at man ønsker at fremme omstillingen til en større grad af bæredygtighed end i EU generelt. Altså, at man ønsker at optræde som en form for foregangsland og at husholdninger og virksomheder, derfor også mødes af afgifter og informative virkemidler, som fremmer omstillingen til mere bæredygtige teknologier.

Litteratur

- Andersen, Mikael Skou (1991): Coase-Pigou kontroversen. *Politica*, 24 (3).
- Bentley, Arthur Fisher (1908): *The process of government: A study of social pressure*. Chicago.
- Börzel, T. og T. Risse 2003, 'Conceptualising the Domestic Impact of Europe' i Featherstone og Radaelli (eds.): *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, pp. 57-83.
- Brandt, Urs & Gert Tinggaard Svendsen (2004): Rent-seeking and Grandfathering: The Cases of GHG trade in the EU, in *Energy & Environment*, vol. 15, No.1, 2004.

- Campbell, John L. (1998): Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory & Society*, 27: 377-409.
- Coase, R. (1960): The Problem of Social Costs, in *Journal of Law & Economics*, vol. 3.
- Czarniawska, B and Sevón, G (eds) (1996), *Translating Organizational Change*, Berlin: Walter de Gruyter.
- Chichilnisky, Graciela & Geoffrey Heal (1995): *Markets for Tradeable CO₂ Emission Quotas Principles and Practice*, OECD working Paper No. 153. Paris: OECD
- Daughbjerg, Carsten (1998): *Policy Networks under Pressure – Pollution Control, Policy Reform and the Power of Farmers*. Aldershot, Brookfield USA, Singapore, Sydney: Ashgate.
- Daughbjerg, C. & Svendsen, G.T. (2001) *Green Taxation in Question – Politics and Economic Efficiency in Environmental Regulation*. Basingstoke, Palgrave.
- Direktiv 2003/96/EF af 27. oktober 2003 om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskattning af energiprodukter og elektricitet.
- Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC
- Directive 2004/101/EC of the European Parliament and of the Council of 27 October 2004 amending Directive 2003/87/EC establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community, in respect of the Kyoto Protocol's project mechanisms
- Esping-Andersen (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press
- Garrett, Geoffrey & Barry R. Weingast (1993): *Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market*. I Goldstein, Judith & Robert O. Keohane (red.): *Ideas and Foreign Policy – Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Goldstein, Judith & Robert O. Keohane (1993): *Ideas & Foreign Policy – Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Hall, P.A. (1993) *Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policy-making in Britain*. *Comparative Politics*.

- Hall, P.A. ed. (1989) *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Hansen, Lars Gårn (1997): Analyser af reguleringsinstitutioner inden for miljøpolitikken. SØM nr. 23. AKF Forlaget.
- Heclo, H. (1994) Ideas, Interests, and Institutions. In Dodd, L.C. & Jillson, C.: *The Dynamics of American Politics – Approaches and Interpretations*. San Francisco, Boulder, Oxford, Westview Press.
- Hjøllund, L. & Svendsen, G.T. (2001): 'Why Green Taxation?' *Energy & Environment*, 12 (1), 29-38.
- Jacobsen, J.K. (1995) Much Ado About Ideas: The Cognitive Factor in Economic Policy. *World Politics*, 47 (2): 283-310.
- Kingdon (1984): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Klok, Jacob (2002): *Forhandlingerne om EU CO₂energibeskatning*. København: AKF Forlaget.
- Knill, Christoph (2001): *The Europeanization of National Administrations*, Cambridge: Cambridge University Press
- Krasner, Stephen D. (1984): Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, 16(2): 223-246.
- Majone, Giandomenico (1996): *Public Policy and Administration: Ideas, Interests and Institutions*.
- Meyer, J.W. & B. Rowan, (1977): 'Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony', *American Journal of Sociology*, vol. 83, no. 2, pp. 340-363.
- Pedersen, L.H. (2005): The Europeanization of the CO₂-regulation of industry in Scandinavia, in *Policy and Society* vol. 24, no. 2, pp. 74-99.
- Pedersen (2003): *Miljø-økonomiske ideer i en politisk virkelighed*. Ph.d. afhandling 2003/3. Institut for Statskundskab.
- Pigou, A.C. (1932): *The Economics of Welfare*. London, Macmillan.
- Røvik, K.A. (1996) Deinstitutionalization and the Logic of Fashion. In Czarniawska, B. & Sevón, G. eds. *Translating Organizational Change*, 139-172. Berlin, Walter de Gruyter.
- Schön & Reich, M. (1994): *Frame Reflection: Towards the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books.
- Shepsle, Kenneth A. (1985): Comment. I Noll, Roger (red.): *Regulatory Policy and the Social Sciences*, 231-37. Berkeley: University of California Press
- Sikkink, Kathryn (1993): The Power of Principled Ideas: Human Rights Policies in the United States and Western Europe. I Goldstein, Judith & Robert O. Keohane (red.): *Ideas and Foreign Policy – Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Skatteministeriet (2007): Omfang af dobbeltregulering af CO₂-udledningerne ved kvoter og afgifter (13/04/2007). Arbejdsgruppen om CO₂- og energiafgifter. (www.skm.dk/publikationer/udgivelser/5453)
- SOU 2005:10a, Bilagor til betänkandet: Handla för batter klimat – från införande till utförande.
- Svendsen, Gert Tinggaard (1999): U.S. interest groups prefer emission trading: A new perspective, in *Public Choice* 101: 109-128, 1999
- Svendsen, Gert Tinggaard & Morten Vesterdal (2003): Potential gains from CO₂ trading in the EU, in *European Environment*, vol13, issue 6, pp. 303-313
- Weingast, (1995): A rational choice perspective on the role of ideas. *Politics and society*, 23 (dec.): 449-464
- Weir (1992): Ideas and the politics of bounded innovation. I Steinmo, S., Thelen, K. & Longstreth, F (red.): *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zito, Anthony (2002): Integrating the Environment into the European Union: The History of the Controversial Carbon Tax, in Jordan, A. ed. *Environmental Policy in the European Union. Actors, Institutions and Processes*. London: Earthscan.

Avisartikler

- Altinet (2007-08-21): DI og Dansk Energi kritiserer skattereform, af Kasper Pihl Møller
- Berlingske Tidende (23.08.2007): De øgede energifgifter hjælper ikke miljøet, af Peter Christian Nielsen

Hvorfor er humaniora ikke samfundsvidenskab?

Et forsvar for tværvidenskab indenfor humanvidenskaben

Af Gunnar Lind Haase Svendsen, lektor, Institut for Forskning og Udvikling i Landdistrikter, Syddansk Universitet, Esbjerg

»Hvis du vil gøre en tyv ærlig, så stol på ham«
(Spansk ordsprog)

1. Indledning

Hvorfor er humaniora egentlig ikke samfundsvidenskab? Når man tænker efter, er det jo i grunden en mærkværdig skelnen: Det 'menneskelige' overfor det 'samfundsmæssige'. Der er i høj grad tale om en kunstig dikotomi, eftersom det menneskelige ikke kan eksistere uden det samfundsmæssige og vice versa. I denne artikel vil jeg argumentere for, at de to samfundsvidenskabelige universer, der har manifesteret sig i to separate fakulteter, skiller det uadskillelige.¹

Artiklen falder i tre dele. Først vil jeg gennemgå den efter min opfattelse kunstige skelnen mellem økonomiske og ikke-økonomiske (kulturelle) studier, der kan ses som en *raison d'être* bag opdelingen i samfundsvidenskab og humaniora. Dette fører frem til artiklens hovedbidrag i form af et forsvar for en tværvidenskabelig tænkning, der formår at genetablere koblingen mellem økonomi og kultur.² I sidste del vil jeg komme ind på tilid som en samfundsøkonomisk faktor – som et konkret eksempel på vigtigheden af at samtænke økonomi og kultur.

2. Økonomi og ikke-økonomi

For en såkaldt 'humanist' som mig er det sælsomt at læse Velfærdskommissionens slutrapport (Velfærdskommissionen 2005). Ordet 'kultur' forekommer tre gange – den ene gang perifert, de andre to gange om danske studerendes forsinkelseskultur. Ordet (kultur-) 'værdi' forekommer to gange, også ganske perifert, mens 'ejendomsværdi' nævnes 8 gange. Ordet 'historie' forekommer derimod slet ikke. Interessen samler sig derimod om arbejdsmarked og arbejdsstyrke, om tal og fremskrivninger.

Det er sikkert alt sammen meget godt. Til forskel fra mange andre fra min 'stamme', *menneskegranskerne*, ynder jeg ikke at bruge skældsord som 'djøficering' eller 'økonomisk imperialisme'. Jeg nærer en ublu kærlighed til økonomi, sociologi og politisk videnskab. Jeg er vild med alskens samfundsvidenskab, med princippet om at tælle ting sammen i stedet for, mere eller mindre, at postulere. I Velfærdskommissionens slutrapport mangler jeg dog noget: Kulturelle værdier og historien; mindre synlige kapitaler end dem,

der kun kan opgøres statistisk – ja, måske netop det menneskelige eller, mere præcist, det *menneskeskabte*. Rapporten er mig alt i alt noget gold. Man kan spørge sig, hvorfor ikke dansk historie, danske værdier og dansk kultur har plads i denne rapport, jeg her (måske lidt uretfærdigt) udnævner til at være ærkeeksempel på en 'ren' samfundsvidenskabelig genre. Er det ikke netop værdier skabt gennem kulturhistorien – landboreformer, andelsbevægelse, arbejderbevægelse, sociallove, politiske kompromiser mv. – som har skabt fundamentet for vores velfærdssamfund? Og er det ikke netop sådanne værdier, vi bør værne om og videreudvikle, hvis den omkostningstunge danske 'humlebi' også i fremtiden skal kunne flyve (Svendsen og Svendsen 2006)?

Jeg vil ikke gå ind på den diskussion her. Jeg vil blot konstatere, at Velfærdskommissionens rapport reproducerer et skel mellem økonomi og ikke-økonomi.³ Mellem det statistisk dokumenterbare og det, økonomen Martin Paldam (2006: 37) med et glimt i øjet kalder for kulturteoretikernes »skønlitteratur«. Mest abstrakt kan de to tankeuniverser betegnes som henholdsvis positivisme og kulturel relativisme. Vi kan også vælge at tale om samfundsvidenskabelig forskning (med økonomi som ikon-videnskab) overfor *reservatforskning*, forstået som forskning der beskæftiger sig med ting uvedkommende for økonomiske systemer (som antropologi, historie, filosofi og sprogvidenskab).

Dette udelukker naturligvis ikke, at der samtidigt foregår en lang række mæglingsforsøg mellem samfunds- og kulturvidenskaberne, eller mellem kvantitative og kvalitative studier. F.eks. har sociologen Pierre Bourdieu anskuet kunstens verden som et felt, der drives af akkurat samme interesser som indenfor mere traditionelle markeder – om end han benægter, at folks strategier udelukkende skulle udspringe af snævre, økonomiske interesser, hvad enten det nu drejer sig om kunstnere el-

ler kapitalister. Også indenfor retninger som politisk økonomi, ny institutionel økonomi, økonomisk sociologi, historisk institutionalisme og social kapital studierne har man forsøgt at blande kultur-økonomi og kvantitativ-kvalitativ tilgange. Trods dette synes den stærke myte om økonomi versus ikke-økonomi langt hen ad vejen at blive bekræftet af virkeligheden. Mit eget fag, antropologi, går således – lettere parodieret – ud på at skildre indianere, langtbortistanere og fængselsindsatte. De eksotiske, glemte, særegne, magtesløse, marginaliserede. Dem 'uden stemmer'. I dette tankeunivers spiller 'interesser', 'økonomiske incitamenter' og 'markeder' ikke nogen fremtrædende rolle. Det er meningsløst at sige, at det ene perspektiv er mere rigtigt end det andet. Min pointe er alene, at opdelingen mellem humaniora og samfundsvidenskab risikerer at spænde ben for en masse spændende og samfundsrelevant forskning, og spændende studiemiljøer.

Jeg vil i det følgende ganske kort om ikke statistisk dokumentere, så dog *sandsynliggøre* dette. Først vil jeg tale om ægte tværvideenskab som redskab til at øge de videnskabelige hestekræfter. Det vil jeg dernæst konkretisere ved at tale om tillid som et tværvideenskabeligt forskningsfelt, der samler humaniora og samfundsvidenskab i det, der alene burde hedde: Humanvidenskab.

3. Tværvideenskab som redskab til at øge videnskabelige hestekræfter

Tværvideenskab på mode

I Herman Hesses bog *Glasperlespillet* fra 1943 får vi en indgående beskrivelse af et veritabelt tværvideenskabeligt forskersamfund, der lever i en afsides bjergregion, Kastalien, omkring år 2400. Kastalien er et kontemplativt, fredselskende samfund, som har etableret sig i modreaktion på en lang periode med altødelæggende verdenskrige. Kastalierne er sandhedssøgere, der ikke er begrænsede af snævre, disciplinære grænser. Faktisk nyder de en »næsten paradisisk frihed« og har lov

til at »orientere sig i alle videnskaber, blande de mest forskellige studiedomæner med hinanden [og] forelske sig i seks eller otte videnskaber på samme tid« (Hesse 1978: 99).

Mange af nutidens tværvenskabelige forskere minder meget om Hesses kastaliere. De ønsker at fordybe sig i mange discipliner, ikke bare én. Til tider forelsker de sig ligefrem i andre discipliner end den, de lærte på universitetet (som det er tilfældet med undertegnede). På den ene side kan dette ses som oprigtig altruistisk, kastaliansk sandhedssøgen. På den anden side er tværvenskab også kommet på mode. I dag er det smart at sige, eller skrive, at 'Jeg laver tværvenskabeligt arbejde', eller 'Jeg bruger Q & Q metodologi'.

Siden engang i 1980'erne er det altså blevet stadig mere populært at være en 'across'er', udtrykt i eufemismer som multi-, inter- eller cross-disciplinarity. Tag blot de store forskningsstøtteprogrammer – f.eks. det Syvende Rammeprogram 2007-11 fra EU Parlamentet (2006), hvori ordet 'multi-disciplinarity' nævnes 5 gange i særdeles positiv betydning. Men hvorfor lige netop multi-disciplinær forskning skal fremmes, finder man ingen forklaring på. Et andet eksempel er Verdensbanken, hvor mantra'et i dag er tværvenskab, hvor det i går snarere var: Lad nogle flere økonomer og politologer lave noget mere statistik på det problem der. Her er der altså tale om en positivistisk samfundsvidenskabelig forskning der – hvis læseren tillader mig at citere Hesse endnu engang – udgør en særlig gren af en matematisk videnskab, »hvor der kun eksisterer love og formler, men ingen virkelighed, intet Godt og Ondt, ingen tid, intet i går, intet i morgen, kun en evig, flad, matematisk nutid« (Hesse 1978: 149). Følgelig har Verdensbanken oprustet sin Q & Q forskning (e.g. Grootaert & Bastelaer 2002; Dudwick et al. 2007), så vel som opdyrket tværvenskabelig terminologi som 'social kapital' (e.g. Dasgupta & Sera-

geldin 2000). Tag endelig de mange tværvenskabelige tidsskrifter, der skyder op som paddehatte og udsender Call of Papers der kan forbinde de mest forskelligartede videnskaber, om det så er entomologi og antropologi. Alt i alt er det i dag en jævla god ting at lave tværvenskab. For menneske- såvel som samfundsgranskere. Men *hvorfor egentlig?*

Ka'et betål sæ?

På vestjysk er et almindeligt udtryk: Ka'et betål sæ? (Kan det betale sig?). Det samme kunne vi spørge her: Får vi flere videnskabelige hestekræfter ud af at bedrive tværvenskab? Ka'et betål sæ?

Rent faktisk laver tværvenskabelige forskere som eksempelvis mange social kapital forskere tværvenskabeligt arbejde – de har det ikke bare i munden. Som oftest laver de også noget af direkte samfundsrelevans, noget der batter. Lad os igen tage social kapital forskerne, der (trods megen kritik) har fået ry for at være særdeles produktive samt for at beskæftige sig med »things of importance« (Dasgupta 2000: 327). (Og det vil med andre ord sige: Kaste lys over hvad der driver økonomier 'and all that stuff'). I deres oprigtige interesse for virkelig-verden socioøkonomiske fænomener forekommer sådanne forskere endog 'bedre' kastalianere end Hesses egne kastalianere, som – i deres iver for at løsrive sig fra »enkeltdisciplinernes hang til selvtilstrækkelighed« – risikerer at »degenerere i en brillant, men mere og mere til ufrugtbarhed fordømt isolation fra livets totalitet« (Hesse 1978: 209, 247). Vi kunne naturligvis også nævne ægte tværvenskabeligt arbejdende forskere indenfor de institutionalistiske skoler, økonomisk sociologi eller historisk institutionalisme.

Hvordan får vi imidlertid flere videnskabelige 'hestekræfter' ud af at investere tid og energi i tværvenskabeligt arbejde snarere end i enkeltdiscipliner? I *poly*okulare studier

snarere end i *monokulare*. Jeg påstår: Ved tilidsfuldt at dele vore komparative disciplinære fordele.⁴ Der er naturligvis visse farer forbundet hermed: Risiko for at miste faglig profil, uforenelige tilgange, fare for at blive påduttet et videnskabsideal, man dybest set ikke finder rigtigt, osv. Naturligvis vil det være absurd at have blind tiltro til, at vi kan samarbejde med *alle* forskere fra *alle* discipliner – lige fra antropologi til entomologi. Dette gør dog ikke de store fordele ved vellykket tværvidenskabeligt arbejde mindre.

Jeg forestiller mig simpelthen hver disciplin som et lille, skrøbeligt køretøj – lad os sige en Puch 20 ccm². Kan hende vi er meget glade for vores Puch, at vi måske endog praler af

retiske talenter fra enkeltdisciplinerne (i tabellen illustreret med antal ccm²). I så fald kan vi endelig gøre os forhåbninger om at få den funklende røde Honda 1000 ccm², vi hele livet har drømt om, *hvis* vi da antager en synergieffekt på gange 10. Tabel 1 opsummerer disse ideer.

Jeg skal gerne indrømme, at en synergieffekt på gange 10 nok er i overkanten. Og hvad angår fordelingen af kræfter indenfor de enkelte discipliner, siger tabellen nok mest om mine egne fordomme. F.eks. har jeg ingen empirisk dokumentation for, at økonomer skulle være *mindre* professionelt selvreflekterende end akademikere fra de fire andre discipliner, jeg har udvalgt her.⁵ Jeg kan ligeledes ikke

Små stikprøver → **Store stikprøver**

	Antropologi ccm ²	Historie ccm ²	Sociologi ccm ²	Statskundskab ccm ²	Økonomi ccm ²	TOTAL Ccm ² x 10
Nutidig måling	9	0	10	12	12	430
Fortidig måling	1	15	0	1	1	180
Teoretisk forståelse	5	3	5	5	6	240
Selvrefleksion	5	2	5	2	1	150
HESTEKRÆFTER	20	20	20	20	20	1000

4 x MAXI PUCH 20 ccm² → **HONDA 1000 ccm²**

Tabel 1. Forøgelse af de videnskabelige hestekræfter.

den (og med god grund). Kan hende, at vi endog isolerer os med den i eksklusive MC klubber, hvor vi fejrer vores Puch Maxi, Puch Cobra, Puch Monza eller (ligefrem) Puch Maxi II Plus – alle sammen af en sådan eller sådan genial konstruktion. Vi kan imidlertid også vælge at poole vore disciplinære hestekræfter, dvs. summen af metodiske og teo-

give en fornuftig forklaring på, hvorfor lige evnen til professional selvrefleksion bør ses som en vigtig indikator for 'videnskabelig hestekraft'. Endelig vil jeg heller ikke benægte, at man kunne finde bedre og meget mere præcise indikatorer end 'teoretisk forståelse' og de to andre variable der relaterer sig til empirisk arbejde: 'Nutidig måling'

(der groft dækker over kvalitativt feltarbejdsstudier med små stikprøver og spørgeskemaundersøgelser og anden statistik, der bygger på store stikprøver) samt 'fortidig måling' (hvormed menes studier, der baserer sig på et komplekst historisk kildemateriale).

