

Nr. 3 Oktober
73. årgang 2000

Øko

**no &
mi &**

**Polli
tik**

**Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag**

Økonomi & Politik 2000

73. årgang nr. 3. Oktober 2000

Økonomi & Politik er et samfundsvidenskabeligt tidsskrift, der orienterer sine læsere om grænsfeltet mellem økonomi og politik. Økonomi & Politik udkommer 4 gange årligt.

Redaktion og bestyrelse:

Selskabet for Historie og Samfunds-
økonomi, Formand: Professor Niels
Kærgård, Økonomisk Institut, Konge-
lig Veterinær- og Landbohøjskole.

Ansvarshavende redaktør:

Kontorchef Peter Nedergaard,
Arbejdsministeriet
Holmens Kanal 20
1060 København K.
Telefon 33 92 59 00
E-mail: pne@am.dk

Anmeldelsesredaktion:

Lektor Lars Bille, Institut for Stats-
kundskab, Københavns Universitet

Redaktionsudvalg:

- Lektor Lars Bille, Institut for Stats-
kundskab, Københavns Universitet
- Lektor Carsten Due-Nielsen, Institut
for Historie, Københavns Universitet
- Professor Egil Fivelsdal, Institut for
Organisation og Arbejdssociologi,
Handelshøjskolen i København
- Lektor Finn Tarp, Økonomisk
Institut, Københavns Universitet
- Professor Niels Kærgård, Økonomisk
Institut, Kongelig Veterinær- og
Landbohøjskole
- Lektor Hans Jørgen Nielsen, Institut
for Statskundskab, Københavns
Universitet
- Professor Niels Thomsen, Institut for
Historie, Københavns Universitet
- Professor Steen Thomsen, Institut for
Udenrigshandel, Handelshøjskolen
i Århus
- Direktør Peter Wendt, Investerings-
Forenings Rådet

Produktion, administration og markedsføring

Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
Gothersgade 133
Postboks 2126
1015 København K
Telefon 33 95 97 00
Telefax 33 95 99 97
e-mail: oekpol@djoef.dk
<http://www.djoef.dk/forlag/oekpol/>

Abonnement for 2000:

- Privatpersoner: kr. 350,00
 - Institutioner, organisationer,
virksomheder: kr. 425,00
- Priserne er incl. moms

Tryk: Gentofte Tryk
ISSN 0030-1906

Indhold

Redaktionelt forord 1

Landbruget og miljøpolitikken: Konfliktløsning gennem forhandlinger med landbrugets organisationer? 2

Carsten Daugbjerg

Ny politik i Danmark 15

Rune Stubager

Amerikansk landbrugspolitik – teori og praksis i et historisk perspektiv 31

Henrik Zobbe

Landbrugets placering i den økonomiske udvikling 48

Henning Otte Hansen

Er nedsat arbejdstid et skridt på vejen mod bæredygtig udvikling? 63

Maria Bukhave

Mancur Olson, Jr. 1932-98 70

Peter Kurrild-Klitgaard

KRONIK Politisk kronik 1. halvår 2000 73

Lars Bille

ANMELDELSER 86

- Festfyrværkeri eller gravøl?
- Suverænitetsafgivelse
- Humanitær intervention
- Udliciteringsrådet
- Ældrepolitik på afveje
- Nye perspektiver for Asien

Redaktionelt forord

I den første artikel analyserer *Carsten Daugbjerg* med landbrugsorganisationerne som eksempel styrker og svagheder ved den korporative forhandlingsmodel. Konklusionen er på baggrund af dette eksempel, at det er muligt at nå frem til relativt vidtgående reguleringer via forhandlingsmodellen, hvor myndigheder og organisationer når frem til bindende aftaler. Forudsætningen er imidlertid, at man er enig om, hvad der er et politisk problem. Hvis problemdefinitionen ikke er accepteret på begge sider, er modellen ikke anvendelig.

I den anden artikel analyserer *Rune Stubager* teorien om, at nye postmaterielle værdier medfører en slags »ny politik«. På baggrund af en række teorier om fænomenet identificeres dimensionerne for ny og gammel politik i Danmark i perioden 1979-1998. Stubager påviser, at den nye dimension har betydning for partivalget allerede i 1981. Han viser også, at især uddannelse og sektormæssig tilknytning har betydning for de ny-politiske holdninger.

I den tredje artikel analyserer *Henrik Zobbe* amerikansk landbrugspolitik. Han viser, hvorledes den amerikanske landbrugspolitik har ændret sig fra at være baseret på en højprispolitik (som man traditionelt har haft i EU) og til at være baseret på en lavprispolitik med direkte tilskud (som man arbejder på at få gennemført i EU). Samtidig er den amerikan-

ske landbrugspolitik blevet yderligere liberaliseret i 1990'erne, således at man kan leve op til kravene i WTO.