Tabellen er med andre ord langt fra 'korrekt'. Selvom den således er (delvis) arbitrær, tjener den til at anskueliggøre de nærmest eksplosive synergieffekter, ægte tværvidenskabeligt samarbejde medfører.⁶ Dvs. studier, hvor folk er fælles om at tænke på en tværvidenskabelig måde snarere end kæde deres individuelle discipliner sammen (som legoklodser). På den måde bliver det netop *thinking rather than linking disciplines*, som er fuld af søde forhåbninger om at skaffe os flere videnskabelige hestekræfter – det er det, som virkelig *trækker*.⁷

Set i dette lys bliver ægte tværvidenskabeligt arbejde rent faktisk en jævla god ting at gøre. Ergo, lad os alle være sande kastalianere! Jeg er imidlertid ikke sikker på, jeg endnu har fået overbevist læseren. Derfor vil jeg bruge den sidste del af artiklen på at vise *på hvilken måde*, det helt konkret kan være gavnligt at lade disciplinerne spille sammen på tværs. Et sådant samarbejde, postulerer jeg, kan endog kaste et helt nyt lys over, hvordan virkelig-verden økonomier fungerer. Det er her *tillid* kommer ind i billedet.

4. Tillid som kobling mellem kultur og økonomi

Hvad er tillid?

Helt overordnet har Fukuyama (1995: 153) defineret tillid som noget, der opstår, »når et samfund deler et sæt moralske værdier, så at der skabes en forventning om regelmæssig og ærlig adfærd«. Dykker vi lidt længere ned i litteraturen, finder vi tre grunddefinitioner af tillid – en sociologisk, en mikroøkonomisk samt en samfundsøkonomisk.

De sociologiske definitioner retter sig i høj grad mod sociale normer. Luhmann ([1968] 2000) definerer f.eks. tillid som en social relation underkastet sit eget regelsæt inden for en ramme af sociale normer og individuelle personligheder. Tillige ser han – i et socioøkonomisk perspektiv – tillid som et redskab til at reducere social kompleksitet og herigennem transaktionsomkostninger (op. cit.: 9).⁸

Økonomer har på individniveau typisk defineret tillid som en forventning om, at du ikke vil snyde mig, selvom du opnår en gevinst på kort sigt. Et eksempel kunne være en producent, der stoler på, at den indkøber, han leverer til, ikke snyder ham (selvom indkøberen rent faktisk er i stand dertil). Især i rational choice-inspirerede værker er tillid blevet defineret som en mere eller mindre velbegrundet forventning om, at ingen af parterne i en transaktion vil udnytte den anden parts sårbarhed, dvs. at ingen part vil snyde eller køre på frihjul, selv hvis dette medfører en (kortsigtet) økonomisk gevinst (f.eks. Mayer m.fl. 1995; Carter og Ghorbani 2003; Herreros 2004). Hvis ingen af parterne snyder, vil de begge ideelt set profitere økonomisk, idet de sparer egne eller offentlige omkostninger til en tredje part, f.eks. en advokat eller sagsbehandler.

Også mange forskere er i stigende grad begyndt at anskue tillid som et redskab til at reducere de generelle transaktionsomkostninger i et samfund, dvs. ud fra en samfundsøkonomisk synsvinkel. Når der er tillid, sparer et samfund masser af penge, fordi f.eks. økonomiske transaktioner foretages *uden* kontrakter. I Danmark behøver vi f.eks. ikke en hær af advokater, som det er tilfældet i USA, hvor man har sværere ved at stole på hinanden. Tænk f.eks. også på de investeringer i overvågnings- og kontroludstyr, et land som Danmark sparer, fordi vi generelt kan stole på hinanden – f.eks. i supermarkeder og byggemarkeder. Som sådan fungerer udbredt

tillid i et samfund som et økonomisk 'smøre-middel' (Putnam 1993a: 37).

Endelig har man i de seneste år med afsæt i Granovetters 'stærke' og 'svage' bånd skelnet mellem partikulær eller konkret tillid mellem mennesker, der kender hinanden, og abstrakt, generel tillid mellem folk, der ikke kender hinanden (Uslaner 2002; Herreros 2004). Her er det generaliseret tillid, til tider også kaldet social tillid, der er blevet set som en vigtig samfundsøkonomisk faktor, idet den fremmer samarbejde mellem grupper på tværs af skel og hermed hæver et lands økonomiske formåen (Putnam & Feldstein 2003; Putnam 1993b, 2000; Herreros 2004: 21). Samtidig har man fremhævet vigtigheden af tillid til samfundsinstitutioner, også kaldet institutionel tillid (f.eks. Herreros 2004). I det følgende vil jeg anskue tilstedeværelsen eller fraværet af social tillid i en befolkning som en vigtig, socioøkonomisk faktor.

Hvad gør tillid ved folk?

I 1766 bemærkede Adam Smith, at hollænderne er dem, der er »bedst til at holde deres ord« (i Zak & Knack 2001: 295). Han mente endvidere, at dette muligvis var en forklaring på dette handelsfolks økonomiske succes. I *Wealth of Nations* (Smith 1776, Bk 5, Ch III) læser vi så om worst case eksemplet:

In a rude state of society there are no great mercantile or manufacturing capitals. The individuals who hoard whatever money they can save, and who conceal their hoard, do so from a distrust of the justice of government, from a fear that if it was known that they had a hoard, and where that hoard was to be found, they would quickly be plundered.

Historien fortæller os, at dette ikke er nogen urealistisk skildring af et samfund præget af mangel på samarbejde og tillid. Til trods herfor er det først for nyligt, økonomerne har anerkendt tillidsbaserede samarbejdsevner i en befolkning eller befolkningsgruppe – eller social kapital – som en vigtig bestanddel af

økonomien, på lige fod med fysisk og human kapital. Rent faktisk peger nye, statistiske undersøgelser i retning af, at generel tillid til andre borgere (social tillid) faktisk er en stærkere indikator for økonomisk vækst end human kapital, som økonomer siden 1950'erne har anset for at være den klart stærkeste indikator (Bjørnskov 2007).

Relationen mellem social tillid og vækst blev genintroduceret af den amerikanske sociolog James S. Coleman fra midten af 1980'erne og – med stigende international bevågenhed – i dennes værker op gennem 1990'erne. Jeg vil her begrænse mig til at gennemgå Coleman's lille banebrydende (men alligevel oversete) 1984-artikel, »Introducing Social Structure into Economic Analysis«, som rummer en næsten manifestagtig opfordring til at inkludere tillidsfaktoren i makroøkonomiske analyser.

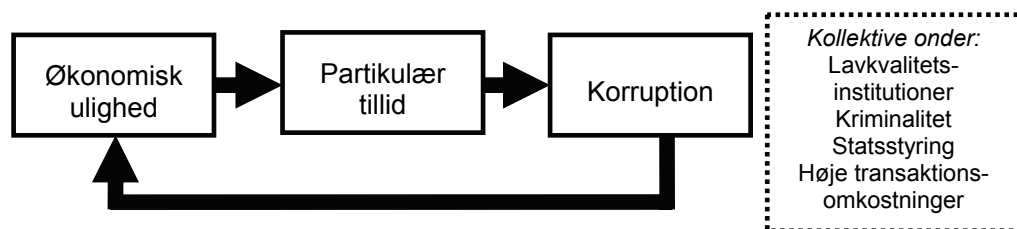
Ifølge Coleman består hovedproblemet i den teoretiske »genvej« fra mikro til makro niveau indenfor traditionel neoklassisk økonomisk tænkning (Coleman 1984: 88). Dette indebærer, at den individuelle rationelle aktør bliver forvandlet til – eller, måske nærmere, forbyttet med – en såkaldt »repræsentativ agent« (op.cit.: 85). Dette finder sted indenfor et »idealiseret socialt system«, hvor der ikke findes nogen »sociale barrierer til at forhindre informationsstrømme og udvekslingsaftaler« (op.cit.: 85, 86). Det, han mener, er at model-verden økonomer har tendens til i teorien at opfinde et perfekt udvekslingssystem, hvor agenterne formodes at opføre sig i overensstemmelse med en universel rationalitet. Som sådan formodes de at handle uafhængigt af kulturspecifikke tid-rum kontekster, som i realiteten sænker eller øger informationsstrømme og, i det hele taget, transaktionsomkostninger. Her tænker Coleman i særdeleshed på tilstedeværelsen eller fraværet af tillid i et samfund:

The principal means by which economic theory moves from the micro level of single economic actor to the macro level involving many such actors is through the ubiquitous concept of a »representative agent.« Yet simple aggregation is clearly inappropriate for phenomena such as trust, since trust is a *relation* between two actors. Even more: one actor's placement of trust in a second may be conditional upon that of a third. As a consequence, withdrawal of trust by one actor in a system may have a domino effect through the system. It all depends, not simply on the average *level* of trust, but on the *social organization* of trust (Coleman 1984: 85).

Altså var Colemans budskab, at i studier af komplekse makroøkonomiske fænomener som tilvejebringelse af kollektive goder fun-

der virker nedbrydende på økonomier og medfører en sværm af velkendte samfunds-
onder som lavkvalitets-institutioner, høj kriminalitet, streng statskontrol, et svagt civilsamfund og, overordnet, ekstremt høje transaktionsomkostninger (figur 1).

Problemet er, at økonomisk ulighed har en tendens til at fremavle *partikulær* tillid i en befolkning, dvs. høj tillid indenfor enkelte grupper kombineret med lav tillid disse grupper imellem. For eksempel vil en brasilianer typisk udvise en næsten blind tillid til folk fra hans egen sociale klasse ('os') men samtidig voldsom mistillid overfor brasilianere, der tilhører andre socialgrupper ('dem'). I mod-



Model baseret på Rothstein & Uslaner (2005); Uslaner (2007).

Figur 1. Den onde cirkel eller »ulighedsfælden«: Stor økonomisk ulighed, høj grad af partikulær tillid og høj korruption (Uslaners 'stickiness' argument).

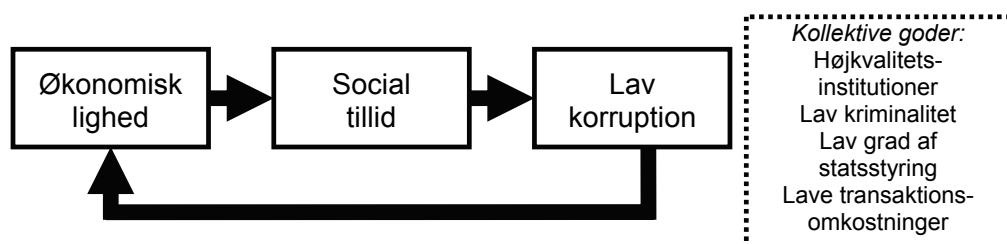
gerer økonomernes »micro-to-macro engine« simpelthen ikke (Coleman 1984: 88).

Nu om dage har Coleman-hypotesen vundet bred anerkendelse, ikke mindst takket være den amerikanske økonomiske politolog Eric M. Uslaners arbejde (f.eks. 2002, 2007). Gennem store statistiske undersøgelser har Uslaner overbevisende vist, at en 'triade' af kulturspecifikke, tæt forbundne faktorer – økonomisk lighed, tillid og korruption – er 'klæbrig' (*sticky*). Det betyder, at i worst cases som mange latinamerikanske og afrikanske lande er det næsten umuligt at undgå den såkaldte ulighedsfælde (*trap of inequality*),

sætning hertil vil en typisk dansker, som lever i et velfærdssamfund karakteriseret ved høj lighed og omfattende økonomisk omfordeling, ofte både stole på folk, der tilhører hendes egen gruppe og danskere fra andre grupper, dvs. det der er blevet benævnt generaliseret tillid eller *social* tillid. Denne mekanisme skulle så forklare, hvorfor lande som Holland (stadigvæk!), New Zealand, Canada og de nordiske lande befinder sig i en god cirkel. Dette er lande, der bliver ved med at være produktive, rige højtiliddsamfund, hvor borgerne har tillid til hinanden på tværs af sociale skel og grupperinger; med omfattende omfordeling, stor økonomisk lighed og lav

korruption. Dette medfører samfundsgoder som højkvalitets-institutioner, lav kriminalitet, lav grad af statsstyring og lave transaktionsomkostninger (f.eks. kan mange transaktioner foregå uden kontrakt), jf. figur 2.

bevæbnede og ubevæbnede mængde sig til en flok kvæg. Jeg blev ikke klar over panikkens årsag – men pludselig begyndte soldaterne som forrykte, uden sigte, og tydelig nok uden mindste anledning – at fyre løs på husets vinduer, i rasende hast, med rystende hænder, som frygtede de, at man i næste nu skulle ri-



Model baseret på Uslaner (2007).

Figur 2. Den gode cirkel: stor økonomisk lighed, høj grad af social tillid og lav korruption.

Hvad gør mistillid ved folk?

I sovjetforfatteren Andrei Platonovs (1927) fremtidsroman *Chevengur* siger hovedpersonen på et tidspunkt, at i et kommunistisk samfund vil den eneste kapital, der vil være tilbage, bestå i ens mest betroede venner. Dette gælder for de fleste eks-kommunistiske lande, herunder de østeuropæiske lande, der stadig kæmper med lave beholdninger af social kapital, med udbredt mistillid og korruption (Chloupkova et al. 2003). Som sådan kan historikerne ikke finde Colemans og Uslaners resultater overraskende. Som en simpel illustration af de altødelæggende virkninger, der følger af et eskalerende mistillids-samfund, vil jeg nævne den kaotiske situation i Sankt Petersborg juli 1917 – på et tidspunkt, hvor zarens styrker var i åben kamp med bolsjevikiske revolutionære. Maxim Gorkij (1973: 14) erindrer følgende:

Aldrig, så længe jeg lever, vil jeg glemme de hæslige billeder fra det af vanvid grebne Petersborg d. 4. juli [1917] (...) Skrækkeligt var panik-billedet på hjørnet af Njevski og Liteinyi kl. 4 eftmd. To kompagnier soldater og nogle hundrede tilskuere stod fredelig på Snámenski-pladsen [Pludselig] forvandlede denne

ve bøsserne fra dem (...) Midt på gaden løb et halvvoksnet pigebarn rundt mellem de henkastede geværer og skreg hysterisk: »I skyder jo på eders egne.« (Gorkij 1973: 15).

Her antager udbredt mistillid en dramatisk form. Dog bør vi huske på, at også *før* dette annus horribilis 1917 (hvor unge mænd samtidigt lå og forblødte i skyttegravene i Flandern), havde russerne i årtier levet i et lavtillidssamfund.⁹ F.eks. har Gorkij (1973: 61) i sine erindringer gengivet en samtale med en hemmelig politiagent omkring 1890. Idet agenten mistænker Gorkij for at deltage i anti-zaristiske aktiviteter (hvilket han bestemt også gjorde), forsøger han at skræmme forfatteren med en detaljeret beskrivelse af det store 'edderkoppespind', som agenten skildrer som:

et usynligt net [der] udgår som et mægtigt spindelvæv fra vor kejserlige herres hjerte, fra majestæten, vor tsar, Alexander den Tredje – går videre, gennem vore herrer, ministrene, gennem hans høje excellence guvernøren og ned gennem alle rangklasserne, lige ned til mig, ja, til den laveste soldat. Dette net forener alle, omspinder alle, sammenfletter alle med sine usynlige, stærke masker og holder i evighed vort tsarrige uforgængeligt (Gorkij 1973: 61).

Når man læser disse passager, løber der faktisk en gysen gennem en – så præcise, som noget næsten fysisk virkeligt for læseren, er disse skildringer af mistilliden, angsten, ufriheden. Endelig bør man huske på, at mange kilder vidner om, at lige frem til kommunismens sammenbrud i 1991 led mange sovjetborgere af en decideret »mistillids-psykose« (Bukovskij 1987: 74) (og man kan frygte, det ikke står meget bedre til under en stadig mere 'enevældig' Putin).¹⁰ Vladimir Bukovskij har nærmere beskrevet det mentale klima i efterkrigstidens Sovjet i følgende passage:

[Sovjetmennesket er] forbløffet over utvungenheden hos vesterlændinge – ikke blot hvad angår tøj og adfærd, men også deres bevægelser og gestus. Det er disse udefinerlige egenskaber der gør, at en udlænding altid genkendes i Moskvas gader. Hvor har de det fra? Og pludselig melder svaret sig: heureka! Det skyldes FRIHEDEN. Disse forbandede udlændinge har aldrig haft følelsen af, at der altid stod et eller andet usynligt bag dem, at statens gennemtrængende øje fulgte enhver af deres bevægelser. De kan ikke engang forestille sig, at nogen pludselig kunne nærme sig og truende spørge: »Hvad foretager De Dem her?« (Bukovskij 1987: 77).

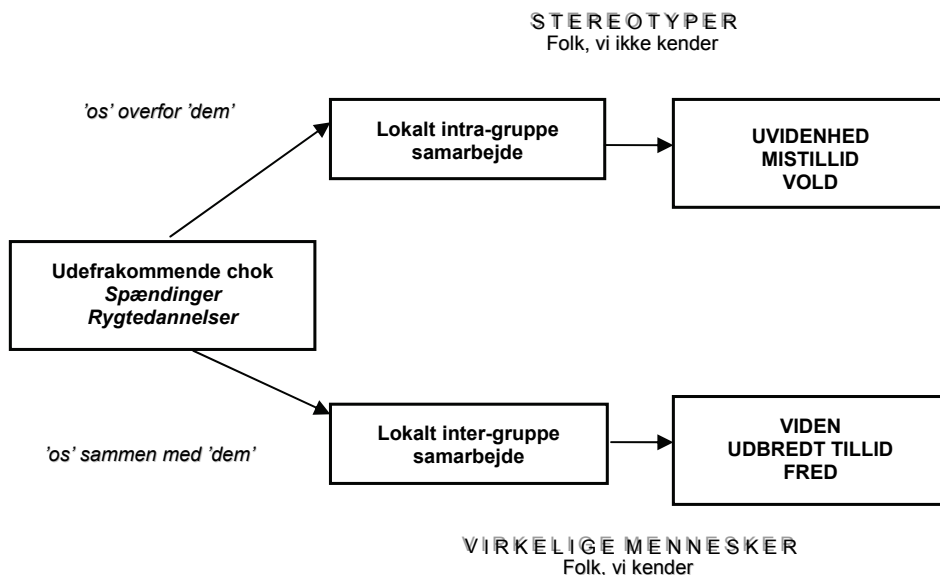
Vi behøver dog ikke ty til historiske eksempler, når talen går på mistillids horror-scenarier. Tag f.eks. nutidige lavtillidslande som Zimbabwe, Afghanistan, Somalia eller Irak, hvor diverse politisk, slægts- eller religiøst baserede 'klaner' til stadighed bekæmper hinanden med katastrofale følger for hele samfundet. I et land som Irak har mistillid, korruption og vold tydeligvis dybe rødder (*hvor* dybe blev måske en kende undervurderet af amerikanerne før felttoget). Eller som Uslaner formulerer det: mistillid, korruption og voldsspiraler er 'klæbrige', og det er næsten umuligt at komme ud af ulighedsfælden. Irakeren Dr. Fuad Suleiman, som nu lever i USA, berettede i november 2005 (dvs. mere end 2 1/2 år efter den amerikansk ledede invasion marts 2003) følgende om sit liv i Irak:

Corruption prevailed in Government ranks. Corruption is not so rare in developing governments, and even not so rare in some leading developed societies, but it was pervasive in tightly controlled Iraq. I was struck by the fraying social bonds in the society at large. Iraqis had been raised to inform on their neighbors, to distrust each other, to suspect anyone who offered a helping hand, and to obey anyone in authority. Self-initiative, so highly valued in American society, is a liability in a dictatorship and these habits stay for some time (Suleyman 2005).

Lad os til sidst se på blodige kampe mellem grupper – af muslimer og hinduer i Indien for at få skåret ulighedsfælden og dens konsekvenser ud i pap – uhyggelige mekanismer, som minder meget om dem, vi finder i dagens Irak, hvor selvmordsbombning med dusinvis af døde er blevet hverdag; eller dem, vi finder i Somalia eller på Sri Lanka. Mere end et bjerg af socioøkonomisk statistisk dokumentation afslører disse sammenstød de specifikke årsagssammenhænge mellem netværks-konfiguration, tillid og grad af samarbejde.

Som nøje beskrevet af sociologen Ashutosh Varshney (2002) er adskillige tusinde blevet dræbt i etniske sammenstød i Indien 1950-90. Det er imidlertid bemærkelsesværdigt, at de fleste myrderier er sket i store byer som Bombay og Ahmedabad, dvs. i urbane 'ghettoiserede' områder, hvor hinduistiske og muslimske samfund sjældent mødes. Derimod har der kun fundet ganske få drab sted i mindre og mere overskuelige landsbysamfund, hvor muslimer og hinduer mødes næsten dagligt i det lokale foreningsliv, og hvor folk generelt kender hinanden (jf. figur 3).

På den måde synes en mistillidskulturs 'klæbrighed' at bero på etnisk segregering og fremmedgørelse, der igen fører til stereotype repræsentationer af 'dem' og 'os' – et kausalforhold, som også er blevet statistisk påvist af Uslaner (2006). Varshney (2002: 9) kommenterer:



Model baseret på Varshney (2002: 12)

*Figur 3. Voldelige sammenstød mellem hinduer og muslimer i Indien:
Vigtigheden af regelmæssig ansigt-til-ansigt kontakt og tillid.*

What accounts for the difference between communal peace and violence? Though not anticipated when the project began, the pre-existing local networks of civic engagement between the two communities stand out as the single most important *proximate* cause. Where such networks of engagement exist, tensions and conflicts were regulated and managed; where they are missing, communal identities led to endemic and ghastly violence.

5. Afslutning

Jeg har i artiklen argumenteret for, at tværvidenskabelige studier er vigtige – nemlig som studier, der ikke lader sig begrænse af snævre disciplinære reservater, hvor forskere enten tenderer til at gøre alt til økonomi eller, modsat, slet ikke vil røre økonomiske problemstillinger med en ildtang. Der er naturligvis også risici forbundet med at tilegne sig 'fjendens' terminologi og tankegang, og jeg har på intet tidspunkt gjort mig til talsmand for at

ned- eller sammenlægge de enkelte discipliner – men nok sammenlægge humaniora og samfundsvidenskab i ét fakultet: Humanvidenskab.

Først så jeg på en – indtil for nyligt – dominerende skelnen mellem økonomiske og ikke-økonomiske studieområder, der danner baggrund for opdelingen i samfundsvidenskab og humaniora. Dette førte frem til hovedbidraget, der bestod i et forsvar for en tværvidenskabelig tænkning, der formår at genetablere koblingen mellem økonomi og kultur og som sådan øge vore videnskabelige 'hester kræfter'. Endelig anskuede jeg social tillid som en samfundsøkonomisk faktor med henblik på at give et konkret eksempel på vigtigheden af at samtænke økonomi og kultur.

Sådanne tværvideenskabelige fund i grænselandet mellem kultur og økonomi gør det på mange måder antikverede skel mellem humaniora og samfundsvidenskab helt eller, i det mindste, delvist meningsløst. I disse år bliver der i stigende grad sat spørgsmålstegn ved økonomernes 'monopol' på at forklare, hvordan økonomier fungerer. Ligeledes får kulturvidenskabsfolk stadig sværere ved at forputte sig som reservatforskere indenfor områder, der er kemisk rensede for økonomi. Det 'samfundsmæssige' kan ikke sættes lig med økonomi. Ligesom det 'menneskelige' ikke kan sættes lig med ikke-økonomi.

Litteratur

- Bjørnskov, C. (2007) »Social capital and economic growth: A survey«. I: G.T. Svendsen & Gunnar L.H. Svendsen (red.) *Handbook of Social Capital. The Troika of Sociology, Political Science and Economics*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, USA. Udkommer efterår 2008.
- Bourdieu, P. (1986) »The Forms of Capital«. I: J.G. Richardson (red.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, s. 241-58. Greenwood, New York.
- Bourdieu, P. (1997) »Le Champ Économique«. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 119, s. 48-66.
- Bourdieu, P. (2000) *Les Structures Sociales de L'économie*. Seuil, Paris.
- Bourdieu, P. (2003) *Firing Back. Against the Tyranny of the Market*. New Press, New York.
- Bukovskij, V. (1987 [1981]) »Frihedens søde smerte«. I: P.S. Møller (red.) *Stemmer fra øst*, s. 72-81. Gyldendal, Viborg.
- Carter, J. & A.A. Ghorbani (2003) »Towards a Formalization of Trust.« Working paper. Faculty of Computer Science, University of New Brunswick, Fredericton, Great Britain.
- Chloupkova, J., Svendsen, G.L.H. & G.T. Svendsen (2003). »Building and destroying social capital: The case of cooperative movements in Denmark and Poland«. *Agriculture and Human Values* 20, s. 241-252.
- Coleman, J.S. (1984) »Introducing social structure into economic analysis«. *The American Economic Review* 74 (2), s. 84-88.
- Dasgupta, P. & I. Serageldin (2000) *Social Capital: A Multi-faceted Perspective*. The World Bank, Washington DC.
- Dudwick, N., K. Kuehnast, K., Jones, V.N. & M. Woolcock (2007) *Analyzing Social Capital in Context: A Guide to Using Qualitative Methods and Data*. The World Bank, Washington DC.
- EU (2006) Decision of December 18, 2006, of the European Parliament and of the Council concerning the Seventh Framework Programme of the European Community for Research, Technological development and Demonstration Activities (2007-2013): http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_412/l_41220061230en00010041.pdf (adgangsdato: 14-2-07).
- Fukuyama, F. (1995) *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Hamish Hamilton, London.
- Gorkij, M. (1973 [1917]) »Bolsjevikkerne rører på sig«. Opr. publiceret i magasinet Novaja Sjijn juli 14, 1917. I: E. Thomassen (red.) *Min barndom* [opr. 1914], s. 14-15. Høst & Søn's Forlag, København.
- Gorkij, M. (1973 [1923]) *Læreår*. Høst & Søn's Forlag, København.
- Grootaert, C. & T.A. Bastelaer (2002) *Understanding and Measuring Social Capital. A Multidisciplinary Tool for Practitioners*. The World Bank, Washington D.C.
- Herreros, F. (2004). *The Problem of Forming Social Capital: Why Trust?* Palgrave Macmillan, New York and Houndmills.
- Hesse, H. (1978 [1946]) *Glasperlespillet*. Bd. 1. Gyldendal, Odense.
- Ivanec, C.D. (2005) »Romania: A kidnapped revolution and the history of a pseudo-transition«. Working paper: www.arts.monash.edu.au (adgangsdato: 31 May, 2005). University of Memphis.
- Lebaron, F. (2003) »Pierre Bourdieu: Economic models against economism«. *Theory and Society*, 32 (5/6) (special double issue in memory of Pierre Bourdieu), s. 551-565.
- Luhmann, N. (2000 [1968]) *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*. Lucius & Lucius, Stuttgart.
- Mayer, R.C., J.H. Dave & D.F. Schoorman (1995) »An integrative model of organizational trust«. *Academy of Management Review*, 20, 709-34.
- Mortensen, N. (1999) »Aktualiteten af Luthmanns tilidsanalyse«. I: Niklas Luhmann: *Tillid – en me-*

- kanisme til reduktion af social kompleksitet, 7-27. Hans Reitzels Forlag, Kbh.
- Paldam, M. (2006) »Mønstret i demokratiets udbredelse i verden«. *Økonomi & Politik* 79 (3), s. 33-50.
- Putnam, R.D. (1993a) »The Prosperous Community. Social Capital and Public Life«. *The American Prospect*, nr. 13 (Spring), 35-42.
- Putnam, R.D. (1993b) *Making Democracy Work, civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press, Princeton.
- Putnam, R.D. (2000) *Bowling Alone – The Collapse and revival of American Community*. Simon & Schuster, New York.
- Putnam, R.D. & L.M. Feldstein (2003) *Better Together. Restoring the American Community*. Simon & Schuster, New York.
- Rothstein, B. & E.M. Uslaner (2005) »All for All: Equality and Social Trust«. *World Politics* 58 (oktober), s. 41-72.
- Smith, A. (1991 [1776]) *The Wealth of Nations*. Everyman's Library, A.A. Knopf. New York.
- Suleyman, F.K. (2005) »One year in Iraq«. Presentation at Al-Hewar Center, USA, November 9, 2005: http://www.alhewar.net/Basket/fuad_suleiman_one_year_in_iraq.htm (adgangsdato: 26-4-07)
- Svendsen, G.L.H. (2007) »Introduction. Increasing scientific horsepower: Social capital, cross-disciplinarity, and trust«. I: P. Maiti & G.L.H. Svendsen (red.) *Reinventing Trust: Discourses on Social Capital*. Atlantic Publishers & Distributors, New Delhi. Udkommer vinter 2007.
- Svendsen, G.T. & G.L.H. Svendsen (2007) »Introduction«. I: G.T. Svendsen & Gunnar L.H. Svendsen (red.) *Handbook of Social Capital. The Troika of Sociology, Political Science and Economics*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, USA. Udkommer efterår 2008.
- Svendsen, G.T. & G.L.H. Svendsen (2006) *Social kapital. En introduktion*. Hans Reitzels Forlag, København.
- Svendsen, G.L.H. & G.T. Svendsen (2004) *The Creation and Destruction of Social Capital: Entrepreneurship, Co-operative Movements and Institutions*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, USA.
- Svendsen, G.L.H. & G.T. Svendsen (2003a) »The wealth of nations: Bourdieueconomics and social capital«. *Theory and Society* 32 (5/6), s. 607-31.
- Svendsen, G.L.H. & G.T. Svendsen (2003b) »Social kapital og økonomisk sociologi«. *Distinktion* (7), s. 105-88.
- Uslaner, E.M. (2002) *The Moral Foundations of Trust*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Uslaner, E.M. (2006) »Does diversity drive down trust?« Working paper 2006.69. Fondazione Eni Enrico Mattei: <http://ideas.repec.org/p/fem/femwpa/2006.69.html> (adgangsdato: 25-4-07).
- Uslaner, E.M. (2007) »Corruption, inequality, and trust«. I: G.T. Svendsen & G.L.H. Svendsen (red.) *Handbook of Social Capital. The Troika of Sociology, Political Science and Economics*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, USA. Udkommer efterår 2008.
- Varshney, A. (2002). *Ethnic Conflict and Civic Life. Hindus and Muslims in India*. Yale University Press, New Haven and London.
- Velfærdskommissionen (2005) *Velfærdskommissionens slutrapport*: <http://www.velfaerd.dk> (adgangsdato: 15-5-07).
- Zak, P.J. & Knack, S. (2001) »Trust and growth«. *The Economic Journal* 111, s. 4.

Noter

1. Dele af denne artikel baserer sig på Svendsen (2007). Jeg vil gerne takke Ric Uslaner for nyttige kommentarer til figur 1 og 2. Jeg vil også gerne takke en anonym reviewer for særdeles grundige og brugbare kommentarer.
2. Bourdieu's arbejde gik netop ud på af forene disse (kunstigt) teoretisk adskilte sfærer. Således var hans store projekt fra den epokegørende 1986-artikel, "The Forms of Capital", til sene værker som *Modild*, "Le Champ Économique" og "Les Structures Générales de L'Économie" (1997, 2000, 2003) at formulere en ny, økonomisk antropologi (une anthropologie économique), primært ved at arbejde med økonomiske modeller imod økonomi, som Frédéric Lebaron (2003) udtrykker det. I modsætning til traditionel økonomi har en sådan ny økonomi, der er solidt (gen-)forankret i sociale strukturer, til hensigt at nå frem til »en realistisk definition af den økonomiske fornuft« (Bourdieu 2000: 235). (Se også Svendsen og Svendsen 2003a, b; 2006).
3. Jeg er selvsagt ikke den første, der rejser denne kritik. Som allerede nævnt har Bourdieu været optaget af at genformulere, eller redefinere, økonomisk terminologi. Lebaron (2003) har i øvrigt sagt, at det var det tætte samarbejde med franske

økonomer, her ikke mindst økonometrikere, der op gennem 1950'erne og 1960'erne formede Bourdieus tværvideenskabelige verdensbillede.

4. Dette indebærer naturligvis også, at repræsentanterne for de forskellige discipliner deltager på lige fod i forskningsprojekter designede til at fremme gensidig forståelse og læring, såvel som skriver artikler og bøger sammen. Jeg mener også, uddannelsesinstitutionerne vil kunne have gavn af øget tværvideenskabelighed. Jeg er dog *ikke* tilhænger af, at man forsømmer eller ligefrem drop- per de disciplinære grænser (f.eks. på universiteterne). Det er jeg ikke ud fra en simpel økonomisk logik om at: Hvis ikke du har en særlig (og helst efterspurgt) vare at tilbyde andre, hvorfor skulle de så samarbejde med dig.
5. Af pladshensyn har jeg udeladt andre, vigtige discipliner indenfor humanvidenskaben som rets- og religionsvidenskab, psykologi, organisations- teori, pædagogik, religions-, litteratur-, organisations- og sprogvidenskab, journalistisk, kommunikation og kunsthistorie.
6. Her er naturligvis tale om en dagligdags erfaring snarere end et teoretisk fund. Mere end noget andet er det mit *eget* forskningsarbejde med sociologer, økonomer og politologer, der har åbnet mine øjne for de forunderlige kræfter, der ofte ligger i tværvideenskabeligt arbejde (hvis der vel at mærke ikke er nogen, der kører på frihjul, eller lider af faglig arrogance). Her tænker jeg ikke mindst på det tætte samarbejde med min bror Gert T. Svendsen, som er politolog (se f.eks. Svendsen & Svendsen 2004).
7. Ordet 'hestekræfter' korresponderer i øvrigt med det, jeg sammen med en medforfatter har benævnt social kapital 'trojkaen' (Svendsen & Svendsen 2007). Denne trojka består af Sociologi, Politisk videnskab og Økonomi, dvs. de tre discipliner indenfor humanvidenskaben, som mest af alle har 'trukket' social kapital forskningen frem til i dag. Der er dog ikke noget, der hindrer andre discipliner i at trække sk trojkaen, som f.eks. historie og antropologi.
8. Se også Svendsen & Svendsen (2003b: 113) for en diskussion af tillid. Se endvidere Mortensen (1999) for en udførlig diskussion af Luhmanns tillidsanalyse.
9. I den forbindelse er det interessant at undersøge de talrige russiske ordsprog, som mere end alt andet afspejler frygt og mistillid til fremmede folk – som f.eks. »Frygt avler terror«, »Når du først har brændt dig på mælk, vil du puste på koldt vand«, »Høns optælles om efteråret«, »Gud tager vare på den, som tager vare på sig selv«, »Leg ikke med ilden, du brænder dig bare«, »En flue flyver ikke ind i en lukket mund« (hvormed menes: du må hellere tie stille, hvis du ønsker at undgå problemer) (se f.eks. <http://masterrussian.com/index-24.shtml>). Ikke mindst er ordsprogene om den 'tavs hund' sigende – altså en frygt for tavse folk med onde hensigter: »Du behøver ikke være bange for en gøende hund, men frygt derimod en tavs hund« og »Pas på en stille hund og stillestående vand«.
10. De fleste af os, der er gamle nok til at have rejst i Østeuropa før kommunismens fald, vil kunne forstå denne mekanisme. Men selvfølgelig ikke så indgående som østeuropæerne selv. F.eks. er Ceaucescu perioden i Rumænien blevet skildret på følgende måde (som os, der rejste dernede kan nikke genkendende til): »Meningsløse ritualer sætter kolorit på det offentlige liv, og folk er tvunget til at deltage i endeløse møder, demonstrationer, kongresser og konferencer, hvor hverken arrangørerne eller deltagerne reelt tror på det, de siger eller gør. Dette foregår, fordi støttetilkendegivelser alene finder sted pga. de belønninger, sultanen [Ceaucescu] tilbyder til gengæld for loyalitet, samt af frygt for hans hævn« (Ivanov 2001:7).

EU's landbrugspolitik – reformbarrierer og potentialer

Sukkerreformen som eksempel

Af Anne Mette Gamst Jensen, stud. scient.pol.

1. Indledning

Den europæiske landbrugspolitik har gennem længere tid været kritiseret for at være for dyr og ineffektiv og for at skabe barrierer for samhandel med ikke-medlemslande specielt i forhold til tredjeverdenslande. Behovet for en reform af den fælles landbrugspolitik (herefter CAP'en) står klart for de fleste, men på den anden side er det samtidig nødvendigt ikke at »trække tæppet væk« under landmændene rent økonomisk. Den reformproces, CAP'en skal igennem, er nødt til også at fokusere på konsekvenserne for den enkelte landmands indkomstgrundlag. Den traditionelle måde at yde støtte til landmænd i EU har været en højprispolitik for at sikre fælleskabets selvforsyning med landbrugsvarer. Det har medført en overproduktion, som herefter er blevet opkøbt af fællesmarkedet. For at denne overskudsproduktion ikke skal antage uoverskuelige dimensioner, er det nødvendigt med en reform af landbrugsstøtten. (Hansen 2001; Nedergaard 1988)

Men ét er erkendelsen af behovet for reformer, noget andet er muligheden for at vedtage og gennemføre disse reformer. Formålet med denne artikel er at undersøge, hvilke muligheder der er for at reformere CAP'en –

hvilke beslutninger det reelt er muligt at træffe, ihukommende opbygningen af EU's institutioner og de forskellige aktørers interesser. Med 25 medlemslande med hver sine nationale interesser er det oplagt, at ikke alle løsninger reelt er mulige løsninger, ikke alle løsninger har mulighed for at blive vedtaget. Artiklen vil fokusere på selve forhandlingen og beslutningsprocessen i forhold til vedtagelse af en reform af landbrugspolitikken, for herigennem at finde de mulige og ikke mulige løsninger. Der vil altså ikke blive fokuseret på de mest optimale løsninger ud fra et velfærdsøkonomisk perspektiv, men alene undersøges de realpolitiske muligheder.

Af plads og ressourcehensyn er det ikke muligt at undersøge hele CAP-reformen, og derfor er det valgt alene at se på beslutningen om reformen af Den Fælles Markedsordning for sukker. Når dette er valgt, skyldes det, at der i disse år vil blive lavet reformer af samtlige markedsordninger, begyndende med markedsordningen for sukker. Det sker som følge af omlægningen af CAP'en fra pris- og produktionsstøtte til indkomststøtte, da en fastholdelse af markedsordningerne vil være en anomali, der afviger fra grundprincipperne i den nye fælles landbrugspolitik – på den

ene side en produktionsafhængig støtte for markedsordningerne og på den anden side markedsorientering, afkoblet bedriftsindkomststøtte og bedre ligevægt mellem landbrugspolitikens to søjler gennem den nye landbrugspolitik styrkelse af landdistriktsudviklingen. (KOM (2003) 499 endelig) Derfor er det interessant for de videre reformmuligheder at se på, hvordan reformen af sukkerordningen er blevet vedtaget.

Altså er formålet med artiklen at finde en forklaring på resultatet af reformen af sukkerordningen, herunder hvilke faktorer der havde betydning for det endelige resultat, og således altså både den institutionelle opbygning samt de involverede aktørers adfærd.

Jeg har valgt alene at fokusere på rationelle forklaringer, og derfor præsenteres i det følgende nogle aktør-antagelser, som der vil blive arbejdet videre på i det efterfølgende, hvor der præsenteres to beslutningsproces-teoretiske tilgange til at forudsige og forklare resultatet af en beslutningsproces i EU. Derefter følger en nærmere præsentation af reformen af markedsordningen for sukker samt en operationalisering af teoriernes begreber, så teorierne kan anvendes i praksis.

Jeg vil bruge teorierne til at komme med en forudsigelse af reformens resultat. Den vil blive sammenholdt med det reelle resultat for derved at komme med et bud på, hvorfor resultatet af sukkerreformen blev, som det gjorde. Afslutningsvis vil jeg forsøge at se frem i tiden og se på, hvilken betydning sukkerreformen kan tænkes at have for de kommende reformer af de øvrige markedsordninger. Da resultatet af sukkerreformen allerede er kendt, kan det måske synes overflødigt at undersøge, hvorvidt det er muligt at forudsige resultatet. Men hvis det er muligt at bruge teorierne til, at finde det reelle resultat af reformen, ved hjælp af nogle få, simple og lettilgængelige indikatorer for medlemslandenes interesser, kan de samme teorier og indi-

katorer med stor sandsynlighed også anvendes på andre lignende områder. Det vil eksempelvis betyde, at det relativt enkelt bliver muligt at forudsige resultaterne af de kommende reformer på af de øvrige markedsordninger.