I den fjerde artikel analyserer *Henning Otte Hansen* landbrugets økonomiske betydning og de forklaringer der er på, at landbrugets økonomiske betydning ikke er faldet lige så meget i Danmark som i de lande, vi normalt sammenligner os med. Han nævner og diskuterer en række muligheder: den manglende industrielle basis, andelsorganiseringen, forskning og udvikling, placeringen tæt på et eksportmarked (Storbritannien) samt tidligt valg af frihandel.

Maria Bukhave analyserer i den femte artikel en række spørgsmål af betydning for etableringen af en bæredygtig udvikling. Det gælder især spørgsmålet om, hvorvidt en nedsat arbejdstid vil være et skridt i den retning, og hvilke forudsætninger der skal være opfyldt for, at det er tilfældet.

Endelig bringes i dette nummer af *Økonomi & Politik* en notits af *Peter Kurrild-Klitgaard* om Mancur Olsen og hans forfatterskab.

Lars Bille har skrevet den politiske kronik om 1. halvår 2000.

Peter Nedergaard
Redaktør

Landbruget og miljøpolitikken: Konfliktløsning gennem forhandlinger med landbrugets organisationer?

Carsten Daugbjerg, lektor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

1. Indledning

Siden midten af 1980'erne har landbrug og miljø været et tilbagevendende emne på mediernes og politikernes dagsorden. Iltsvind i Kattegat, formidlet ved hjælp en spandfuld døde hummere, samt iltsvind og fiskedød i Mariager Fjord, fremstillet i dramatiske vendinger, har været en af måderne hvorpå offentligheden har stiftet bekendtskab med landbrugets miljøproblemer. Desuden har fundet af pesticidrester i grundvandet også jævnligt fundet vej til avisernes forsider. Mediernes fremstilling har i høj grad, men ikke altid, været med til at sætte landbrug og miljø på den politiske dagsorden.

Når mediernes omtale af forureningsproblemer relateret til landbruget har sat den politiske dagsorden, er beslutningsprocessen blevet stærkt politiseret. Dvs. at politikerne har overtaget beslutningsprocessen, og landbruget har måttet satse på partiet Venstres vilje til at forsvare dets interesser i de politiske forhandlinger. Det store slag har drejet sig om brugen af afgifter rettet mod gødningsanvendelsen. Landbruget har opfattet den slags afgifter som en ekstra produktionsomkostning der vanskeligt kunne tjenes hjem igen på markedet for landbrugsvarer. Den politiserede håndtering af miljøreguleringen af landbruget har i flere tilfælde ført til politiske

konflikter på et niveau som sjældent ses i Danmark. Højdepunktet var utvivlsomt den første vandmiljøplan, som blev vedtaget i midten af 1980'erne. Under forhandlingerne opstod der voldsomme konflikter mellem Schlüters firkløverregering og det grønne flertal i Folketinget bestående af venstre-fløjen, Socialdemokratiet og Det radikale Venstre. Ikke nok med det; der opstod også en alvorlig konflikt internt i regeringen mellem Kristeligt Folkeparti, som havde miljøministerposten, og Venstre, som havde landbrugsministerposten. Sammenfattende kan man sige at politikformuleringen i miljøreguleringen rettet mod landbruget har været domineret af den parlamentariske beslutningsmodel.

Den stærke involvering af Folketinget i miljøreguleringen rettet mod landbruget, og den deraf følgende politisering af området, står i skarp modsætning til den traditionelle måde at lave landbrugspolitik på i Danmark. Gennem mere end 100 år har der i landbrugspolitikken, først og fremmest støttopolitikken,¹ været et tæt samspil mellem Landbrugsministerium og landbrugsminister på den ene side og landbrugets organisationer på den anden omkring udformningen af løsningsmodeller og iværksættelsen af disse. Folketinget har, traditionelt set, ikke på samme måde som i

miljøpolitikken spillet en aktiv rolle i disse processer, hvilket har været medvirkende til at landbrugspolitikken ikke tilnærmelsesvis har været så konfliktfyldt som miljøpolitikken. Med andre ord har den korporative beslutningsmodel været helt central i den traditionelle landbrugspolitik.

En vigtig årsag til at miljøpolitikken er blevet så stærkt politiseret er at flertallet i Folketinget ikke har ment at landbruget har strakt sig langt nok og derfor har følt sig nødsaget til at gå ind i processen og fastlægge de specifikke miljøtiltag. Folketinget har den formelle magt til at gøre dette, men har ikke haft fuld kontrol over situationen idet landbruget har kontrolleret vigtige magtressourcer som i flere tilfælde har kunnet bruges til at moderere miljøtiltagene efter at den politiske storm har lagt sig. Dette billede på den miljøpolitiske proces er mest fremtrædende i spørgsmålet omkring landbrugets gødningsanvendelse. På pesticidområdet har konflikten ikke været nær så voldsom. Faktisk var man med landbrugets samtykke i stand til at indføre en pesticidafgift i 1995. Det interessante er hvordan man med landbrugets accept kunne indføre et reguleringsinstrument som landbruget på et lignende område, nemlig gødningsområdet, fandt helt og aldeles uacceptabelt. Hvordan kunne dette lade sig gøre? Er der i denne beslutning nogle antydninger af hvordan konfliktniveauet i miljøpolitikken rettet mod landbruget kan mindskes uden at miljøpolitikken udvandes så meget at et flertal i Folketinget føler sig nødsaget til at overtage processen? Argumentet i denne artikel er at grunden til at det kunne lade sig gøre at indføre en pesticidafgift med landbrugets samtykke i 1995 var at landbrugets folk sammen med embedsmændene fik afgiften konstrueret på en sådan måde at landbruget undgik uønskede bieffekter af afgifterne, dvs. omkostningsforøgelser og omfordelinger indenfor landbrugserhvervet.

Den seneste udvikling på pesticidområdet, vedtagelsen af pesticidhandlingsplan II, blev udformet efter samme model idet den bygger på anbefalingerne fra et udvalgsarbejde (Bichel-udvalget) hvori både landbrugs- og miljøinteresser var repræsenteret. En overgang så det dog ud til at miljøministeren ville vende tilbage til den parlamentariske beslutningsmodel da han med venstrefløjens indledte forhandlinger om stramninger i forhold til udvalgets anbefalinger. Det lykkedes ikke, og udvalgets anbefalinger blev i det store hele grundlaget for den nye pesticidhandlingsplan.

Artiklen er struktureret således at der efter denne indledning vil være en gennemgang af de fire handlingsplaner der, foreløbigt, er iværksat for at mindske landbrugets udvaskning af næringsstoffer til vandmiljøet. Her vil fokus specielt være på processen hvori handlingsplanerne blev skabt og efterfølgende ændret. Derefter ses nærmere på pesticidafgiften med det formål at klarlægge hvorfor beslutningsprocessen var forholdsvis stille og ikke stærkt politiseret på dette område. Endelig vil konklusionen vurdere om der i pesticidpolitikken ligger en løsningsmodel som også kan anvendes på gødningsområdet, der sandsynligvis ikke vil gå fri af fremtidige indgreb.

2. Konflikten om landbrugets anvendelse af gødning

Ser man tilbage på de sidste 30 års miljøhistorie er det iøjefaldende at der på landbrugsområdet har været alvorlige konflikter om landbrugets gødningsanvendelse. Det første slag fandt sted i forbindelse med udformningen af miljøbeskyttelsesloven i begyndelsen af 1970'erne. En af rapporterne, som dannede det tekniske grundlag for loven, beskæftigede sig med landbrugets tab af næringsstoffer og anbefalede at større husdyrbrug skulle have en forureningstilladelse (Daugbjerg, 1998a: 85). Rapportens konklusioner var der-

for en trussel mod landbrugets gødningsanvendelse, og det var efter alt at dømme en vigtig årsag til at landbrugsorganisationerne ikke kunne støtte loven. At sagen lå landbruget stærkt på sinde ses i beretningen fra Folketingets miljøudvalg som slog fast »at der ikke uden tilstrækkelig viden om forureningsskade [kan] foretages nogen begrænsende indgreb mod gødningsanvendelse«. Desuden fastslog udvalget at der »ikke [kan] stilles krav som for erhvervets [landbrugets] udøvelse må findes urimelige« (Folketingets miljøudvalg, 1973: sp. 2200). Det lykkedes således landbruget at undgå en mere vidtgående miljøregulering i forbindelse med den første miljøbeskyttelseslov, der blev vedtaget i 1973.

Det var først i midten af 1980'erne at miljøpresset mod landbruget for alvor tog til. Miljøstyrelsen havde siden 1980 udbygget sine administrative og forskningsmæssige ressourcer på landbrugsområdet, og med den såkaldte NPO-redegørelse i 1984 indledte Miljøstyrelsen et felttog mod landbrugets tab af gødningsstoffer, der af Miljøstyrelsen blev betragtet som en væsentlig kilde til forurening af vandmiljøet. Til landbrugets, og især Landbrugsministeriets, store forbitrelse foreslog Miljøstyrelsen politiske indgreb mod landbrugets gødningsanvendelse der på den tid må siges at være drastiske. For eksempel blev det foreslået at landmændene skulle kunne opbevare husdyrgødning i 12 måneder og at en afgift på handelsgødning² skulle tages i brug. De forslag faldt bestemt ikke i landbrugets og Landbrugsministeriets smag hvilket førte til at begge parter langede kraftigt ud efter Miljøstyrelsen. Især forslaget om en gødningsafgift var en torn i øjet på landbruget. Landboforeningerne opfattede afgiften som værende slet og ret en råvareskat (De danske Landboforeninger, 1986, 108-110).

På trods af det dårlige forhandlingsklima, lykkedes det Miljøstyrelsen at nå frem til et kompromis med landbrugets organisationer.