2. Medlemslandenes rationelle handlemuligheder i beslutningsprocessen

Der er flere muligheder for, hvordan en beslutning træffes i EU. Der er forskellige beslutningsprocedurer, afhængigt af hvilket politikområde, der er tale om. Desuden er der forskellige beslutningsregler i Ministerrådet, igen afhængigt af hvilket politikområde, der er tale om. De mest brugte beslutningsprocedurer er i dag den fælles beslutningsprocedure og høringsproceduren. Forskellen ligger primært i, hvilken rolle Europa-Parlamentet spiller i processen. Hvor Ministerrådet og Europa-Parlamentet er tilnærmelsesvis ligeværdige parter i beslutningsprocessen under den fælles beslutningsprocedure,¹ er Ministerrådet klart den væsentligste institution under høringsproceduren, hvor Europa-Parlamentet alene har en høringsret, og derfor ikke nødvendigvis har nogen indflydelse på resultatet. (Folketinget 2005)

I den rationelle teori antages det, at aktører er egennyttmaksimerende individer, der besidder fuld information om sine egne og de øvrige aktørers præferencer. Disse præferencer er eksogent givne, dvs. rationelle modeller vil sjældent fokusere på, hvor præferencerne kommer fra, eller hvorfor aktørens præferencer er på den ene eller anden måde. Det antages, at de er givet på forhånd, og at de i øvrigt er uafhængige af modellen. (Lewin, 1991: 2ff)

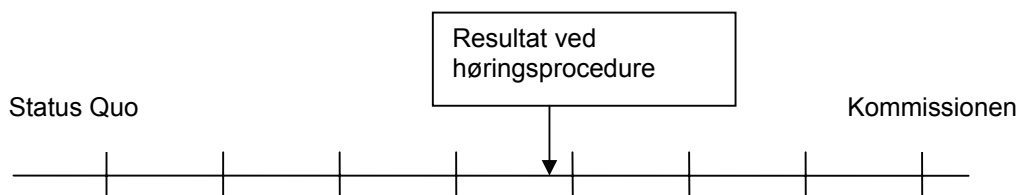
Hvis man sammenholder aktørantagelserne med måden, hvorpå beslutninger træffes på i EU, ender man med en antagelse om, at ethvert medlemsland vil forsøge at få vedtaget beslutninger, der afspejler medlemslandets egeninteresse. Det betyder også, at sandsynligheden for konflikt mellem medlemslande-

ne alt andet lige vil være større, jo større forskellen er mellem medlemslandenes interesse. Det vil sige jo større afstand mellem medlemslandenes idealpunkter, altså det punkt, der repræsenterer det enkelte medlemslands interesse, jo større mulighed for konflikt.

Når man ser på selve beslutningsprocessen, kan den inddeles i to faser – forhandlingsfasen og afstemningsfasen. De to teoretiske tilgange, der præsenteres nedenfor fokuserer på hver sin fase. Betydningen af den konflikt, der kan opstå mellem medlemslandene grundet forskellige præferencer, bliver imødegået

duren med kvalificeret flertal i Ministerrådet. Modellen er altså afhængig af to elementer, for at kunne forudsige resultatet – hvordan er landenes præferencer, og hvilken beslutningsprocedure er gældende. For nemheds skyld illustreres modellen med 7 lande, hvilket betyder, at der skal 5 lande til et kvalificeret flertal, svarende til de 232 af 321 stemmer, der skulle til et kvalificeret flertal inden udvidelsen med Bulgarien og Rumænien.

Der er tale om en procedural model, hvor det forudsiges ud fra beslutningsproceduren, hvad resultatet vil blive – forskellige beslut-



Figur 1.

på to forskellige måder i de to tilgange. Dette er valgt for at have muligheden for at fange begge aspekter af beslutningsprocessen, og for at få så helstøbt et billede som muligt. Selvom de to tilgange er forskellige, bygger de på samme aktørantagelser og har således alene forskelligt fokus i beslutningsprocessen. (Thomson & Hosli, 2006:20ff)

Præsentation af beslutningsproces jf. Garrett & Tsebelis' spatiale model

Modellen fokuserer på det enkelte medlemslands præferencer på det pågældende område samt på de institutionelle regler, der styrer beslutningsprocessen – eksempelvis hvilken beslutningsprocedure der er gældende på området. Når det gælder beslutninger vedrørende landbrugspolitikken, herunder ændringer af markedsordningerne, benyttes høringsproce-

dingsprocedurer fører til forskellige resultater, selvom præferencerne holdes konstante. Den forhandling, der foregår mellem medlemmerne, er således ikke indeholdt i modellen. (Garrett & Tsebelis, 1996: 269ff)

Modellen fungerer på den måde, at deltagerne placeres efter deres præferencer eksempelvis som i figur 1, hvor de ordnes fra 1 til 7, hvor det antages, at Kommissionens præferencer er stik modsat status quo, altså at Kommissionen er den deltager i beslutningsprocessen, der ønsker de mest vidtgående ændringer. Da Kommissionen har retten til at fremsætte forslag, stiller den nu det forslag, der er i videst mulig udtrækning opfylder Kommissionens ønsker, men som samtidig har mulighed for at blive vedtaget af Ministerrådet, hvilket vil sige et forslag, som land

3 foretrækker frem for status quo. Altså frem-sætter Kommissionen et forslag, der ligger mellem land 3's og Kommissionens idealpunkt, og som lige nøjagtig er tættere på land 3's idealpunkt end status quo. Det forslag vil kunne vedtages af landene 3 til 7, fordi forslaget for de landes vedkommende er tættere på deres idealpunkt end status quo. (Ibid.)

En af fordelene ved modellen er, at den tager hensyn til de forskellige beslutningsprocedurer i EU og de konsekvenser beslutningsproceduren har for resultatet. Den forudsiger forskellige resultater, afhængigt af hvilken beslutningsprocedure der er tale om. Mens Europa-Parlamentet har indflydelse på resultatet af den fælles beslutningsprocedure, er resultatet af høringsproceduren uafhængigt af Europa-Parlamentet.

Præsentation af beslutningsproces

jf. Compromise-model

Compromise-modellen giver ligeledes et bud resultatet af en beslutningsproces, men modellen fokuserer modsat Garrett og Tsebelis' model på forhandlingen i beslutningsprocessen frem for afstemningsfasen. Der er tale om en institutionel realistisk model, som vender sig væk fra det legalistiske og i stedet ser på forhandlingssamspil mellem magtfulde aktører i skabelsen af politik. »*Institutional realism is simply the view that politics should be seen realistically rather than legalistically, and that key actors are usually institutions of one kind or another*« (Aachen 2006: 90).

Det simple gennemsnit kan bruges til at komme med en forudsigelse af et resultat af en afstemning. I nogle tilfælde vil gennemsnittet kommet meget tæt på det egentlige resultat af afstemningen.² Compromise-modellen er i al sin enkelthed en model, der forudsiger resultatet af en forhandling ved hjælp af et vægtet gennemsnit, nærmere bestemt et gennemsnit af deltageres præferencer vægtet med deres individuelle magt, og hvor vigtigt udfaldet er for den enkelte, altså den enkeltes saliens.

Compromise-modellen er således en enkel og lettilgængelig model, desværre med en kompleks teoretisk argumentation, der har sin base i spilteorien. Grundet kompleksiteten vil det ikke være frugtbart at komme nærmere ind på udledningen af modellen her.³

Når det gælder beslutningstagning i EU og Ministerrådet, giver det intuitiv god mening, at Compromise-modellen skulle være god til at forudsige resultatet, da EU er en »konsensus-maskine«, hvor beslutninger i Ministerrådet principielt kan træffes ved kvalificeret flertal, men reelt oftest vedtages ved enstemmighed. Compromise-modellen indregner samtlige deltagers præferencer, magt og saliens i sin forudsigelse. Dermed passer den godt til den konsensuskultur, der hersker i Ministerrådet, hvor alle har en vis grad af indflydelse (Aachen 2006: 88).

Modellen antager, at i den mest simple beslutnings case vil alle deltagere i beslutningen stemme for et forslag ved afstemningen, når først alle andre forhandlingsmuligheder er afprøvet. For deltagerne er der ingen grund til ikke at stemme for et forslag ved afstemningen, fordi dette forslag alligevel ikke vil kunne ændres. Resultatet er opnået allerede i forhandlingsfasen. Således er beslutningsproceduren ikke det afgørende. De mest magtfulde deltagere får deres vilje, ikke alene fordi de kan lægge pres på de øvrige deltagere i selve forhandlingen, men fordi det er dem, der på længere sigt skaber beslutningsprocedurerne til deres egen fordel. Det mest interessante for forudsigelse af outcome er således forhandlingen mellem medlemslandene, og hvordan det enkelte medlemslands forhandlingsstyrke kan defineres. (Aachen 2006: 89ff)

3. Markedsordningen for sukker

Markedsordningen for sukker blev indført i 1968 og er stort set ikke ændret siden. Den interne pris blev fra begyndelsen sat relativt højt samtidig med, at den blev koblet til en

kvoteordning, for at sikre sig mod produktionsstigninger. Kvoterne er opdelt i A-, B- og C-kvoter. A-kvoter har fuld prisgaranti, mens B-kvoter kun har delvis prisgaranti og C-kvoter ingen prisgaranti. C-sukker eksporteres ud af EU uden eksporttilskud. A- og B-kvoterne fordeles til de enkelte medlemslande, som herefter videreforder dem til sukkerfabrikkerne. Disse fordeler endelig kvoterne videre til sukkerroeproducenterne i henhold til brancheaftaler. Kvoterne følger i udgangspunktet sukkerproducenten, om end det kun gælder inden for landets grænser. Sukkerroeproducenterne er dog frie til at lave aftaler med fabrikker i andre lande. (Hansen 2001: 203)

Med reformen af den fælles landbrugspolitik og overgangen fra pris- og produktionsstøtte til indkomststøtte er det nødvendigt med en reform af markedsordningen for sukker. Kommissionen udsendte i 2004 en meddelelse indeholdende forslag til udformningen af en ny markedsordning. Ifølge den skulle en reform bl.a. indeholde:

- En betydelig nedsættelse i to trin af den institutionelle støttepris for EU-sukker med afskaffelse af intervention og indførelse af en referencepris.
- Indførelse af en delvis godtgørelse til producenterne i form af direkte afkoblede betalinger inden for de grænser, der er sat for budgettet til den fælles landbrugspolitik.
- Forenkling af det nuværende kvotesystem ved sammenlægning af A- og B-kvoterne til en enkelt kvote og nedsættelse af det samlede kvoteniveau for at opnå en bæredygtig ligevægt på EU's sukkermarked. De gældende bestemmelser for C-sukker ændres ikke.
- Omstrukturering af EU's sukkersektor ved at skabe mulighed for kvoteoverførsel mellem medlemsstaterne.

Desuden skulle der i så vid udstrækning som muligt tages hensyn til DOHA-runden, bioethanolproduktionens fremtid og udsigterne for udviklingen i verdensmarkedspriserne. Derfor blev det foreslået at tage pris- og kvoteniveauerne op til revision i 2008. (KOM (2004) 499) Det endelige forslag fra Kommissionen blev fremlagt i juni 2005, og indeholdt forslag om at forlænge kvoteordningen frem til 2014/15, og ellers følge de forslag, der var fremkommet allerede ved den første meddelelse. Det indebærer desuden, at sukkerroedyrkerne modtager direkte betalinger, såfremt de dyrkede sukkerroer under kvoten i den historiske referenceperiode 2000-2002, dog med mulighed for, at det enkelte medlemsland kan udvise fleksibilitet ved at beregne ud fra en anden periode. (KOM(2005) 263)

Det endelige resultat af reformen kan indeles i fire delelementer, en fællesmarkedsordning for sukkersektoren, en midlertidig omstrukturingsordning for sukkersektoren, kompensation til sukkerroedyrkere samt overgangsforanstaltninger. Resultatet ligger tæt op ad det oprindelige forslag, men indeholder dog en række særindrømmelser, som var nødvendige for at skabe et kvalificeret flertal i Ministerrådet.⁴

Resultatet af reformen blev som følger:

- Prisfald på 36 %, Kommissionens forslag lød på 39 %
- Kompensation på 64,2 %, Kommissionens forslag lød på 60 %
- Fuld afkobling
- 4 års indfasning af prisfaldet, Kommissionens forslag lød på 2 års indfasning
- Begrænset interventionsmekanisme som sikkerhedsnet i en overgangsperiode – var ikke en del af Kommissionens forslag
- Omstrukturingsstøtte til miljøudgifter, omskoling, engangsbeløb til landmænd og maskinstationer for tabte investeringer, samt regional diversificering i de regioner, der lukker.

- Markedsordningsbudgettet fastholdes på status quo, idet de tilkomne udgiftskrævende aktiviteter finansieres af en lang-sommere indfasning.

4. Metode

For at kunne anvende teorierne i praksis er det nødvendigt at operationalisere de begreber, der indgår, dvs. hvordan måles henholdsvis medlemslandenes idealpunkter, magt og saliens. Mens begge tilgange benytter idealpunkterne til at forudsige resultatet, skal saliens og magt alene bruges i Compromise-modellen.

Idealpunktet

Begge modellerne bruger medlemslandenes idealpunkt til at forudsige resultatet af reformen. De gør det ved at se på et enkelt issue, der kan rangordnes. I resten af opgaven antages det, at man kan se sukkerreformen som værende et issue, hvor man i det ene yderpunkt vil finde de medlemslande, der ikke ønsker en reform, og i det andet yderpunkt findes Kommissionens idealpunkt, altså en reform der følger de forslag, som kommissionen fremsatte i meddelelsen i juli 2004. Konsekvensen af at antage sukkerreformen som et issue er, at man mister information. Det muliggør dog også, at man alene kan fokusere på de økonomiske konsekvenser for det enkelte medlemsland, altså hvordan det enkelte lands nettobidrag påvirkes af reformen. Antagelsen er således, at medlemslandenes præferencer bestemmes af deres økonomiske interesser.

For at definere landenes præferencer undersøges to kriterier:

1. Er landet nettomodtager eller nettobidrag?
2. Hvor stor er sukker- henholdsvis landbrugsstøttens andel af den samlede EU-støtte for nettobidragere, samt hvor stor er andelen af landets BNP for nettomodtagere.

Magt

I opgaven vælges det, at magt er givet ved det enkelte medlemslands stemmewægt i Ministerrådet. Magt kan være andet og mere end den rent formelle magt, som et medlemsland er tildelt ved stemmewægtene. Eksempelvis kan den person, der forhandler, for det enkelte land have betydning for landets forhandlingsstyrke. Det er dog vanskeligt at inddrage i operationaliseringen af magt. Ligeledes kan tidligere og kommende forhandlingers resultat have betydning for størrelsen af et lands magt – igen en faktor det er vanskeligt at inddrage. Derfor er det valgt, at magt gives ved landets stemmewægt, da den formelle magt under alle omstændigheder må forventes at være den klart væsentligste indikator for medlemslandenes relative indbyrdes magt.

Saliens

Saliensen definerer, hvor vigtigt det er for det enkelte medlemsland at opnå sit idealpunkt. Saliensen beskriver således, hvor stejl aktørens nyttekurve er – høj saliens betyder stejl nyttekurve. Det vil sige, at for to medlemslande med samme idealpunkt, men henholdsvis høj og lav saliens, vil nytтетabet være større for det medlemsland, der har høj saliens. (Thomson & Stokman 2006: 41-42)

For at fastholde fokus på medlemslandenes økonomiske interesse, gives landets saliens ligeledes ved de økonomiske konsekvenser af reformen. Der er i udgangspunktet to grupper af lande, der har størst interesse i at nå deres ønskede resultat af reformen, nemlig de lande der betaler mest til EU's budget, de største nettobidragere, samt dem, for hvem sukkerstøtten betyder mest. Saliensen defineres således efter to kriterier:

1. Størrelsen på de økonomiske fordele – spares der på bidraget?
2. Størrelsen på de økonomiske ulemper – mister man støtte?

Kommissionens interesse i resultatet af reformen kan ikke defineres ud fra en rent økonomisk interesse i resultatet, men Kommissionen har en interesse i at der også bliver gennemført reformer af de øvrige markedsordninger, reformer hvor Kommissionen ligeledes må forventes at have en stor interesse i resultatet, og derfor antages det, at Kommissionen har en høj saliens for resultatet af sukkerreformen. Hvis ikke Kommissionen kan påvirke resultatet af sukkerreformen, er det sandsynligt, at det kan blive vanskeligt at få indflydelse på de kommende resultater.

5. Barrierer og potentialer

De væsentligste elementer i reformen ud fra en økonomisk synsvinkel er størrelsen på prisfaldet, størrelsen på kompensationen, indfasningsperioden for prisfaldet samt muligheden for at intervenere i overgangsperioden. Da det vil være for omfangsrigt at definere landenes værdier på henholdsvis idealpunkt og saliens individuelt, inddeles de i

stedet i grupper, hvor landene har tilnærmelsesvis samme interesser. Set i forhold til den reelle forhandling er det ikke utænkeligt, at der dannes grupper mellem medlemslandene, fordi de reelt er begrænset rationelle, og ikke besidder fuld information, ligesom det styrker forhandlingspositionen for det enkelte land, hvis det kan finde alliancepartnere. Det er vanskeligt præcist at definere sit eget idealpunkt, og endnu vanskeligere at definere de øvrige medlemslandes idealpunkt. En sammenholdning af kriterierne fra operationaliseringen og bilag 2 giver grupperinger som i tabel 1.

Ligeledes inddeles landene i grupper hvad angår deres saliens. Det gør resultatet mere overskueligt, samtidig med at det ligger ud over artiklens ressourcer at tildele hvert enkelt medlemsland sin egen saliens. Således falder medlemslandene i tre grupper med høj, medium og lav saliens efter kriterierne i tabel 2.

Tabel 1. Landenes idealpunkter

Gruppe 1 Denne gruppe har mest at tabe ved en reform, hvorfor de ønsker så få ændringer som muligt, da det er urealistisk at forestille sig ændringer, der er til fordel for disse lande. De gives værdien 0, svarende til status quo.	Grækenland, Litauen, Ungarn, Polen, Slovakiet 1. De lande, hvor landbrugsstøttens andel af BNP er over 1,5 % eller 2. De modtagerlande, hvor sukkerstøttens andel af landbrugsstøtten er over 5 %
Gruppe 2 Disse lande mister en del ved en reform, men foretrækker enkelte ændringer. De ser dog hellere en fastholdelse af status quo end Kommissionens idealpunkt, derfor gives deres idealpunkt værdien 40.	Belgien, Danmark, Irland, Holland 1. De modtagerlande, hvor landbrugsstøttens andel af EU-støtten er over 60 % eller 2. De bidragslande, hvor sukkerstøttens andel af landbrugsstøtten er over 5 %
Gruppe 3 Disse lande ønsker moderate reformer, da landene forventer, at en fuld reform vil brede sig, og dermed forstyrre deres støttemuligheder. De vil dog hellere en fuld reform end ingen reform, derfor gives de værdien 70.	Tjekkiet, Estland, Spanien, Frankrig, Cypern, Letland, Malta, Østrig, Portugal, Slovenien, Finland, Sverige 1. Resterende modtagerlande 2. Bidragslande, hvor landbrugsstøttens andel af EU-støtten er over 60 %
Gruppe 4 Denne gruppe er den mest reformvillige, hvorfor deres idealpunkt gives værdien 100 som Kommissionens. De ønsker så vidtgående en reform som muligt.	Tyskland, Italien, Luxembourg, Storbritannien

Tabel 2. Landenes saliens

Gruppe 1 , høj saliens, 80	Litauen, Ungarn, Polen, Slovakiet, Italien, Luxembourg Desuden findes Kommissionen i gruppe 1, da reformen ses som et prestige-projekt, og resultatet har betydning for kommende reformer. 1. Bidragslande, hvor sukkerstøttens andel af landbrugsstøtten er under 2 % 2. Modtagerlande, hvor sukkerstøttens andel af landbrugsstøtten er over 5 %
Gruppe 2 , medium saliens, 50	Tyskland, Frankrig, Østrig, Finland, Sverige, Storbritannien 1. Medlemslande, hvor sukkerstøttens andel af landbrugsstøtten er 2-5 %
Gruppe 3 , lav saliens, 20	Belgien, Danmark, Holland, Tjekkiet, Estland, Grækenland, Spanien, Irland, Cypern, Letland, Malta, Portugal, Slovenien 1. Bidragslande, hvor sukkerstøttens andel er over 5 % 2. Modtagerlande, hvor sukkerstøttens andel af landbrugsstøtten er under 2 %.

Resultatet af operationaliseringen vises i bilag 1.

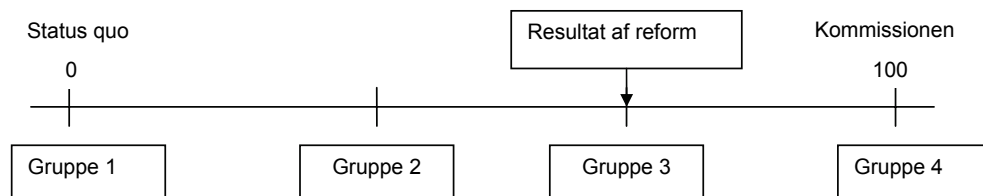
Ved hjælp af de to teoretiske modeller forudsiges nu resultatet af reformen, som herefter sammenholdes med det reelle resultat. Begge teorier arbejder med resultater, der kan ligge på alt imellem 0 og 100, men reelt er der et begrænset antal muligheder – der skal være lande, der er villige til at fremsætte forslaget om et givet punkt, før det kan vedtages. Det er vanskeligt, at sige noget om, hvilke forslag landene reelt er villige til at fremsætte, da Ministerrådsmøderne er meget lukkede, og der derfor ikke foreligger information herom, men det er givet, at landene er villige til at fremsætte et forslag, der ligger i deres eget idealpunkt, dvs. resultaterne 0, 40, 70 og 100

er sikre muligheder – og de muligheder der arbejdes videre med.

Hvad den eksakte værdi for modellernes forudsigelser er, afhænger af de værdier medlemslandene er givet i operationaliseringen, hvorfor man skal være forsigtig med at konkludere noget ud fra den pågældende værdi. Men da det interessante for artiklen er de tendenser, der kan ses i teoriernes resultater, kan resultaterne stadig bruges, på trods af de antagelser, der er gjort i operationaliseringen, som sænker graden af information.

Ifølge Garrett & Tsebelis spatiale model, burde resultatet af reformen blive 70, da den afgørende stemme for at nå et kvalificeret flertal, 232, ligger i gruppe 2. Gruppe 2 er

Figur 2.



ifølge teorien villig til at acceptere et resultat på maksimalt 79, fordi afstanden hertil lige nøjagtig er kortere end til status quo – et resultat på 79 vil altså være bedre for gruppe 2 end status quo. Resultatet forudsiges til 70, fordi det er et reelt muligt resultat, et forslag, som der reelt er medlemslande der vil stille, nemlig medlemslandene i gruppe 3.

Forudsigelsen af resultatet af reformen internt i Ministerrådet ifølge Compromise-modellen, ligning 1, er 58,61. Kommissionen indregnes herefter, hvor Kommissionens magt sættes til 45 og Ministerrådets til 100.⁵ Det giver et endeligt resultat på 77,81. Skulle modellen forudsige efter de reelt mulige forslag, vil den således også forvente et resultat på 70, da det er det forslag, der kommer tættest på forudsigelsen.⁶

Hvis man sammenligner de forudsagte resultater med det reelle resultat, ses det, at de forudsagte værdier rammer meget fornuftigt. Både med hensyn til prisfaldet, kompensationsen og indfasningsperioden blev resultatet af reformen mindre vidtgående end det, Kommissionen havde foreslået, og som var Kommissionens og gruppe 4's idealpunkt. Begge teorierne forudsagde et resultat med en lavere værdi end det foreslåede fra Kommissionen – hvilket også viste sig at blive tilfældet. Hvorvidt resultatet svarer præcist til idealpunktet 70 er mindre vigtigt, da teorierne har vist sig at kunne forudsige retningen for resultatet.

Det er naturligt, at en ændring af medlemslandenes præferencer, ville føre til et andet resultat af reformen, men hvis man forestillede sig Holland og Belgien i gruppe 1 i stedet for gruppe 2, kan man se, hvor lidt der reelt skal til for at gøre resultatet markant anderledes. Det ville betyde, at gruppe 2, 3 og 4 ikke ville kunne skabe et kvalificeret flertal, og derfor ville resultatet ende i status quo. Det er en hypotetisk situation, at Holland og Belgien skulle være så lidt reformvillige, men det

er værd at bide mærke i, at der ikke skal ændres særlig meget, før resultatet bliver et markant andet – to mellemstore lande med andre præferencer.

I compromise-modellen kan man se, at Tyskland, Italien og Storbritannien har trukket resultatet mod Kommissionens ønskede idealpunkt. Tyskland, Italien og Storbritannien har alle stor stemmewægt og dermed meget magt, og Italien har endvidere høj saliens for reformen, sammen med Luxembourg, som dog ikke har meget magt. Ifølge Compromise-modellen er der altså få lande der, sammen med Kommissionen, trækker resultatet mod højre. Det er måske tilfældigt, at tre af de fire mest magtfulde lande er samlet i gruppe 4, men det viser, at konstellationen af lande i de enkelte grupper er væsentlig – det er ikke nødvendigt at være mange lande i en gruppe for at få indflydelse, så længe landene har en vis stemmewægt, samt en vis interesse i resultatet. Hvis man udregner resultatet af reformen, hvis Luxembourg havde ligget i gruppe 3 i stedet for gruppe 4, bliver resultatet 77,47 og altså ikke markant anderledes – Luxembourg har således ikke meget indflydelse på resultatet. Laver man i stedet den samme ændring ved Italien, fås et resultat på 75,33 – stadig et reelt resultat på omkring 70, men det ses dog stadig tydeligt, at Italiens indflydelse på resultatet er noget større end Luxembourgs, selvom begge lande har samme idealpunkt og samme saliens.

Hvis man forestiller sig, at Landbrugspolitikken ikke blev vedtaget efter Høringsproceduren, men efter den Fælles Beslutningsprocedure, ville resultatet af reformen være blevet et andet. I Europa-Parlamentets beslutning⁷ fokuseres der blandt andet på, at den foreslåede prisnedsættelse går længere end WTO-reglerne kræver. Det foreslås, at pristøtteordningen bevares som sikkerhedsnet, og at eventuelle besparelser ved reformen ikke skæres i budgettet, men i stedet anvendes til at sikre landbrugerne en tilstrækkelig

kompensation. Således ligger Europa-Parlamentets idealpunkt på niveau med gruppe 2. Der ønskes reformer, men ikke for enhver pris, og kun hvis der samtidig tages hensyn til sukkerroeproducenterne.

Ifølge Garrett & Tsebelis' model vil resultatet under den fælles beslutningsprocedure, som den ser ud efter Amsterdamtraktaten,⁸ ligge et sted mellem Ministerrådets fælles holdning og Europa-Parlamentets idealpunkt, fordi de to institutioner skal blive enige i Forligsudvalget (Hix 2005:103-104). Ministerrådets fælles holdning ville være et forslag placeret omkring gruppe 2's idealpunkt, da der skal være kvalificeret flertal for den fælles holdning. Gruppe 2 ville stille et forslag svarende til deres eget idealpunkt, og gruppe 3 og 4 ville begge acceptere dette, da det stiller dem bedre end status quo. Da Europa-Parlamentets idealpunkt ligger omtrent samme sted, vil forventningen altså være et resultat svarende til gruppe 2 og Europa-Parlamentets idealpunkt – et ganske andet resultat end under Høringsproceduren.

Det har således vist sig, at de enkelte aktørers idealpunkter samt de indbyrdes magtforhold har betydning for resultatet af reformen af markedsordningen for sukker. Ligeledes har det vist sig, at den beslutningsprocedure, reformen er vedtaget efter, har haft betydning for resultatet. I de kommende år vil bl.a. markedsordningerne for vin og for frugt & grønt ligeledes blive reformeret. Kommissionen udsendte i juni 2006 en meddelelse indeholdende flere løsningsforslag til en reform af markedsordningen for vin.⁹ Kommissionens foretrukne forslag er en reform analog til sukkerreformen. Vinreformen skal ligesom sukkerreformen vedtages under høringsproceduren, hvorfor Europa-Parlamentets holdning ikke har nogen videre betydning. Det betyder dog ikke, at de to reformer er direkte sammenlignelige. Umiddelbart vil det være besynderligt, hvis Italien er at finde i den mest reformivrige gruppe, når det gælder

vinreformen. Italien er et af de lande i EU, der modtager mest i støtte til vinproduktion, hvorfor det ville være irrationelt for landet at ønske en vidtgående reform af vinsektoren. Selv hvis Italien som det eneste land havde andre præferencer på vinområdet end sukkerområdet, ville resultatet blive et andet. Derfor kan Kommissionen godt foreslå en vinreform i stil med sukkerreformen, men hvorvidt det reelt er muligt at få en sådan vedtaget, er en helt anden historie.

I Europa-Parlamentets beslutning ses et tydeligt fokus på de økonomiske konsekvenser for landbrugerne både i og udenfor EU. Europa-Parlamentet ønsker Kommissionens forslag ændret for at mindske de økonomiske konsekvenser for de europæiske landbrugere samtidig med, at der skal være fokus på at stille landbrugere i udviklingslandene bedre efter reformen. Beslutningen opdeles således efter tiltag indadtil, der berører de europæiske landmænd, og tiltag udadtil der berører udviklingslandene (Se note 5). Fordi medlemmerne af Europa-Parlamentet er direkte valgt, er de nødt til at tænke på de elektorale konsekvenser af en reform – parlamentarikerne er nødt til at holde fokus på deres kernevælgere, hvis de ønsker genvalg. Derfor er det sandsynligt, at Europa-Parlamentets beslutning har samme opdelte fokus når det kommer til vinreformen. Hvis Europa-Parlamentets holdning til sukkerreformen og vinreformen er direkte sammenlignelige, vil forventningen være, at Europa-Parlamentet også på vinreformen vil være mindre reformvillig end Kommissionen. Derfor må det ses som en fordel, at landbrugspolitikken vedtages efter høringsproceduren, hvis man ønsker reformer af markedsordningerne.

6. Konklusion

Sigtet med artiklen var at finde en forklaring på resultatet af sukkerreformen. Der er alene fokuseret på det økonomisk rationelle. Dette fokus har vist sig at være velegnet til at kunne forklare en del af reformens udformning,

men hvis man ønsker at forstå resultatet til bunds, er det muligt, at det ville være frugtbart at undersøge andre mulige tilgange også. Dette ligger desværre uden for artiklens rammer. Derfor er det heller ikke muligt håndfast at konkludere, at det er præferencer, magt, saliens og beslutningsproceduren alene, der har betydning for resultatet, men disse faktorer kan forklare en stor del af resultatet.

De to teoretiske tilgange, der er brugt til at analysere reformen, er begge nået frem til omtrent samme resultat, selvom de fokuserer på hver sin fase i beslutningsprocessen. Det er altså svært at sige noget om, i hvilken fase resultatet bestemmes. Noget tyder derfor på, at begge faser af beslutningen er væsentlige for resultatet. Det har vist sig, at resultatet af reformen ville være blevet et andet, hvis medlemslandene havde haft andre præferencer, hvis nogle medlemslande havde set reformen som værende vigtigere, end de gjorde, eller hvis den interne magtfordeling havde været anderledes. Ligeledes har det vist sig, at resultatet ville være blevet et andet, hvis beslutningsproceduren havde været en anden. Det er derfor ikke muligt at konkludere noget om betydningen af aktørerne kontra institutionerne – hvilken af de to der er bestemmende for resultatet. Selvom de to teoretiske tilgange hver især lægger op til, at den ene tilgang er mere gyldig end den anden, viser analysen, at sandheden sandsynligvis findes et sted midt imellem. Et sted, hvor både institutioner og den enkelte aktør har betydning for resultatet.

Når de kommende reformer af EU's øvrige markedsordninger skal gennemføres, kan man altså ikke fra Kommissionens side forvente, at det er muligt blot at replicere suk-

kerreformen. Der er andre interesser på spil, og forskel på hvilke lande, der har hvilke præferencer, og på hvor vigtigt det er for de enkelte lande. Selvom sukkerreformens model er den mest fornuftige set fra Kommissionens side, når vinreformen skal vedtages, kan det ikke forventes, at vinreformen bliver en kopi af sukkerreformen. Det vil afhænge af aktørernes præferencer og saliens – hvis ikke de fordeler sig som ved sukkerreformen, kan det ikke forventes, at resultatet af vinreformen bliver det samme.

Til gengæld har det vist sig at være relativt simpelt at forudsige resultatet af sukkerreformen. Alene ud fra nogle få objektive indikatorer for landenes interesser, viste det sig at være muligt at ramme relativt præcist. Hvis modellerne kan forudsige resultatet af sukkerreformen, må det forventes, at det også er muligt at forudsige resultaterne for andre sammenlignelige reformer, som de kommende reformer af de øvrige markedsordninger, eksempelvis for vin og for frugt & grønt, samt eventuelt også på andre områder af EU-lovgivningen, hvor de økonomiske interesser spiller en stor rolle, som for eksempel strukturfondene. Når man ser på hvor stor en del af EU's budget, der bruges på landbrugsområdet, synes det ikke irrelevant, at det ikke er alle reformforslag, det reelt er muligt at få vedtaget. Hvis det skal lykkes at nedbringe størrelsen på landbrugsstøtten for alvor, er det essentielt at fastholde fokus på medlemslandenes interesser. Hvis medlemslandene opfatter en reform som et stort tab i forhold til deres nationale interesser, har forslaget ikke stor mulighed for vedtagelse, hvilket sandsynligvis vil gælde alle områder i EU, hvor de økonomiske interesser vejer tungt.

Bilag 1

	IDEALPUNKT	MAGT	SALIENS
Belgien	40	12	20
Tjekkiet	70	12	20
Danmark	40	7	20
Tyskland	100	29	50
Estland	70	4	20
Grækenland	0	12	20
Spanien	70	27	20
Frankrig	70	29	50
Irland	40	7	20
Italien	100	29	80
Cypern	70	4	20
Letland	70	4	20
Litauen	0	7	80
Luxembourg	100	4	80
Ungarn	0	12	80
Malta	70	3	20
Holland	40	13	20
Østrig	70	10	50
Polen	0	27	80
Portugal	70	12	20
Slovenien	70	4	20
Slovakiet	0	7	80
Finland	70	7	50
Sverige	70	10	50
Storbritannien	100	29	50
Kommissionen	100		80

Bilag 2¹⁰

Lande	Netto-bidrag	Sukker-støtte andel af landbrug	Sukker-støtte andel af EU-støtte	Land-brugsstøtte andel af EU-støtte	Sukker-støtte andel af BNP	Land-brugsstøtte andel af BNP
Belgien	– 606,8	23,17	4,45	19,22103	0,086125	0,371789
Tjekkiet	178,0	0,44	0,18	39,86788	0,002184	0,492529
Danmark	– 265,3	7,25	5,74	79,16855	0,045763	0,630868
Tyskland	– 6064,3	3,87	2,05	53,10152	0,011583	0,299435
Estland	154,3	0,00	0,00	30,75995	0	0,869318
Grækenland	3900,5	0,04	0,02	49,2441	0,000668	1,67418
Spanien	6017,8	0,70	0,30	43,39408	0,005674	0,810995
Frankrig	– 2883,5	3,52	2,59	73,52153	0,021702	0,616016
Irland	1136,6	0,76	0,55	73,06751	0,009446	1,246749
Italien	– 2199,8	1,09	0,56	51,69396	0,004457	0,407888
Cypern	90,3	0,00	0,00	20,67844	0	0,356
Letland	263,9	0,08	0,03	30,75325	0,000917	1,086239
Litauen	476,4	7,30	2,91	39,90385	0,109605	1,500565
Luxembourg	– 86,7	0,00	0,00	4,125772	0	0,178039
Ungarn	590,1	9,19	4,41	48,01386	0,073587	0,800369
Malta	90,0	0,00	0,00	6,686478	0	0,204545
Holland	– 2636,7	5,27	3,20	60,60592	0,014393	0,27287
Østrig	– 277,9	4,91	3,40	69,28547	0,026094	0,53103
Polen	1853,2	5,08	1,94	38,27501	0,039969	0,787187
Portugal	2378,0	1,07	0,25	23,10329	0,007127	0,665553
Slovenien	101,5	0,00	0,00	28,03279	0	0,394615
Slovakiet	270,9	7,52	2,72	36,19954	0,05092	0,676687
Finland	– 84,8	2,16	1,44	66,98526	0,013026	0,603941
Sverige	– 866,9	4,65	2,85	61,26905	0,015967	0,343344
Storbritannien	– 1529,0	4,99	2,50	50,15807	0,012719	0,254684

Litteraturliste

- Achen, Christopher H. (2006). »Institutional Realism and Bargaining Models«, i Thomson et al. (red), *The European Union Decides*, kap. 4, pp. 86-123
- Achen, Christopher H. (2006). »Evaluating political decision-making models«, i Thomson et al. (red), *The European Union Decides*, kap. 4, pp. 264-298
- Folketinget (2005): Sådan lovgiver EU – efter udvidelsen med 10 nye lande, København: Folketinget
- Garrett, Geoffrey & George Tsebelis (1996), »An Institutional Critique of Intergovernmentalism«, *International Organization*, 50 (2), pp. 269-299
- Hansen, Henning Otte (2001). »Landbrug i et moderne samfund – Landbrugets placering, udvikling og omverden i et velfærdssamfund«, Handelshøjskolen Forlag
- Hix, Simon (2005), *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan
- Lewin, Leif (1991), »Self-interest and Public Interest in Western Politics«, Oxford university Press
- Morrow, James D. (1994), *Game Theory for Political Scientists*, Princeton: Princeton University Press, pp. 51-120
- Nedergaard, Peter (1988), *EF's landbrugspolitik under omstilling*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Thomson, Robert & Madeleine O. Hosli (2006), »Explaining Legislative Decision Making in the European Union«, i Thomson et al. (red), *The European Union Decides*, kap. 1, pp. 1-25
- Thomson, Robert & Frans N. Stokman (2006), »Research Design: Measuring Actors' Positions, Salience and Capabilities«, i Thomson et al. (red), *The European Union Decides*, kap. 2, pp. 25-53
- Tsebelis, George (1994), »The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda-Setter«, *American Political Science Review*, 88 (1), pp. 128-142

Kommissions dokumenter

- (KOM (2003) 499 endelig) »Meddelelse fra Kommissionen – Strukturfondene og deres samordning med Samhørighedsfonden – Reviderede retningslinjer
- (KOM(2004) 499) »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet – Etablering af en bæredygtig landbrugsmodel ved hjælp af reformen af den fælles landbrugspolitik – reformforslag for sukkersektoren
- (KOM(2005)263) »Forslag til Rådets forordning om den fælles markedsordning for sukker«

Web-adresser

http://www.ec.europa.eu/budget/library/documents/revenue_expenditure/agenda_2000/allocrep_2005_en.pdf

http://194.95.119.6/en/database/download/factsheet_EU.pdf

www.eu-oplysningen.dk/spsv/off/alle/EU_midler/

www.ec.europa.eu/agriculture/capreform/wine/com2006_319_da.pdf

www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0079+0+DOC+XML+V0//DA

www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/ddc1bdf/20050263_9.pdf

Noter

1. Der er teoretiske diskussioner om den relative indbyrdes magt mellem institutionerne i den fælles beslutningsprocedure – en diskussion som ikke skal tages her.
 2. For eksempler på det almindelige gennemsnits forklaringskraft se Aachen (2006) »Evaluating political decision-making models.«
 3. For mere indgående gennemgang af modellen anbefales Aachen (2006), »Institutional realism and bargaining models« samt Morrow (1994), »Game Theory for Political Scientists«
 4. (http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/ddc1bdf/20050263_9.pdf)
 5. Jf. SSI 1st variant, den første variant vælges fordi Kommissionen vil være en del af en vindende koalition (Thomson & Stokman 2006: s50).
 6. Da saliensværdierne for medlemslandene er på ordinalskala niveau, er resultaterne endvidere udregnet for andre værdier af saliens, hvilket har vist, at resultaterne er meget stabile, på trods af ændrede værdier.
 7. www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0079+0+DOC+XML+V0//DA
 8. For gennemgang af den fælles beslutningsprocedure efter Amsterdamtraktatet, se »Sådan lovgiver EU – efter udvidelsen med 10 nye lande« (Folketinget 2005)
 9. www.ec.europa.eu/agriculture/capreform/wine/com2006_319_da.pdf
 10. Værdier udregnet vha. tal givet i budgettet, i factsheets samt på EU-oplysningen http://www.ec.europa.eu/budget/library/documents/revenue_expenditure/agenda_2000/allocrep_2005_en.pdf
- http://194.95.119.6/en/database/download/factsheet_EU.pdf

Politisk kronik

2. halvår 2006

Af Lars Bille, institutleder, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Det var på baggrund af en række flotte økonomiske nøgletal, at en stolt og tilfreds finansminister den 29. august fremlagde regeringens finanslovsforslag. Med samlede indtægter på knap 621 milliarder kroner og samlede udgifter på godt 561 milliarder kroner ville statens overskud blive på 80 milliarder kroner. Trods et forventet overskud i 2006 af samme størrelsesorden og altså yderligere et forventet stort overskud i 2007 fastslog Thor Pedersen, at der ikke ville blive tale om skattelettelser. Det tillod det såkaldte økonomiske råderum ikke. Her var han helt på linje med en række fagøkonomer, som frygtede, at det ville føre til en overophedning af den danske økonomi med en svækkelse af den danske konkurrenceevne, inflation og real-lønsfald til følge.