For at nå dette måtte Miljøstyrelsen give kraftige indrømmelser, bl.a. måtte den opgive afgifter på handelsgødning og gå bort fra kravet om 12 måneders opbevaringskapacitet for husdyrgødning og i stedet nøjes med fem måneder. Desuden måtte fastlæggelsen af nogle af reglerne for gødningsanvendelse overlades til senere forhandlinger. Dette kompromis kunne ikke tilfredsstille det grønne flertal i Folketinget, og Schlüter-regeringen måtte gå med til stramninger i handlingsplanen. Opbevaringskravet blev strammet til 6 måneder og der blev fastsat specifikke regler for gødningsanvendelse. Men der var stadig et væsentligt udestående med det grønne flertal, for regeringen ønskede en støtteordning der skulle dække nogle af udgifterne til udvidelse af faciliteterne til opbevaring af husdyrgødning. Det grønne flertal var af den opfattelse at støtteordningen skulle finansieres ved hjælp af afgifter på handelsgødning, hvilket regeringen kraftigt modsatte sig. Enden på striden blev at Det radikale Venstre bøjede af og afstod fra kravet om gødningsafgifter. Støtteordningen blev herefter finansieret af statslige midler (Daugbjerg, 1998a: 86-90).

Folketingets inddragelse i udarbejdelsen af detaljerne i NPO-handlingsplanen afstedkom en politisering af beslutningsprocessen. Det var uvant for landbrugets organisationer idet man plejede at fastlægge reguleringer der berørte erhvervet i forhandlinger med Landbrugsministeriet. Selvom landbruget undgik gødningsafgifter, var man stadig ikke tilfreds. Desuden var man skeptisk overfor miljømyndighederne. Derfor henvendte landbrugets organisationer sig til Kommunernes Landsforening (KL), og det lykkedes dem at lave en aftale med KL som fastlagde kriterierne for miljøtilsynet af landbruget og for udpegning af tilsynspersonale. Desuden opfordrede begge parter lokalpolitikere og repræsentanter for de lokale landbrugsorganisationer til i fællesskab at holde øje med tilsynet (De danske Landboforeninger, 1985: 110-11).

NPO-redegørelsen blev startskuddet til en lang strid mellem landbrugets organisationer og Landbrugsministeriet på den ene side og Miljøstyrelsen og Dansk Naturfredningsforening på den anden. Striden nåede sit højdepunkt i forbindelse med Vandmiljøplan I i 1986-87. Konflikten drejede sig først og fremmest om afgifter på handelsgødning. Indledningsvis forsøgte man at finde en forhandlingsløsning med landbruget. Der blev nedsat et ekspertudvalg hvori landbrugets organisationer, Landbrugsministeriet, Forskningsrådet og Miljøstyrelsen var repræsenteret. Udvalget fik knap to uger til at nå til enighed om hvordan landbrugets tab af kvælstof kunne halveres. Med den korte tidsramme var forsøget på forhånd dømt til at mislykkes, hvad det også gjorde. Medlemmerne var dog trods alt enige om at det var umuligt at reducere landbrugets tab af kvælstof til vandmiljøet med 50 procent på kun tre år (Andersen og Hansen, 1991: 97; ATV, 1990: 43-44).

Efter det halvhjertede forsøg på at finde en forhandlingsløsning blev udformningen af vandmiljøplanen en sag for regeringen og de politiske partier i Folketinget. Regeringen fremlagde en handlingsplan, som blev forkastet af det grønne flertal. Derefter overtog Folketingets miljø- og planlægningsudvalg processen, der på et tidspunkt blev ret kaotisk og truede med at sprænge regeringen. Anledningen til regeringskonflikten var at Landboforeningerne lakkede en fortrolig rapport der såede tvivl ved datamaterialet, som underbyggede handlingsplanen. Det var nu så som så med fortroligheden, for et halvt år tidligere var rapporten blevet offentliggjort i tidskriftet *Ugeskrift for Jordbrug*. I kampens hede blev det overset, og der opstod en alvorlig konflikt internt i regeringen mellem Kristeligt Folkeparti, som havde miljøministerposten, og Venstre, som havde landbrugsministerposten (Andersen og Hansen, 1991: 102-107). Processen omkring vandmiljøplanen endte med at Lone Dybkjær og hendes

parti, Det radikale Venstre, bøjede af og opgav gødningsafgifter. I forhold til NPO-handlingsplanen blev kravet til opbevaringskapacitet for husdyrgødning strammet op således at den nu skulle være ni måneder mod tidligere seks. Desuden blev der indført krav om at landmændene skulle udarbejde gødnings- og sædskifteplaner,³ samt at de skulle have en vis andel grønne marker i efterårs- og vinterperioden.⁴ Endvidere blev miljøstøtteordningerne forlænget.