Overskuddet skulle bruges til at nedbringe statens gæld, og Thor Pedersen konstaterede, at lige siden hans fødsel havde udlandet haft fordringer på Danmark, men nu var det slut. I stedet havde Danmark så store fordringer på udlandet, at det over tid ville ende med, at Danmark kom til at eje hele verden, lød det kækt fra finansministeren. En af den slags hurtige bemærkninger, som siden hen kan give problemer.

Det var som sædvanligt kun en lille brøkdel af statens samlede budget, der var til forhandling, nemlig knap 9 milliarder kroner. Og en væsentlig del af dem var der allerede

truffet beslutning om i forbindelse med det brede forlig om velfærdsreformen fra den 20. juni 2006 samt aftalerne med regionerne og kommunerne. Det gjaldt eksempelvis 2 milliarder kroner til en globaliseringspulje, 675 millioner kroner til integration, seniorer og bedre arbejdsmiljø på arbejdsmarkedet, 530 millioner kroner til nedsættelse af taksterne i børnehaver, 1,3 milliarder kroner til sundhedsområdet og 800 millioner kroner til ældreområdet. Dertil kom 1,1 milliard kroner fra satspuljen, som sædvanen tro skulle fordeles i enighed mellem alle partierne undtagen Enhedslisten.

Det var med andre ord et forslag uden nyheder og overraskelser helt efter regeringens drejebog. I og med at regeringen opjusterede væksten i det offentlige forbrug fra 0,5 procent til 1,1 procent, og at regeringen ifølge finansministerens beregninger havde løftet den offentlige service med 22 milliarder kroner i 2005 i forhold til 2001, kaldte han det bevidst for et forslag til en velfærdsfinanslov vel vidende, at regeringens evne og vilje til at varetage den offentlige velfærd ville blive et afgørende tema frem til næste valg.

Netop viljen blev der sat et stort spørgsmålstegn ved. Ikke kun fra Socialdemokraternes og Socialistisk Folkepartis side, hvad der var forventeligt, men nok så vigtigt fra et stort antal vælgere og fra de folkevalgte i kommunalbestyrelserne og regionsråd herunder også

nogle af regeringspartiernes egne repræsentanter. De nye sammenlagte kommuner var i gang med at lægge budgetter for 2007 på basis af den nye kommunale udligningsreform og den kommuneaftale, regeringen havde indgået med Kommunernes Landsforening.

Det betød for mange kommuner, at de måtte skære i bevillingerne. Det var særligt mærkbart i de kommuner, der før strukturreformen havde haft et højt serviceniveau og nu skulle finde et ny fælles niveau med de kommuner, de var blevet slået sammen med og som havde haft et lavere niveau. Budgetforhandlingerne udløste ganske omfattende reaktioner fra lokalbefolkningens side i form af forældreblokader af daginstitutionerne og arbejdsnedlæggelser blandt pædagoger, lærere og hjemmehjælpere. Aktionerne blev støttet af en annoncekampagne fra blandt andre BUPL, FOA og 3F og de kulminerede op til Folketingets åbning den 3. oktober.

I statsminister Anders Fogh Rasmussens åbningstale blev der ikke stillet flere midler fra staten i udsigt til kommunerne. Han fastslog, at der aldrig havde været så mange penge til offentlig forbrug, som der ville være i 2007. At kræve flere penge var uansvarlig overbudspolitik, sagde han med en slet skjult henvisning til oppositionen, der var villige til bevilge kommunerne flere penge.

Efter åbningstalen var statsministerens kommentar til de mange aktioner, at han troede, at der var to grupper, der var ude i aktion. Den ene var bekymrede forældre, som måske troede på de falske tal, som BUPL og andre havde sat i omløb, mens den anden gruppe var professionelle politiske ballademagere, for hvem det ikke handlede om hverken penge eller noget fagligt, men om en politisk kamp mod regeringen.

Hvorom alting var, så var det gennem flere meningsmålinger blevet illustreret, at for et stigende antal vælgere var det svært at forstå

og acceptere, at staten på den ene side opererede med et stort overskud og over tid »ville komme til at eje hele verden« og så på den anden side have en oplevelse af, at den offentlige service, som de i deres dagligdag efterspurgte, forringedes. Nøgletal, grafer og statistik stemmer ikke altid overens med den enkelte borgers egen oplevelse af virkeligheden.

Mens regeringen således stod over for en stor pædagogisk udfordring med at forklare de overordnede økonomiske sammenhænge, sådan som regeringen opfattede dem, red Socialdemokraterne på en fremgangsbølge. For sommerens rekordlave tilslutning i meningsmålingerne var nu vendt, så partiet var tilbage på niveauet fra sidste folketingsvalg. Deres systematiske lancering af budskabet om, at regeringen bevidst udsultede den offentlige sektor for at spare op til at kunne give skattelettelser lige umiddelbart inden det næste valg, gav åbenbart pote. Socialdemokratiet nød i det hele taget godt af, at velfærden for alvor var kommet på dagsordenen, et område som vælgerne traditionelt anså Socialdemokraterne til at være de bedste til at varetage.

Det var derfor med en vis optimisme Socialdemokraterne samledes til kongres i Ålborg den 23.-24. september. Partiformand Helle Thorning-Schmidt brugte formandstalen til et langt angreb på regeringen og dens støtteparti Dansk Folkeparti, som socialdemokraterne brugte en del energi på at fremstille som dybt medansvarlige for de påståede forringelser af den offentlige service i og med, at partiet i flere år havde støttet regeringens økonomiske politik herunder ikke mindst skattestoppet. Mantraet blev gentaget endnu en gang: danskernes valg var mellem skattelettelser eller velfærd, og der skulle ikke være tvivl om, at for Socialdemokraterne var velfærd ikke bare politisk taktik, men noget de brændte for bedyrede formanden. Hun konkluderede talen med at sige, at vi kan slå

Anders Fogh. »Jeg« var blevet erstattet af »vi«. På kongressen blev Henrik Dam Kristensen valgt til partisekretær uden modkandidater.

Velfærdsproblemstillingens betydning var statsministeren ganske på det rene med. Efter strukturreformen og det store velfærdsforlig var bragt sikkert i havn, var det næste større projekt, som regeringen satte i søen, derfor en kvalitetsreform, der skulle højne kvaliteten i folkeskolen, hjemmehjælpen, daginstitutionerne, på sygehusene og i den øvrige offentlige sektor. Efter et seminar på Havreholm Slot præsenterede regeringen den 18. august et udspil til en langsigtet strategi for en bedre offentlig service. Et ministerudvalg ledet af statsministeren skulle med inddragelse af eksperter, brugere, kommunale ledere med flere udarbejde en sådan strategi med angivelse af klare og konkrete mål for service på de enkelte institutioner og områder, med løbende dokumentation af resultater i forhold til ressourceforbrug og i forhold til andre institutioner, med enkle og velbegrundede regler, som var til at forstå og administrere, med mere borgerindflydelse og frit valg, med bedre og mere effektiv organisation og med bedre motivation af medarbejderne. Strategien skulle ligge færdig inden sommerferien 2007. I udgangspunktet skulle reformen hverken indebære flere ansatte, skattestigninger eller koste flere penge, hvilket fik formanden for Kommunernes Landsforening, venstremanden Erik Fabrin til at erklære, at man ikke kunne lave kvalitet ud af lommeuld.

Konceptet lignede meget det, som regeringen med succes havde brugt i forbindelse med forberedelsen af velfærdsreformen og nedsættelsen af Globaliseringsrådet til at komme med forslag til hvorledes globaliseringens udfordringer skulle mødes: åben debat, politisk italesættelse af dagsordenen, forberedelse af offentligheden på indholdet af en reform, vedtagelse i Folketinget.

Den 16. november offentliggjorde regeringen et oplæg til en »helt fordomsfri« offentlig debat. Der skulle i tiden frem til april 2008 afholdes fem temamøder om en række dilemmaer, der var i den konkrete prioritering af, hvad det offentlige skulle/burde yde eller ikke yde af service og hvordan. Der blev blandt andet lagt op til diskussion om brugerbetaling og om princippet om gratis velfærdsydelser til alle uanset behov som for eksempel ydelser, som alle folkepensionister kunne få uanset deres indkomst.

Den 14. november havde Socialdemokraterne offentliggjort et børnepolitisk udspil på 23 konkrete forslag og ansættelse af 3.000 flere pædagoger alt til en samlet værdi på 2,6 milliarder kroner om året, når samtlige forslag var indarbejdet i løbet af en periode på 10 år. Hermed var de to forskellige politiske tilgange til forbedring af den offentlige service, der var i spil, eksemplarisk blevet udstillet klart og tydeligt for vælgerne: regeringen mente, at man med nytænkning kunne løse problemerne, Socialdemokraterne mente, at uden flere penge kunne problemerne ikke løses.

At der trods alt var grænser for, hvor fordomsfri debatten skulle være, og hvor ny nytænkningen kunne være, blev imidlertid gjort klart samme dag regeringens oplæg blev udsendt. Statsministeren tog nemlig klart og utvetydigt afstand fra enhver tale om brugerbetaling, ligesom han havde gjort knapt et års tid tidligere, da Velfærdskommissionen offentliggjorde sin rapport. Nu som dengang måtte der ikke rokkes ved hans helt overordnede politiske projekt ved at der skabtes utryghed hos de midterorienterede velfærdsdanskere om Venstres velfærdspolitik.

En betydelig del af arbejdet i folketingsåret 2006-07 bestod i at udmønte sommerens velfærdsforlig til konkret lovgivning. Forligspartierne havde aftalt at fordele milliarderne i globaliseringspuljen samtidig med finanslovsforhandlingerne. Den 2. november

blev regeringspartierne, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre enige om, hvordan pengene skulle fordeles. Det var en massiv investering i forskning, innovation og uddannelse. Formålet var at ruste Danmark til fremtiden, hvor danskerne ville blive presset af, at produktionen i stigende grad ville flytte til lande med billig arbejdskraft. Derfor skulle Danmark i stedet satse på at have den bedst uddannede arbejdsstyrke, den bedste forskning og de bedste ideer, der skulle resultere i nye opfindelser, patenter og projekter hos mange nye iværksættere, alt sammen med henblik på at skabe nye arbejdspladser og vækst, som Danmark kunne leve af i fremtiden.

Der afsattes 2 milliarder kroner i 2007 stigende til 10 milliarder i 2012 fordelt mellem forskning og udvikling (5.200 millioner kroner), innovation og iværksætteri (500 millioner kroner), en ungdomsuddannelse til alle (2.620 millioner kroner), en videregående uddannelse til flere (1.461 millioner kroner) samt en styrket voksen- og efteruddannelsesindsats (217 millioner kroner). Som et led i aftalen havde en alliance bestående af Dansk Folkeparti, Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre tvunget regeringen til at opgive planerne om at afskaffe folkeskolens 10. klasse, ligesom de gennemtvang, at en meget væsentlig del af de nye forskningsmidler ikke på forhånd skulle være bundet til politisk fastsatte formål, men udbydes i fri konkurrence mellem universiteterne. Selv en så erfaren politiker som undervisningsminister Bertel Haarder måtte konstatere, at han i sit lange liv som minister aldrig havde været med til at fyre så mange penge af på én gang. Aftalen blev da også mødt med udbredt tilfredshed blandt alle aktører i og uden for Folketinget.

Nu da regeringen havde lukket velfærdsaftalen om globaliseringspuljen, hvor den var forpligtet til at indgå forlig med Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre, kunne den

påbegynde de afsluttende forhandlinger om finansloven alene med Dansk Folkeparti. Mens de var i gang indgik regeringen et forlig alene med Dansk Folkeparti om et sæt miljøaftaler, der fordelte en milliard kroner til blandt andet bedre vandmiljø, naturgenopretning, nationalparker, reduktion af partikeludledning, eksportfremme af miljøeffektiv teknologi og meget andet. Oppositionen fandt, at aftalen ikke var imponerende, da den langt fra indhentede de nedskæringer, regeringen i de foregående år havde gennemført på miljøområdet.

De afgørende finanslovsforhandlinger trak lidt længere ud end forventet af de trænede Christiansborgjournalister. Medvirkende til forsinkelsen var Dansk Folkepartis krav om, at der konkret skulle afsættes penge til en kvalitetsreform af den offentlige sektor. Det gik rakt imod regeringens overordnede strategi, der som tidligere nævnt var, at velfærdsdebatten skulle handle om nytænkning og ikke om flere penge. Og hvis der endelig skulle afsættes flere penge i forbindelse med en kvalitetsreform, da at de ikke blev bevilget drypvis, men i en samlet portion op til valget og dermed tage luften ud af Socialdemokraternes krav om penge til de unge, de gamle og de syge.

Den 7. november blev for sjette gang i træk det endelige finanslovsforlig indgået mellem regeringen og Dansk Folkeparti. Sidstnævnte havde blandt andet opnået, at der afsattes knap en halv milliard til initiativer, der kunne udvikle kvaliteten i den offentlige sektor især inden for ældreområdet, at det samlede beløb til ældrechecken forhøjedes med 400 millioner kroner, at gratis influenzavaccination til ældre blev gjort permanent. Sædvanen tro havde Jesper Langballe også fået en mindre bevilling igennem på et af hans mærkesagsområder, nemlig 10 millioner kroner til at forske i islamisme og radikaliseringsprocesser. Og ligeledes tro mod sædvanen havde partiet fået styrket ældreområdet, denne gang med i

alt 2,4 milliarder kroner. Dette var regeringens pris for at få sit forslag igennem, hvilket nøgternt betragtet var relativt beskedent, når det ses i forhold til finanslovens samlede niveau og i forhold til, at regeringens overordnede økonomiske politik herunder skattestoppet dermed var sikret i endnu et år.

Foruden selve finanslovsforliget indgik regeringen også nogle delforlig. Dansk Folkeparti, Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti enedes om et politiforlig på 500 millioner kroner, som sikrede, at der var penge til den politireform, der tidligere på året var aftalt. Det indebar blandt andet flere betjente på gaderne, nyt radiokommunikationsudstyr, styrkelse af PET samt sammenlægning af de 54 politikredse til 12.

Regeringen, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre indgik en trafikaftale på samlet ni milliarder kroner frem til 2014 med cirka 4,7 milliarder til forbedring af skinner og signaler og cirka 4,2 milliarder kroner til vejområdet. De samme partier havde også indgået et boligforlig på 2,4 milliarder kroner til at renovere nedslidte almene boliger samt nybyggeri. Lejernes Landsbyggefond blev pålagt at bidrage med et betragteligt beløb til denne aftale.

Alt i alt var Pia Kjaersgaard »tindrende tilfreds« og finansminister Thor Pedersens tilfredshed lod sig ikke anfægte af, at nogle cheføkonomer og den liberale tænketank CEPOS udtrykte bekymring over, at det offentlige forbrug blev en anelse højere – 1,25 procent mod 1,1 procent – end regeringens oprindelige finanslovsforslag, men det var dog alligevel en del højere end den helt oprindelige målsætning med en vækst på kun 0,5 procent.

I forbindelse med indgåelsen af den førnævnte miljøaftale opstod der endnu et intermezzo mellem Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti. I april 2006 havde

Pia Kjaersgaard i et alvorligt tonefald kritiseret De Konservative og mindet dem om, at de sad i regering på hendes partis stemmer. Et forsoningsmøde mellem hende og Bendt Bendtsen blev afholdt. Den 1. august opfordrede Pia Kjaersgaard i meget direkte vendinger statsministeren til at udskifte de konservatives familie- og forbrugerminister Lars Barfoed og transportminister Flemming Hansen samt Venstres socialminister Eva Kjer Hansen.

Nu her i november ville Dansk Folkeparti ikke acceptere, at miljøminister Connie Hedegaard indgik et bredt forlig med de andre oppositionspartier. Begrundelsen var, at det var Dansk Folkeparti, der fra en tidligere finanslovsaftale med regeringen havde været med til at skaffe pengene til miljøpuljen, og for partiets forhandlere var det derfor helt logisk, at de, der skulle være med til at dele pengene ud også skulle have været med til at finde pengene, og det havde de andre partier jo netop ikke.

Det faldt derfor Pia Kjaersgaard endog meget for brystet, at miljøminister Connie Hedegaard på ministeriets hjemmeside skrev, at det ærlig talt gik over hendes forstand, at Dansk Folkepartis centrale forhandlere insisterede på blokpolitik ved at modsætte sig, at andre partier kom med i aftalen, og at det var svært at opfatte som andet end politisk drilleri. Pia Kjaersgaard krævede derfor, at partiformand Bendt Bendtsen tog sig af sin minister, hvilket han så pligtskyldigt gjorde ved at fortælle hende, at han ikke selv ville have formuleret sig på den måde. Forholdet mellem de to partier var blevet stedse mere og mere anstrengt, og det nåede en foreløbig kulmination ved årets udgang.

I slutningen af marts 2006 havde oppositionspartierne til venstre for regeringen varslet et mistillidsvotum til den konservative familie- og forbrugerminister Lars Barfoed på grund af svigt i fødevarekontrollen. Dansk

Folkeparti var bestemt ikke utilbøjelig til at ville stemme for, men en intervention fra statsministeren om, at han ville gøre spørgsmålet til et kabinetspørgsmål, resulterede i, at det blev afværget. I stedet indgik regeringen en aftale med Dansk Folkeparti om at iværksætte en uvildig undersøgelse af ministerens håndtering af fødevarekontrollen.

Den 12. december blev Rigsrevisionens undersøgelse offentliggjort. Den rettede alvorlig kritik mod familie- og forbrugerministeren for blandt andet ikke at have informeret Folketinget klart om fødevarekontrollen, samt at ministerens svar på præcise spørgsmål fra Folketinget ikke havde været tilstrækkelig. Ministeren havde heller ikke udarbejdet årlige redegørelser om fødevarekontrollen fra 2000-2005, hvilket ministeren er forpligtet til ifølge fødevareloven. Statsministeren gav samme dag på det ugentlige pressemøde Lars Barfoed sin fulde støtte.

Den 13. december gav Folketingets seks politisk valgte statsrevisorer familie- og forbrugerministeren en næse i den øvre ende af skalaen. Oppositionspartierne fastholdt på den baggrund deres krav fra foråret om ministerens afgang. Det var nu op til Dansk Folkeparti om partiet denne gang ville skride til handling eller endnu en gang blive beskyldt for at brøle op som en løve, men at falde ned som et lam.

Det blev løven, der sejrede. På et møde med Anders Fogh Rasmussen og Bendt Bendtsen meddelte Pia Kjærsgaard, at Dansk Folkeparti ikke længere havde tillid til Lars Barfoed. I den situation kunne statsministeren vælge igen at gøre det til et kabinetspørgsmål og udskrive folketingsvalg. Men det gjorde han ikke. Lars Barfoed indkaldte til et pressemøde den 13. december, hvor han oplyste, at han havde meddelt statsministeren, at han trak sig som minister med det samme, da han ikke ville stå i vejen for den borgerlige-liberale regerings fortsatte arbejde. Dermed havde han

også givet begrundelsen for, at der ikke blev udskrevet valg. Sagen var trods alt for lille til at risikere regeringens forbliven. Statsministeren udtrykte stor beklagelse over Lars Barfoeds beslutning, som det så lyrisk og medfølelende kan formuleres i det politiske miljø, når realiteten var, at han af chefen selv var blevet bedt om at gå af.

Den 15. december blev den konservative Carina Christensen udnævnt til ny familie- og forbrugerminister. Udnævnelsen førte til en mindre ordførerrokade hos de konservative. Jakob Axel Nielsen afløste Charlotte Dyremose som skatteordfører. Hun var i september kommet i et lidt dårligt lys internt i regeringen ved på TV at fremføre den konservative mærkesag om skattelettelse, mens hun stod og striglede sin ridehest. Det signal faldt flere regeringsmedlemmer for brystet. Hun blev i stedet uddannelsesordfører. Lars Barfoed fik sin gamle post som arbejdsmarkedsordfører tilbage samt udenrigsordførerposten og sæde i Folketingets udenrigspolitiske nævn.

Lars Barfoed benyttede pressemødet til at beskylde Dansk Folkeparti for hykleri. Han erklærede, at hvert skridt, der var taget for at gennemføre forbedringer af fødevarekontrollen, var sket i tæt samarbejde med Dansk Folkeparti. Han var derfor overrasket over, at de nu stak halen mellem benene og løb væk fra det, de selv havde været med til at gennemføre. Det, syntes han, var hyklerisk. Vicestatsministeren og de konservatives formand Bendt Bendtsen betegnede Dansk Folkepartis rolle i sagen som usaglig, useriøs og som en stor belastning for det fortsatte samarbejde mellem regeringen og Dansk Folkeparti. Han havde overmåde svært ved at skjule sin vrede over Dansk Folkepartis klapjagt på konservative ministre.

Udgangen på sagen kan vanskeligt tolkes som andet end en ydmygelse af de konservative, men også af statsministeren. Det trofaste støttepartis magtdemonstration gav yderlige-

re ammunition til de kredse i de to regeringspartiers baglande, som ønskede at udskifte Dansk Folkeparti med eksempelvis Det Radikale Venstre efter næste valg. En meningsmåling viste, at 60 procent af de konservatives vælgerkorps helst så et regeringssamarbejde, der ikke baserede sig på Dansk Folkepartis mandater. De drømme, som fra tid til anden mere eller mindre eksplicit var udtalt af Dansk Folkepartis ledelse om, at partiet kunne blive del af en borgerlig regering, ville efter fyringen af Lars Barfoed ikke i en overskuelig fremtid kunne blive realiseret med de konservatives støtte.

Netop regeringsspørgsmålet var – ved siden af velfærdsspørgsmålet – et af dette halvårs hovedtemaer i den løbende politiske debat. Det var en kendt sag, at de to regeringspartier var uenige om, hvornår der skulle gives skattelettelser. Det Konservative Folkeparti pressede med henvisning til regeringsgrundlaget ved flere lejligheder på, for at der i indværende valgperiode skulle gennemføres skattelettelser. Det blev efterhånden vanskeligere og vanskeligere for partiet at undgå, at en manglende skattelettelse ikke ville blive opfattet som et markant nederlag og en understregning af »lillebrorsyndromet« i forhold til Venstre. Venstre var som bekendt kun indstillet på skattelettelser, såfremt det yderst fleksible begreb »det økonomiske råderum« tillod det, men hvis viljen var der, kunne et sådant råderum sikkert nok fremregnes. Tilbageholdenheden hos Venstre skulle nok snarere søges i, at regeringen skulle undgå at bekræfte det socialdemokratiske mantra om, at regeringens mål var skattelettelser fremfor investeringer i velfærden. Men venstreledelsens politiske linje var ikke uden modstand internt i partiet.

Således havde partiets finansordfører Peter Christensen i begyndelsen af september offentligt med henvisning til regeringsgrundlaget erklæret, at det var økonomisk realistisk med skattelettelser inden valget, og at økono-

misk ulighed ikke nødvendigvis var et problem, da det var gavnligt for dynamikken i samfundet. Socialminister Eva Kjer Hansen havde tidligere måttet trække en lignende udtalelse om ulighed tilbage eller se sig fyret. Den rokade i venstres ledelse som udløstes af, at den politiske ordfører Jens Rohde den 7. september meddelte, at han forlod Folketinget for at blive direktør i TV2 radio, førte dog ikke til, at Peter Christensen mistede sin ordførerpost, selvom det efter sigende skulle have været tæt på. Den 14. september blev Troels Lund Poulsen udnævnt til ny politisk ordfører.

Herefter meldte endnu en ordfører sig med synspunkter, der efter ledelsens smag var for liberale. Kommunalordfører Leif Mikkelsen udtalte sig den 22. september i Information - i øvrigt sammen med formanden for Kommunernes Landsforening venstremanden Erik Fabrin positivt om brugerbetaling på en række områder. Det blev også denne gang omgående helt og aldeles afvist af finansministeren. Som oven for beskrevet blev afvisningen i november gentaget, da regeringens debatoplæg til en kvalitetsreform af den offentlige sektor blev udsendt, et debatoplæg som i øvrigt ikke på forhånd var blevet drøftet i Venstres folketingsgruppe. Der udtryktes også forundring og vrede i gruppen den 16. november over, at beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen offentligt havde kaldt Søren Pind, Peter Christensen og Leif Mikkelsen for skadelige for partiet, fordi de rejste rundt med gammeldags liberal politik.

Denne uro og den principielle holdning til størrelsen af den offentlige sektor var centrale diskussionspunkter op til Venstres landsmøde den 18.- 19. november, hvor et nyt principprogram skulle vedtages til afløsning af 1995-programmet. Landsmødet var selvfølgelig ikke præget af helt den samme begejstring og entusiasme som i de foregående år. Med hensyn til brugerbetaling led ledelsen et markant nederlag, da 283 stemte for og 277

stemte imod at det skulle være muligt at opkræve en vis brugerbetaling i praksissektoren. Det er værd at bemærke, at det således kun var 560 af landsmødets 984 stemmeberettigede, der deltog i den afstemning. På trods af vedtagelsen ville brugerbetaling ikke blive en del af regeringens politik, lød det omgående og samstemmende fra statsminister Anders Fogh Rasmussen og indenrigsminister Lars Løkke Rasmussen.

Til gengæld faldt et ændringsforslag om, at råderummet til skattelettelser skal opnås ved, at væksten i de offentlige udgifter til enhver tid skulle være lavere end væksten i den private sektor. En formulering med et tilsvarende indhold stod i 1995-programmet. På det punkt blev ledelsens midtsøgende kurs kun anfægtet af et meget beskedent mindretal på omkring 20 af de delegerede. Det var den foreløbige ende på et af de i sommeren 2003 af 13 venstrefolk med Søren Pind i spidsen fremsatte 10 nye liberale teser. Partiledelsens overordnede projekt siden 1998 - at vinde og fastholde midtervælgernes tillid til Venstres velfærdspolitik - var hermed blevet indskrevet i principprogrammet.

Tilbage efter landsmødet stod stadig flere gruppemedlemmers utilfredshed med beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederikssens offentlige angreb på tre af gruppens medlemmer. Et forsoningsmøde den 22. november endte ikke just fredeligt. Efter mødet, hvor kun omkring halvdelen af gruppemedlemmerne var til stede, udsendte Leif Mikkelsen en pressemeddelelse, hvori han skrev, at der ikke var fremlagt beviser på mødet, og at det på mødet derfor var aftalt, at han i pressen kunne fastslå, at beskyldningerne var usande. At en sådan aftale var indgået, var det kun Søren Pind, der efterfølgende ville stå ved. Der blev på den baggrund indkaldt til endnu et gruppemøde den 24. november, som var endog meget velbesøgt. Her blev Leif Mikkelsen - i øvrigt uden Anders Fogh Rasmussens vidende, da han var på udlands-

rejse - fyret som kommunalordfører. En af de skarpe kritikere af den for svage liberale linje og af topstyringen i partiet var blevet sat i skammekrogen.

At regeringen trods diverse trakasserier stadig sad solidt på taburetterne, omend med lidt stigende besvær, var selvfølgelig udfordrende for oppositionen. Det lagde et pres på den for at kunne præsentere vælgerne for et troværdigt regeringsalternativ. Og det kneb det meget med.

I avisernes agurketid kunne de underholde læserne med, at Naser Khader den 15. juli erklærede sig uenig med sin partiformand Marianne Jelved, som i en radioudsendelse havde peget på folketingsgruppens næstformand Margrethe Vestager som sin efterfølger. Han fandt, at valg af formand for partiet skulle ske ved en urafstemning blandt medlemmerne og ikke, som det altid havde været tilfældet i partiet, ved en afstemning i folketingsgruppen. Dermed var spekulationerne og de interne magtkampe om, hvem der skulle afløse Marianne Jelved sat i gang.

Baggrunden var den historisk uvante situation, som Det Radikale Venstre var kommet i efter valgene i 2001 og 2005 med en markant øget stemmefremgang, men uden direkte indflydelse på flertalsdannelsen. Det havde skabt et behov for en ny politisk strategi. Det var foreløbig resulteret i udstedelsen i april 2006 af de radikales frihedsbrev med opsigelsen af det 13 år lange samarbejde med Socialdemokratiet, med lanceringen af »Den Anden Vej« i forhold til VK-regeringens og Socialdemokratiets. De radikale mandater skulle hverken tælles med i »rød stue« eller i »blå stue«. Som en logisk følge af det, var Marianne Jelved partiets statsministerkandidat og ingen andre.

Det var dog ikke alle, der gik helhjertet ind for den strategi. Ej heller at partiet opstillede ultimative krav forud for kommende for-

handlinger om et regeringsgrundlag. Heller ikke her undlod Naser Khader offentligt at udtrykke tvivl om visdommen i den linje. Hans fremfærd skabte en stigende irritation hos flere gruppemedlemmer, men han fik også tilslutning fra dele af baglandet. Jørn Sørensen, borgmester i den traditionelle radikale højborg Holbæk, erklærede sig således enig i, at man da ikke begyndte med på forhånd at stille ultimative krav, for så kunne man jo lige så godt melde sig ud af enhver form for forhandling. Han satte dermed ord på en rodfæstet radikal grundholdning om altid at være parat til at indgå kompromiser.

Efter det første møde i folketingsgruppen efter sommerferien den 10. august slog Marianne Jelved fast, at der var fodslag i gruppen om, at der var fem uomgængelige krav. Hvis Det Radikale Venstres mandater blev afgørende til næste valg, så var der en pakke på fem punkter, partiet ville have gennemført. Ville de andre partier ikke være med til det, så blev der ikke noget flertal med Det Radikale Venstre. De fem krav var 1) en anden udlændingepolitik, hvor danske statsborgere altid kunne bo og arbejde i Danmark med deres ægtefælle og børn; 2) en anden skattepolitik hvor der gennemførtes en skattereform, der i stedet for det nuværende skattestop satte skatten på arbejde ned og skatten på bolig op; 3) en anden skolepolitik, hvor undervisningen skulle tilrettelægges lokalt; 4) et andet velfærdssamfund der byggede på tillid, ansvar og gensidig respekt; 5) en anden udenrigspolitik hvor Danmark igen skulle helt i front med bistand til verdens fattigste lande og være aktive i kampen for menneskerettigheder og det internationale retssamfund.

Til disse fem krav kunne man så altså lægge endnu et, nemlig at Marianne Jelved skulle være statsminister. Det skulle stå soleklart for Venstre og Det Konservative Folkeparti, at de efter valget skulle føre en anden politik, end den de nu førte sammen med Dansk Folke-

parti. Tilsvarende kunne Socialdemokraterne godt glemme alt om, at de lynhurtigt kunne danne en socialdemokratisk mindretalsregering den dag hvor VKO-flertallet ikke eksisterede længere. Socialdemokraterne havde adopteret regeringens politik på væsentlig områder og de skulle derfor ændre politik, hvilket konkret ville sige, at de skulle imødekomme de radikales seks krav.

På partiets landsmøde den 16.- 17. september fik ledelsen fuld opbakning. Strategien »Den Anden Vej« blev sat til afstemning og alle omkring 800 delegerede stemte for på nær tre, som undlod. Det var en satsning partiet var i gang med, og Marianne Jelved erkendte da også i begyndelsen af november, at hvis den slog fejl, måtte hun gå af som leder. Det stod at læse i bogen ”Borgens dronninger” skrevet af Gunilla Roijer. At varsle sin eventuelle afgang offentligt er ret usædvanligt for en partileder og sjældent særlig taktisk klogt. Det kom også frem i bogen, at Naser Khader ved i april at udtale til Berlingske Tidende, at en VKR-regering var mere realistisk end en SR-regering, havde brudt en aftale om, at det kun var hende, der måtte udtale sig om det spørgsmål. Dermed var hun blevet tvunget til at fremrykke løsrivelsen fra Socialdemokraterne, inden den var ordentlig forberedt.

En situation, hvor de radikale mandater ikke blev afgørende – og det var en sådan situation Naser Khader havde talt om, sagde han – spøjte trods landsmødevedtagelsen stadig hos flere radikale, som i deres stille sind tvivlede på satsningens bærekraft. Svigtende tilslutning i meningsmålingerne indicerede skepsis i vælgerkorpsset og bekræftede måske Svend Aukens vurdering, at de radikale med sine krav udfordrede folks humoristiske sans. Hvorom alting var, så var der stadig ulmen i partiet.

Den 25. november præsenterede en presset partileder mod sin vilje derfor den radikale hovedbestyrelse for en beslutning truffet i

folketingsgruppen om, at det ikke længere var et ultimativ krav, at hun skulle være statsminister efter næste valg. Gruppen ønskede at flytte fokus fra personen til indholdet i politikken. En enig hovedbestyrelse tilsluttede sig kursskiftet. Marianne Jelved erkendte, at det var en opblødning i forholdet til Socialdemokraterne, og hun luftede også muligheden for, at et politisk nybrud kunne føre til et regeringsamarbejde mellem de radikale, Socialdemokraterne og de konservative. Naser Khader hilste skiftet meget velkomment og fandt i modsætning til sin partileder, at de radikale også kunne samarbejde med Venstre.

En regerings styrkeposition er ofte lige så afhængig af eksistensen af et troværdigt regeringsalternativ som af egen indsats. Et sådant var det meget vanskeligt for vælgerne at få øje på. De radikales frihedsbrev og strategiskift havde efter Socialdemokraternes og Socialistisk Folkepartis opfattelse bestemt ikke været befordrende med hensyn til at ændre på dette. De to partier havde i begyndelsen af december forhandlet sig frem til en fælles politisk forståelse på en række betydningsfulde områder. De omfattede dog ikke skattestoppet, 24-årsreglen eller tilknytningskravet i familiesammenføringsreglerne, hvor de stadig var enige om at være uenige.

Aftalen indebar, at Socialistisk Folkeparti ville pege på Helle Thorning-Schmidt som

statsminister, og at Socialdemokraterne ikke så noget principielt til hinder for, at Socialistisk Folkeparti kunne deltage i en regering. Det var første gang siden 1987, at Socialdemokratiet på forhånd forud for et valg erklærede sig rede til at indgå i et regeringsamarbejde med folkesocialisterne. Socialdemokraterne ville dog stadig først og fremmest gå til valg på at få en SR-regering og et bredt samarbejde mellem centrum-venstre partierne. Begge partier opfordrede kraftigt Det Radikale Venstre til at tilslutte sig deres projekt, men blev afvist blandt andet fordi ændringer i hverken skattestoppet, 24-årsreglen eller tilknytningskravet indgik i forståelsen.

Her stod diskussionerne om etableringen af et troværdigt regeringsalternativ ved udgangen af året. Kun én ting kunne de tre partier blive fuldstændig enige om: VKO-flertallet skulle fjernes og det var jo tilsyneladende ikke tilstrækkelig operationelt til at få ændret situationen afgørende. Partisystemet og det grundlæggende samarbejdsmonster i Folketinget udviste fortsat stor stabilitet, men de varsler, der havde kunnet spores ved udgangen af det første halvår af 2006 om en bevægelse i eller muligvis direkte opblødning af det faste mønster, var trods alt blevet flere og stærkere i løbet af andet halvår 2006.

Manuskriptet afsluttet 18. juli 2007.

Anmeldelser

Sven Burmester (2007)

»Fred og Fare. Islam, Østasien og Vesten set af en dansk kosmopolit«

København: Gyldendal. 255 s.

Uffe Ellemann-Jensen (2006)

»Det lysner i Øst. Vejen til et helt Europa«

København: Gyldendal. 282 s.

Mette Holm og Mogens Lykketoft (2006)

»Kina drager«

København: Gyldendal. 314 s.

Europa, USA, Kina og Islam. Fred og fare?

Giver det mening at sammenligne Europa, USA, Kina og Islam? De fire enheder er ikke af samme kategori. USA og Kina, ja. Det er suveræne stater, som er centrale internationale aktører. Men hvad er Europa? Et geografisk set nogenlunde afgrænset kontinent. Det går til Ural og afgrænses mod syd af Centralasien. Politisk set er afgrænsning problematisk. Skal man se Europa som det nuværende EU- eller medregne de stater, som overvejes optaget i den europæiske Union? Hvor går grænsen? Men her stopper diskussionen ikke: for hvad er EU? Det er en mærkelig størrelse, måske en UPO, *an Unidentified Political Object*, som Jacques Delors yndede at påpege. Det er en sammenslutning af suveræne stater, som på en række felter har »poolet« deres suverænitet i unionen. Det gør ikke EU til en suveræn enhed eller en federation. Og hvad med Islam? Er Islam en aktør? Det er en religion, som består af tilhængere i hele verden; det er globalt set den andenstørste religion med 1 milliard tilhængere mod kristendommens 1.2 milliarder. Men Islam er i kraftig vækst. Der er stater, som kalder sig Islamiske republikker. Markante islamiske lande – lande med overvægt af muslimer – findes i Europa, Afrika og Asien. Verdens fjerdestørste land målt i indbyggere, Indonesien, er en muslimsk stat. Hvor er den primære identitet? Hos religionen eller staten? Hvis den er hos religionen så kan Islam vel godt fremtræde som en samlet international kraft.

Står vi overfor den store konflikt mellem den kristne verden og den islamiske?

Mange forskere og politikere har råbt vagt i gevær over for et ekspanderende islam. Den libyske leder Gaddafi har for nylig udtalt sig om Europa og fremhævet, at europæerne lige så godt kan vænne sig til det: Europa bliver et muslimsk kontinent. Hvordan skal det tolkes? Efter den kolde krig forsvandt konflikten mellem de to supermagter, USSR og USA. Det var en symmetrisk konflikt, markeret i en bipolar verden. Nu var der åbnet for en ny konflikt; ikke mellem to blokke, øst og vest, men mellem civilisationer. Samuel Huntington var på pletten til at indskrive sig i de centrale diskursers hellige skrift: han blev bedt om at skrive en artikel til Foreign Affairs, som kunne sætte oplaget betydeligt op. Det lykkedes. Det blev til »Clash of Civilisations«. Senere udvidet til en bog. Pludselig var der etableret otte nye poler: ikke lande, men netop civilisationer: den vestlige kristendom, den ortodokse, Islam, Hinduismen, den kinesiske, den japanske, den afrikanske og den latinamerikanske civilisation. Civilisationskonceptet var elegant og enkelt. Og det slog an. Men den nærmere identifikation af civilisationer gav problemer. Der skal megen god vilje til at tale om en afrikansk, latinamerikansk og japansk afgrænset civilisation. Huntington kunne med et vist held forklare nogle af konflikterne på Balkan med modsætningerne mellem den vestlige kristendom og den ortodokse. Senere blev den generelle diskurs mere forenklet: nu ville nogen hævde, at det var den vestlige civilisation mod den islamiske: bastant demonstreret i terrorangrebet mod USA 11. september 2001: her var det hele den vestlige globalisering, der skulle rammes: den økonomiske verdensmagt i World Trade Center, den militære verdensmagt i Pentagon og den politiske i Det hvide Hus eller Capitol.

Hvor vil jeg nu hen med disse konstateringer? Det er et forsøg på at etablere et udgangspunkt for tre danske bøger, som netop beskæftiger sig med de omtalte enheder, Europa, USA, Kina og Islam. Det er ikke vi-

denskabelige bøger. Det bliver kraftigt understreget. Det er ikke systematiske, analytiske, teoribaserede fremstillinger. Tværtimod: det er journalistisk på et højt plan. Det er politikere og højtinformerede debattører, som på et personligt plan, krydret med stærkt personlige oplevelser giver deres analyse af dele af verden, som vil have afgørende betydning for det 21. århundrede. Forfatterne er Sven Burmester, Uffe Ellemann-Jensen og Mogens Lykketoft, som skriver sammen med Mette Holm. De er alle tre læseværdige bøger, velskrevne, letlæste; det er bøger med holdninger, men de er velafvejede. Der er ikke tale om kampskrifter eller debatbøger.