Landbruget måtte modvilligt acceptere disse opstramninger, men opgav ikke kampen mod dem. Det lykkedes således landbrugets organisationer at overtale den radikale miljøminister, Lone Dybkjær, som i 1988 overtog miljøministerposten i KVR-regeringen, til at lempe reglerne for opbevaringskapaciteten således at den kunne tilpasses individuelt. Hermed blev rådgivningstjenesten placeret i en central position i vandmiljøplanens implementering idet ikke andre organer havde tilstrækkelige administrative og landbrugsfaglige ressourcer til at vurdere det individuelle behov på et stort antal landbrug. Desuden lempede hun reglerne for gødnings- og sædskifteplaner således at det i praksis blev frivilligt at lave dem (Daugbjerg, 1998a, pp. 91-94).

Det viste sig ret hurtigt at der var et misforhold mellem Vandmiljøplanens politiske instrumenter og dens ambitiøse målsætning om at halvere tabet af gødningsstoffet nitrat. Det kom ikke som nogen overraskelse for eksperter og embedsmænd. Det førte til at landbrugsministeren i 1990 fik til opgave at udarbejde en teknisk redegørelse og plan for et bæredygtigt landbrug. Landbrugsministeriet så sig nødsaget til endnu en gang at afvise handelsgødningsafgifter og -kvoter som brugbare instrumenter i kampen mod landbrugets tab af gødningsstoffer til grund- og overfladevand. Også landbrugsorganisationerne var afvisende overfor den slags instrumenter. I stedet foreslog Landbrugsministeri-

et øget regelstyring, bl.a. obligatoriske gødnings – og sædskifteplaner samt gødningsregnskaber (Landbrugsministeriet, 1991, bilag 1). Selv om landbruget ikke var direkte inddraget i udarbejdelsen af rapporten og selve handlingsplanen for et bæredygtigt landbrug, var der dog en ganske god overensstemmelse mellem landbruget og Landbrugsministeriet om at anvende regelstyring fremfor økonomiske styringsmidler. Husmandsforeningerne (Danske Husmandsforeninger, 1991, p. 24) foreslog således »at der indføres en obligatorisk uvildig konsulentrådgivning i forbindelse med udarbejdelse af sædskifte- og gødningsplanlægning.« Landboforeningerne (De danske Landboforeninger, 1991, p. 11) anså også brugen af gødningsplanlægning som et nøgleinstrument i miljøpolitikken. De støttede sågar kravet om at der skulle udarbejdes gødningsregnskaber (De danske Landboforeninger, 1992, p. 39). Landbrugets organisationer var således selv blandt ophavsmændene til det omfattende bureaukrati på gødningsområdet, hvilket nok vil overraske de fleste landmænd. Reguleringsformen ville placere landbrugets rådgivningstjeneste endnu mere centralt i miljøreguleringen idet den i de fleste tilfælde skulle udarbejde gødningsplaner mv.

Folketinget godkendte ikke uden videre regeringens forslag, men belært af tidligere erfaringer forsøgte det at finde en beslutningsmodel, som kunne modvirke at tingene udvikle sig som under udarbejdelsen af vandmiljøplanen. Der blev nedsat et specialudvalg (Bjørn Westh-udvalget), som bestod af medlemmer af Miljø- og planlægningsudvalget og Udvalget for landbrug og fiskeri. Den tidligere socialdemokratiske landbrugsminister Bjørn Westh blev udpeget som formand for udvalget. Debatten om afgifter blev genåbnet da Socialdemokratiet og SF ønskede at gøre brug af dette instrument, men de to partier kunne ikke finde støtte for forslaget hos det radikale medlem af udvalget. Enden på det hele blev at flertallet accepterede ideen i

Landbrugsministeriets udkast, som i det store hele blev vedtaget, men ikke uden stramninger af planens detaljerede regler. Kravene til udnyttelsen af kvælstof blev således strammet op (Udvalget vedr. en bæredygtig landbrugsudvikling, 1991). I modsætning til forløbet under vandmiljøplanen forløb beslutningsprocessen forholdsvis stille denne gang. Som tidligere set, var landbrugsorganisationerne i stand til at ændre på handlingsplanen efterfølgende. Det skete året efter, da kravene til opbevaring af husdyrgødning i praksis blev mildere (Daugbjerg, 1998a, p. 97).

Fiskedøden i Mariager Fjord i sommeren 1997 satte endnu en gang landbrugets gødningsanvendelse på dagsordenen. Regeringen, med miljøministeren i spidsen, bragte på et møde med landbrugets organisationer i september igen spørgsmålet om gødningsafgifter på banen. Dette krav blev blankt afvist af landbrugets ledere (De danske Landboforeninger, 1997). På mødet foregik der ikke forhandlinger; der var blot tale om en orientering til landbruget (Blom-Hansen og Laursen, 1999: 193). Der blev dog givet tilsagn om at regeringen på centrale områder ville afvente nogle tidligere nedsatte ekspertudvalgs indstillinger før den skred til handling (Landbladet, 19. sept. 1997), men de kom aldrig til at spille nogen særlig rolle. SF og Enhedslisten satte nemlig som betingelse for deres deltagelse i et evt. finanslovsforlig, at der også blev opnået enighed om en ny vandmiljøplan. Dermed gled beslutningsprocessen over i Folketinget, og landbruget måtte sætte sin lid til de borgerlige partier (Blom-Hansen og Laursen, 1999: 193).

Efter hårde forhandlinger lykkedes det Ny-rup-regeringen at lave en aftale med Venstre og Det Konservative Folkeparti, SF og CD. Under forløbet trak Venstre og Det Konservative Folkeparti sig på et tidspunkt ud af forhandlingerne, men vendte lidt senere tilbage for at moderere aftalen om Vandmiljøplan II

så meget som muligt. Landbruget undgik endnu en gang gødningsafgifter, men måtte acceptere en nedsættelse af gødningsnormen med 10 procent (Miljøministeriet, 1998).⁵ Både Landboforeningerne og Dansk Familielandbrug (tidligere Husmandsforeningerne) havde i stedet ønsket en større satsning på våde engområder (De danske Landboforeninger, 1998). Den nye gødningsregel var en bitter pille at sluge for landbruget, men der var en mulighed for at undgå at nedsætte gødningstildelingen med hele 10 procent. For at opretholde hvedemelets bagekvalitet, blev brødhvedesorter undtaget for kravet om nedsættelse af kvælstofnormen. Resultatet blev, ganske forudsigeligt, at landmændene såede mere brødhvede end tidligere.

Gennemgangen af de fire handlingsplaner viser at politikformuleringen på gødningsområdet i stor udstrækning har været præget af den parlamentariske beslutningsmodel; dvs. at et flertal i Folketinget har påtaget sig en væsentlig rolle i udformningen af miljøreguleringen. Det har dog ikke forhindret landbruget i at få modereret reguleringen i de efterfølgende faser.

3. Konfliktløsning på pesticidområdet

Konflikterne på gødningsområdet har i høj grad handlet om brugen af grønne afgifter. Afgifter har fremstået som det sidste man kunne tænke sig i landbruget. Det interessante i landbrugs-miljøproblematikken er imidlertid at man fra 1995 ser miljøafgifter anvendt i pesticidpolitikken. Det faktum bliver bestemt ikke mindre interessant af at vende blikket mod Norge og Sverige, for i sammenligning med de to lande er den danske afgift på et væsentligt højere niveau (Daugbjerg, 1998b). Spørgsmålet er hvordan det kunne lade sig gøre at bruge afgiftsinstrumentet på pesticidområdet?

Faktisk var landbruget temmelig skeptisk overfor afgiften. Som Landbrugsrådet (1994) udtrykte det: »Vi frygter at afgifter

med tiden også kan få et skattemæssigt formål.« På gødningsområdet havde landbruget succes med at mobilisere kraftig modstand mod afgifter. Hvorfor skete det samme ikke på pesticidområdet?

En mere omfattende offentlig regulering af landbrugets forbrug af pesticider⁶ startede med pesticidhandlingsplanen i 1986. Den havde som mål at reducere landbrugets pesticidforbrug med 50 procent inden 1997. Handlingsplanens virkemidler var nye og strammere regler for godkendelse af pesticider, tvungen sprøjteuddannelse af landmænd, krav om at føre sprøjtejournaler samt informationskampagner.⁷ Virkemidlerne afspejlede en reguleringsform der var acceptabel for landbruget.

I 1994 blev det klart at målet ikke kunne nås. Handlingsplanen havde udtømt langt de fleste ikke-økonomiske styringsmidler i pesticidpolitikken, og man kunne derfor ikke undgå at overveje en pesticidafgift. Manglen på realistiske alternativer til en afgift førte dog også til at den blev taget i anvendelse, og blev sat til 37 procent af detailprisen på midler til skadedyrsbekæmpelse, 15 procent på midler til ukrudts- og sygdomsbekæmpelse samt vækstreguleringsmidler.

Afgiftsmodellen blev udviklet i og omkring Embedsmandsudvalget om grønne afgifter og erhvervene, som bestod af embedsmænd fra en række ministerier og styrelser. Det havde en afdelingschef fra Finansministeriet som formand og blev betjent af et sekretariat bestående af embedsmænd fra Finansministeriet (Embedsmandsudvalget om grønne afgifter og erhvervene, 1994). En række miljø- og erhvervsorganisationer blev inddraget i processen (Embedsmandsudvalget om grønne afgifter og erhvervene, 1995). På landbrugsområdet lykkedes det at finde frem til en løsning som kunne accepteres af et flertal i Folketinget. Denne måde at tackle problemerne på står i stærk kontrast til gødnings-

området hvor beslutningsprocessen gled op på det parlamentariske niveau. Der gik med andre ord politik i sagen. Diskussionen om pesticidafgifterne var i høj grad overladt til eksperterne i 1994 og 1995.