Burmesters bog »Fred og Fare. Islam, Østasien og Vesten set af en dansk kosmopolit« har snerten af kampskrift. Han tager Islam under kærlig behandling: uden en reformation i sekulær, moderne retning kan islam blive en fare for sig selv og andre, siger han. Uden reform er islam ikke en levedygtig civilisation. Han har taget Huntington-teserne til sig og taler direkte om Vesten, Østasien og Islam som civilisationer. Civilisation er for Burmester den højeste enhed man vil tilslutte sig, inden man blot siger, at man tilhører menneskeheden. Og Burmester har gjort det til sin livsopgave personligt at erfare og leve i de tre forskellige civilisationer, han skriver om. Han har haft store stillinger i verdensbanken og har været chef for FNs befolkningsfond i Kina og Nordkorea. Vi har at gøre med en kosmopolit, men netop også en dansk sådan. Nu deler han sit år op i fire dele: året begynder med at bo i Kina, så Egypten, så Danmark. Derefter igen Kina og endelig USA. Han læser og taler arabisk og kinesisk. Han har det bedste grundlag for at forstå – som han kalder dem, verdens tre afgørende samfundssystemer: det islamiske, præget af stærk gudstro, det østasiatiske, inspireret af Confucius og den vestlige, skabt på kristen basis, men med stigende sekularisering. Det er kort sagt: halvmånen, dragen og korset. Med sin bog vil han provokere, oplyse og diskutere. Han vil ikke følge socialvidenskabernes forsøg på at være objektiv og neutral. Som han skriver: »Jeg foretrækker helt klart den vestlige verden«.

Det er hans tese, at det kun er Vesten, der bekymrer sig om den globale tilstand. Asien tænker kun på materiel vækst, Islam lider materielt og søger at overbevise om det åndeliges overvægt- eller søger – i dyb frustration – at ødelægge den moderne samfundsorden ved terrorisme. Burmester ser – uanset en sund kritisk holdning – generelt positivt på USA. USA er

stærkere militært, politisk, økonomisk og kulturelt end nogensinde. Modsætningerne mellem nordstaterne og sydstaterne er væk; en lignende nord-syd udligning vil sandsynligvis også finde sted i Europa. Han hævder: »Til syvende og sidst er det jo ikke os i Vesten, der har de virkelig problemer. De findes i Islam og i Østasien.« Men, Østasien prøver at løse dem, det gør Islam ikke. Konklusionen er, at Vesten dominerer, Islam er i forfald og Østasien er på vej. Hvor er der hjælp at hente? Det er i Burmesters optik – generelt globaliserings, der, trods store ulemper på kort sigt, som er midlet.

Helt opgivende er Burmester ikke over for Islam. Der er lyspunkter: Islam hjalp i sin tid med at rive Europa ud af den mørke middelalder. I dag kan Islam hjælpe med at mindske den globale griskhed. Islam og kristendommen skulle også med lidt held kunne blive enige ad åre. Men så må Islam kaste fundamentalismen fra sig. Kvindeundertrykkelsen er det værste. Inderst inde mærkes Burmesters ukuelige optimisme. Der er et håb om, at fremtiden ikke bliver en kamp mellem de tre civilisationer, men en glidende udvikling. Men, både fred og fare er i sigte.

Hvordan ser de to andre bøger på Burmester-teserne? Uffe Ellemann-Jensen koncentrerer sig primært om at »det lysner i Øst«. Bogen er ikke så polemisk som Burmesters. Men begge bøger har lange afsnit med faktuel viden: hos Burmester drejer det sig om de tre civilisationers historie og hos Ellemann bliver fremstillingen visse steder næsten håndbogsagtig, fordi en væsentlig del af bogen gennemgår hver enkelt af de nye øst og sydøsteuropæiske EU-medlemmer og tilmed alle de mere eller mindre mulige kommende medlemmer. Faktisk er bogen en udvidet og opdateret udgave af hans bog, »Østen for Solen« fra 2002. Enkelte steder er der reminiscenser fra den tidligere udgave, fx s. 152, hvor det fastslås, at Slovenien »i dag står som en oplagt kandidat til hurtigt EU-medlemskab«. Det fremgår selvfølgelig også, at 90 % af befolkningen i 2003 sagde ja til optagelse og at Slovenien indførte Euroen i 2007.

Bogen krydres af den tidligere udenrigsministers interessante oplevelser og iagttagelser fra utallige rejser og møder i de pågældende lande. Men bogen er primært en sober historisk og politisk-økonomisk gennemgang af det fantastiske skifte i Europa med afslutningen af den kolde krig og tiden derefter. Af gode grunde kommer Ellemann ikke ind på de større

globale spørgsmål. Det er udelukkende en bog om EU og Europa. Der er heller ikke meget om Islam. Men om Tyrkiet hedder det, »Jeg er ikke i tvivl. Hvis Tyrkiet kan opfylde betingelserne, bør Tyrkiet blive medlem af EU. De samlede fordele herved vil langt opveje ulemperne« (s. 179). Om Rusland hedder det, at det ikke må ydmyges. USA omtales kort i forbindelse med Marshall-hjælpen og at det var USA, der krævede, at NATO skulle gribe ind over for serberne. Men der er intet om, at EU skal udvikle sig i retning af en enhed, uafhængig af USA. Ellemann er forsigtig optimistisk: om 10-15 år vil EU stadigvæk holde tænkepause for at finde ud af hvordan problemerne med »den store fine fælles forfatningstraktat« skal se ud. Men – »vejen til et helt Europa er stadig farbar« (s. 270).

En anden tidligere dansk udenrigsminister, Mogens Lykketoft har begået bogen: »Kina drager«. Den er skrevet sammen med Kinakenderen og udenrigskorrespondenten Mette Holm. Den er i lighed med Ellemanns bog rigt illustreret, har både håndbogskarakter med en række faktuelle oplysninger og faktaboxe og karakter af personlige oplevelser og iagttagelser. Det er en solid, spændende, velskrevet bog som indeholder væsentlige og interessante analyser. Burmester gør i sin – ifølge sagens natur meget kortere gennemgang af Kina meget ud af den filosofiske, religiøse, civilisatoriske, kulturelle og sociale baggrund. Han fremhæver problemerne med forureningen, spytteriet, stinkende toiletter og vanskelighederne med det svære kinesiske sprog – og positivt: maden, lave priser, og de uholdige, men venlige, smilende og ivrige kinesere. De har fremtiden for sig, siger han. »Muren står åben. Dragen er vågnet«. Holm og Lykketofts bog går også dybt i de historiske og kulturelle lag. Begge bøger kan med stort udbytte læses, før man drager til Kina. Ikke mindst Holms og Lykketofts. For, som bogen hedder, »Kina drager«. Fordi dragen er vågnet. Kinas 1.3 milliard mennesker er på vej. Og udviklingen sker hurtigere end man har set det andre steder. Kina har rejst sig efter Mao og kulturrevolutionen. Som forfatterne påpeger: »Aldrig nogensinde er fattigdommen skudt ned i tilsvarende tempo og en primitiv, rå kapitalisme skudt op.«

Bogen kommer virkelig rundt om de kinesiske realiteter: Sociologisk, magtpolitisk, moralsk, demokratisk, mediemæssigt, økonomisk, erhvervsmæssigt, mindretalsmæssigt og udenrigspolitisk. Den er bygget på omfattende og dybtgående dokumentation,

som også inkluderer interviews med kinesiske ledere i perioden 1978 til 2006. Konklusionerne i denne bog, som indgående behandler den kinesiske fortids vand ikke mindst under formand Mao og som tager det kinesiske regimes undertrykkelse, de meget omfattende miljøkatastrofer og de vældige sociale spændinger og uligheder under kritisk behandling er, at man »vil opleve et meget rigere og meget mere harmonisk Kina i det 21. århundrede«. Faren er i mindre grad et økonomisk stærkt Kina, som udfordrer verden. For i realiteten er det kinesiske projekt – i modsætning til, hvad det var under Mao, som forventede den altødelæggende verdenskrig mellem øst og vest – hvor Kina ville stå tilbage som sejrherre – et fredsprojekt som betjener sig af globalisering og som anvender en art socialistisk markedsøkonomi. En fiasko for den store nødvendige transformation af Kina i retning af én eller anden form for tilpasset demokrati – bogen peger på Singapores etpartisystem som en mulighed – kan betyde splittelse og borgerkrig i Kina. Det vil for alvor få uoverskuelige konsekvenser for stabiliteten i hele verden.

Vi har her tre bøger, der behandler fire forskelligartede enheder, som alle er præget af en fælles tendens: globaliseringen. Globaliseringen gennemsyrrer det internationale system, det økonomiske system, den teknologiske, den sociale, den regulative og den militære udvikling. Globaliseringen genererer både løfter og trusler, fred og fare. Kina og USA står som de kommende konkurrenter, men meget peger på freden frem for faren. Islam skildres som noget, der kan generere fare. Men de muslimske lande er lige så forskelligartede som kristne lande; de fører hver deres politik. Det gælder markant også de arabiske lande, som Burmester primært tager udgangspunkt i. Så faren ligger måske ikke så meget i den islamiske tradition. Størstedelen af den ene milliard muslimer har samme ønsker som resten af verden: fremgang, velfærd, personlige muligheder. Faren er fundamentalistisk funderet terrorisme. Ellemann-Jensens bog er karakteristisk for Europa: den skildrer det indadvendte – vi ser på os selv og håber på at det interne fredsprojekt holder. Men i EU's tilgang og projekt ligger også en global model for fred. Er det kun USA der interesserer sig faktisk og spektakulært for faren?

Af Bertel Heurlin
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

**Niels Egelund & Torben Tranæs (Red.)
med bidrag af Peter Jensen, Torben Pilegaard
Jensen, Niels-Kenneth Nielsen, Helle Kløft
Schademan og Nina Smith:**

PISA Etnisk 2005. Kompetencer hos danske og etniske elever i 9. klasser i Danmark 2005

Rockwool Fondens Forskningsenhed

Syddansk Universitetsforlag. 143 sider. 179,00 kr.

Peter Allerup:

PISA 2000's læseskala. Vurdering af psykometriske egenskaber for elever med dansk og ikke-dansk sproglig baggrund

Rockwool Fondens Forskningsenhed

Syddansk Universitetsforlag. 31 sider. 49,00 kr.

For nogle år siden så vi den første PISA undersøgelse om danske børns placering i forhold til børn i andre lande, hvad angår læsefærdigheder – eller med PISA's ord: »*hvor godt unge mennesker er forberedt til at møde udfordringerne i dagens informationssamfund. PISA er karakteristisk ved, at det ikke vurderer kompetencerne ud fra specifikke læseplaners indhold, men i stedet ser på, hvor godt de unge kan bruge deres kunnen i forhold til udfordringer i det virkelige liv.*« (PISA Etnisk 2005, p. 14).

Bogstaverne i PISA står for Programme for International Student Assessment, og det er et internationalt samarbejde blandt regeringer i OECD medlemslande.

De danske resultater ophidsede såvel befolkning som politikere, fordi de bl.a. viste, at danske børns placering var relativt lav, når vi sammenlignede os med de andre lande, der indgår i PISA undersøgelse. Herefter startede forklaringsforsøgene: hvordan kan det være, at vi (danskerne) scorede så lavt? og sådanne diskussioner baner ofte vejen for mere metodisk-kritiske spørgsmål: var undersøgelsen nu også 'redelig'? var det de rigtige spørgsmål, der indgik i testene? var det de rigtige, der var blevet spurgt? passer de stillede spørgsmål med de danske normer og værdier i folkeskolen? var det de rigtige analysemodeller, der var anvendt? hvordan så de ud? osv. osv. Nogle debattører mente, at kun danske børn burde indgå i undersøgelsen og antydede dermed, at børn, der ikke var danske, trak resultatet ned.

De to ovennævnte PISA undersøgelser tager hul på diskussionen gennem sammenligninger mellem danske børn og ikke danske børn. I anmelderbrevet

står følgende: »*Kære anmelder. Halvdelen af alle indvandrerbørn gennemfører ikke en uddannelse ud over grundskoleniveau. 60% af de indvandrerbørn, der påbegynder en erhvervsuddannelse, færdiggør den aldrig.*

På baggrund af disse dystre kendsgerninger besluttede Rockwool Fonden at gennemføre en særskilt runde af PISA-undersøgelsen, hvor skoler med en høj forekomst af elever med anden etnisk baggrund indgår. I tre tidligere PISA-undersøgelser, der blev foretaget i 2000, 2003 og 2006, var andelen af elever med anden etnisk herkomst end dansk mindre end 5%, hvilket umuliggjorde sikre resultater for denne elevgruppes vedkommende, hvilket nærværende undersøgelse råder bod på.

Knap 4.000 9. klasse-elever på 112 danske skoler (hvilket svarer til hver fjerde ikke-vestlige elev i 9. klasse i hele landet) har medvirket i PISA Etnisk. Gennem oversampling af skoler med mange etniske elever øges mulighederne for at få pålidelige resultater, ligesom undersøgelsen er blevet suppleret med ekstra information vedrørende forældrenes tilknytning til uddannelsessystemet og arbejdsmarkedet.

Undersøgelsen konkluderer, at indvandrerbørn helt generelt opnår mærkbart lavere score end danske børn i både læsning, matematik og naturfag. Men også at en moderat – i modsætning til en meget høj – koncentration af ikke-vestlige elever i klassen ikke ser ud til at hæmme indlæringen for danske børn.

PISA Etnisk er udarbejdet af Rockwool Fondens Forskningsenhed i samarbejde med det danske PISA Konsortium og Handelshøjskolen ved universitetet i Århus.

I tilknytning til PISA Etnisk 2005 udgives samtidig Peter Allerups PISA 2000's læseskala. Bogen undersøger, om de etniske elever allerede i udgangspunktet er dårligere stillet på grund af forskellige oplevelser af sværhedsgraden af opgaverne.»

De to undersøgelser med det bredt sammensatte forfatterpanel (repræsenterende forskellige institutioner) gennemgår grundigt den anvendte metode i det internationale forum ligesom testsituationen, testens indhold og varighed beskrives. Der er også grundige redegørelser for, hvordan man er gået til værks, har sikret datas repræsentativitet mv. Om formålet og

målgruppen for undersøgelsen skriver Niels Egelund: »PISA er designet til at forsyne uddannelsespolitikere, uddannelsesadministratorer og –praktikere med en omfattende vurdering af læringsresultater målt ved slutningen af den undervisningspligtige periode. Vurderingen sker i sammenlignelige tal, som kan være vejledende for politiske beslutninger og ressourceallokeringer, og PISA kan give indsigt i den blanding af faktorer, der opererer ensartet eller forskelligt hen over lande og regioner« (PISA Etnisk: 35).

Man kan vurdere omfattende forskningsrapporter – som disse – på mange dimensioner og ud fra mange perspektiver; jeg har valgt at kommentere sider af det forskningsmæssige (problem og teori) og det kommunikative (hvem kommunikerer til og hvordan?).

Hvad undersøges?

I publikationen PISA Etnisk 2005 er det primære forskningsspørgsmål: *Har indvandrerbørnene de nødvendige kvalifikationer for at kunne klare sig i det danske uddannelsessystem* (op. cit. p. 14)?

I PISA 2000's læseskala er det primære spørgsmål om PISA 2000's læseopgaver måler på samme måde over for elever med dansk sproglig baggrund og over for elever med ikke-dansk sproglig baggrund (herefter kaldet etniske). Altså om der findes skalebetingede forskelle mellem disse to elevgrupper (op. cit. p. 7).

Hvad kommunikerer? Hvad er budskabet?

Det korte svar er, at der er forskel på de andre og os i relation til læsefærdigheder mv.. Se på anmelderbrevet, som må antages at resumere de væsentligste resultater efter forfatterens mening. Det forvirrende er, at der anvendes forskellige begreber til at beskrive de børn, der ikke er danske: 'ikke-vestlige elever', 'elever med anden etnisk baggrund/herkomst', 'indvandrerbørn' og 'elever med ikke-dansk sproglig baggrund (herefter kaldet etniske)'.

I analyserne er 'danske børn' og 'de andre' (defineret på forskellig måde) de uafhængige variable. I kapitel 3 sammenlignes tre grupper: (1) de unge i PISA Etnisk med anden etnisk baggrund end dansk, defineret som unge, der det meste af tiden ikke taler dansk med deres forældre, (2) de danske unge i PISA Etnisk, defineret som unge, der det meste af tiden taler dansk med deres forældre og (3) danske unge i PISA 2000

(PISA Etnisk 2005: 68). Tabellerne er bygget op omkring sammenligninger mellem disse grupper. Det er naturligt, at gøre det på den måde, når formålet med undersøgelsen er at foretage sammenligninger på forskellige afhængige variable (her læsefærdigheder målt i læsescores). Vi ser i sammenligningerne, at der er forskelle i præstationer. I anmelderbrevet og bag på PISA Etnisk 2005 repeteres det korte budskab: »Undersøgelsen konkluderer, at indvandrerbørn helt generelt opnår mærkbart lavere score end danske børn i både læsning, matematik og naturfag.« Forklaringsmodellen at etnicitet 'forklarer' (eller forårsager) præstationer er nærliggende.

Det er problematisk, at kun en del af resultaterne kommunikerer så tydeligt. Analyserne peger på andre uafhængige variable til forklaring af forskelle i den afhængige; tabelmaterialet viser, at køn, sociale forhold, kulturelle forhold, forældrenes uddannelsesmæssige situation samt lærernes forventninger til eleverne har afgørende betydning for scoringerne på PISA-testene.

I PISA 2000's læseskala hedder det eksempelvis, at »Eleverne har således forskellige vilkår for at besvare opgaverne korrekt. Ved nogle opgaver ... har danske elever en fordel på op til 90-100 PISA-point for at svare opgaven korrekt i sammenligning med etniske elever. Der findes opgaver, som modsat favoriserer de etniske elever, men målt med PISA's pointskala er fordelene mindre end for de danske elever.«

Sagt i al stilfærdighed finder jeg det problematisk, at disse forhold ikke er undersøgt, belyst eller understreget mere end tilfældet er – specielt når vi fra mange undersøgelser på det pædagogiske og uddannelsesmæssige felt ved, at disse forhold har sammenhæng med adfærd – herunder indlæring (et begavet indlæg i debatten er Lars Olsen, 2007: *Den nye ulighed*, Gyldendal). Målgruppens behov for at få viden, indsigt, forståelse og dermed redskaber til at tage beslutninger med henblik på at forbedre indlæringsituationen kunne derved øges.

Hvordan kommunikerer budskabet?

Det korte svar er: med besvær! Bøgerne er svære at læse, og jeg tror ikke, at det vil lykkes at få den nævnte målgruppe i tale. Mange vil utvivlsomt læse bøgerne, men mit bud er, at det vil være svært med forståelsen for ikke at sige anvendeligheden af under-

søgelsens resultater; emnet er vanskelig tilgængeligt, og de mange tabeller og figurer gør det ikke nemmere. På de i alt 143 sider, som hovedpublikationen er på, er der 62 tabeller og figurer. I den lille publikation på 31 sider er der 9 tabeller og figurer samt 3 bilag med supplerende figurer og tabeller.

Forskningsmæssige perspektiver af PISA Etnisk

Det er vigtigt i alle undersøgelser at se på, hvilke spørgsmål der stilles, fordi det fortæller noget om tankegangen bag undersøgelsen. Hvad er konsekvensen af de spørgsmål, der er stillet? man kan (jo) ikke sige noget om forhold, der ikke er inddraget i undersøgelsen! Kunne man med fordel have stillet andre spørgsmål?

Spørgsmålene i feltet er politiske, og yderpunkterne i debatten kan skitseres på følgende måde: Skal man sige at de etniske minoritetsbørn skal gøre sig mere umage – eller skal man sige, at man skal være inkluderende i sin uddannelses- og arbejdsmarkedspolitik?

PISA Etnisk tager ikke stilling – primært fordi forskningsspørgsmålene ikke stilles (og dermed heller ikke undersøges) som politiske spørgsmål. Men undersøgelsen tager gennem sit design og metode stilling til at etnicitet gør en forskel. Det er ærgerligt, at

denne hypotese ikke udfordres, specielt fordi der er resultater, der antyder andre (mere betydningsfulde?) forhold. Det er også ærgerligt, fordi man hermed har fravalgt det fremadrettede og konstruktive perspektiv.

Problemet i rapporten er således ikke kun, hvad og hvordan man er gået til værks. Problemet er i høj grad det teoretiske og empiriske fundament, som undersøgelsen bygger på; dvs. hvad man ønsker at sige noget om (og hvad man derved vælger fra).

Det er hensigtsmæssigt at skelne mellem beskrivelser af virkeligheden og værdidomme – vi kan fx være enige om, at uddannelse er en god ting, men vi kan være uenige om, hvad der får elever til at score højere på PISA-undersøgelserne – eller hvad man skal gøre for at få eleverne til at score højere på PISA-undersøgelserne. Der antydes ikke mange svar på disse spørgsmål selvom målgruppen er defineret som politikere, administratorer og praktikere på det uddannelsesmæssige område.

Merete Watt Boelsen
mag.scient.soc. et lic.
Lektor i sociologi og metode
Institut for statskundskab, KU