Ser man nærmere på afgiften er den ikke helt så slem for landbruget selv om den, set i et internationalt lys, er temmelig høj. Det skyldes at jordskatterne blev nedsat med et beløb der i det store hele svarede til det pesticidafgiften ville indbringe. Før pesticidafgiftens indførelse blev en del af provenuet fra jordskatterne overført til to promilleafgiftsfonde (en for landbrug og en for gartneri). Inden for landbruget anvendes fondenes midler i forbindelse med afsætningsfremme, forskning og forsøg, produktudvikling, uddannelse, sygdomsforebyggelse og – bekæmpelse samt kontrolopgaver. Promilleafgiftsfonden for landbrug udbetaler sine midler til Landbrugets Rådgivningscenter (ejes og drives af De danske Landboforeninger og Dansk Familiebrug i forening), Landbrugets Eksportfremmeudvalg og ni produktionsafgiftsfonde. Både selve promilleafgiftsfonden for landbrug og de ni produktionsafgiftsfonde kontrolleres af landbruget. I promilleafgiftsfondens bestyrelse har landbruget syv af de otte pladser og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd den ottende. Denne dominans af landbrugsinteresser er endnu mere udpræget i de ni produktionsafgiftssfonde (Daughjerg, 1998b).

1995-pesticidafgiften var, i praksis, en omlægning af skatterne og ikke en ny afgiftsbelastning af landbruget, og hvad der også var ganske vigtigt, så førte afgiften ikke til nogen væsentlig omfordeling inden for landbrugs-erhvervet.⁸ Det er en vigtig årsag til at landbruget, når man sammenligner med spørgsmålet om handelsgødningsafgifter, var forholdsvis moderat i dets modstand mod pesticidafgiften. I udgangspunktet foretrak landbrugets forhandlere en løsning hvor afgiftsprovenuet blev ført direkte tilbage til landmændene, men accepterede skatteomlægnin-

gen som den næstbedste løsning (interviewdata, 2000). En anden årsag til at landbruget accepterede afgiften var den stærke kontrol som erhvervet fik over brugen af afgiftsprovenuet. Den sikrede erhvervet mod at pesticidafgiften blot blev en ny indtægtskilde for staten. En tredje årsag var at der i pesticidafgiften er en mere klar og direkte relation mellem brugen af pesticider og forurening end der er mellem brugen af handelsgødning og forurening. Der er en direkte risiko for at forurene når man bruger pesticider, hvilket der ikke nødvendigvis er ved at bruge handelsgødning. Handelsgødning regnes for at være mindre forurenende end husdyrgødning. Ideen i en handelsgødningsafgift er derfor at man beskatter det »rene« produkt (handelsgødning) for at motivere landmanden til udnytte det forurenende produkt (husdyrgødningen) bedre og dermed mindske kvælstofudvaskningen. Forudsætningen for at den løsning opfattes som værende rimelig inden for landbrugets rækker er at alle landmænd har adgang til husdyrgødning. Specialisering inden for landbruget bevirker at planteavlere, såfremt de ikke har adgang til husdyrgødning indenfor en mindre afstand, ville komme til at betale forholdsvis mere i gødningsafgift end husdyrbrugerne selv om risikoen for udvaskning er betydelig mindre på deres landbrug. Det opfattes som værende urimeligt. Den mere direkte relation mellem brugen af pesticider og risikoen for forurening betyder, at pesticidafgiften er mere acceptabel for dem som skal betale afgiften end en afgift på handelsgødning.

Sammenfattende kan der identificeres tre væsentlige elementer som gjorde pesticidafgiften acceptabel for landbruget:

- Afgiftsprovenuet føres tilbage til landbruget uden at skabe væsentlig omfordeling inden for landbrugererhvervet,
- Landbruget sikres en vis kontrol over brugen af afgiftsprovenuet,
- Der er en rimelig direkte forbindelse mel-

lem brugen af pesticider og risikoen for forurening.

I og med at afgiftsdesign kom ind i forhandlingerne med landbruget så kunne man faktisk gennemføre en miljøregulering som man med nitratområdet i tankerne ville anse for urealistisk. Man kan så diskutere om pesticidafgiften har nogen effekt, men det er sådan set ikke så vigtigt her. Det interessante er hvordan man med landbrugets accept kunne indføre et reguleringsinstrument som landbruget på et lignende område fandt helt uacceptabelt.

Det varede dog ikke længe før landbrugs-miljøpolitikken lignede sig selv igen. I 1996 fandt amternes boringskontrol større mængder pesticider i drikkevandet end man tidligere havde registreret. Denne stigning skyldtes at man nogle steder havde analyseret for nye pesticider (se Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelse, 1997: 49-65). Disse nye fund førte til en ophedet debat hvori mange fagfolk, politikere og almindelige borgere konkluderede at pesticidforureningen var langt værre end først antaget, og at problemet ville blive forværret i fremtiden hvis der ikke blev grebet kraftigt ind. Landbruget blev i den offentlige debat holdt eneansvarlig for forureningen, hvilket ikke var helt berettiget, da en del af forureningen stammede fra pesticider anvendt til ukrudtsbekæmpelse på udyrkede arealer. Den værste forurening af grundvandet var forårsaget af ukrudtsmidlet Prefix, som kun bruges på udyrkede arealer (Daugbjerg, 1999, p. 124). Den ophedede politiske stemning førte til at Nyrup-regeringen i januar 1998 indgik forlig med venstrefløjsspartierne om at fordoble pesticidafgiften (Jyllands-Posten 23.1.1998), og i juni samme år blev forslaget vedtaget af Folketinget. 1998-afgiften var en bitter pille at sluge for landbruget da afgiftsordningen var konstrueret således at provenuet anvendes til støtte til økologisk jordbrug, til forskning/udvikling vedrørende økologisk landbrug og til overvågning af pesticid-

forureningen (Miljøstyrelsen, 1998). Det betyder at tilbageføringsordningen omfordeler økonomiske ressourcer fra konventionelle landbrug til økologiske. Som set før, er en miljøpolitisk beslutning ikke en endelig beslutning før landbruget har gjort hvad der står i dets magt for at få den ændret. Landbrugets organisationer gik straks i gang med at arbejde for at få indført en tilbageføringsordning der lignede den fra 1995. Det fik man i finansloven for 1999, som lagde et loft over jordskatterne for 1999 og år 2000. Det betød en skattelettelse på ca. 175 mio. kroner for landbruget (Finansministeriet, 1998; Landsbladet 27.11.1998).

Fundet af pesticider i grundvandet i 1996 gav sig ikke kun udtryk i en afgiftsforhøjelse. Folketinget nedsatte et uafhængigt udvalg, som skulle vurdere konsekvenserne ved en afvikling af brugen af pesticider (Bichel-udvalget). Udvalget var bredt sammensat med repræsentanter fra bl.a. landbrugets organisationer (herunder Landsforeningen Økologisk Jordbrug), Danmarks Naturfredningsforening, Specialarbejderforbundet, Dansk Planteværn (tidl. Agrokemisk Forening) samt en række ministerier og forskningsinstitutioner. Hvad der nok kom som en overraskelse for mange, så lykkedes det udvalget at nå frem til en fælles indstilling til miljøministeren. Udvalget anbefalede en tre-strengt strategi til nedsættelse af pesticidanvendelsen hvilket indebar en (1) nedsættelse af behandlingshyppigheden, (2) yderligere beskyttelse af biotoper ved etablering af sprøjtefrie randzoner langs vådområder, ekstensivering af landbrugsdriften i særlige områder og braklægning, samt (3) øget omlægning til økologisk landbrugsdrift (Bichel-udvalget, 1999). Miljøminister Svend Auken var ovenud begejstret og udtalte:

Der er tale om et meget, meget flot stykke arbejde, som er helt unikt – også i international sammenhæng. ... Det er især bemærkelsesværdigt, at det er et enigt ud-

valg, der står bag analysen og anbefalingerne. Jeg finder det meget positivt, at landbruget og de grønne organisationer har spillet så konstruktivt sammen i dette arbejde. Det viser, at der fra alles side er en reel vilje til at finde realistiske løsninger på problemerne (Miljø- og energiministeriet, 1999).

Miljøministeren havde god grund til tilfredshed, for enighed i spørgsmålet om landbrug og miljø har historisk set været noget der har været svært at opnå. Alt så således ud til at være fryd og gammen – men kun for en stund. Fristelsen til at foreslå en ny pesticidhandlingsplan der gik videre end Bichel-udvalgets anbefalinger var for stor for miljøministeren. Bichel-udvalget fandt det realistisk at nedsætte pesticidforbruget med 30-40 procent over 5-10 år, hvilket svarer til en reduktion i behandlingshyppigheden til 1,4-1,7 (Bichel-udvalget, 1999).⁹ Miljøministeren fandt også dette krav realistisk, men ønskede et specifikt delmål som lød på en reduktion af behandlingshyppigheden til under 2,0 ved udgangen af år 2002. En anden stramning i forhold til Bichel-udvalgets anbefalinger var at miljøministeren ønskede lovhjemmel til at indføre et kvotesystem for pesticider og obligatoriske sprøjtefrie zoner såfremt delmålet ikke ville være nået inden udgangen af år 2002 (Miljø- og energiministeriet, 1999). Allerede inden forslaget formelt blev stillet var landbrugets organisationer klar over hvor det bar hen ad og reagerede skarpt overfor den foreslåede stramning. Landboforeningerne følte sig snydt (De danske Landboforeninger, 1999a). I en fællesudtalelse stillede både Dansk Familiebrug og Landboforeningerne spørgsmålstegn ved om det overhovedet var realistisk at nå målet på så kort tid (Dansk Familielandbrug og De danske Landboforeninger, 1999). Også lovhjemlen til at etablere et kvotesystem og obligatoriske sprøjtefrie zoner var uacceptabel for landbrugsorganisationerne (De danske Landboforeninger og Dansk Familiebrug, 1999). Miljøministeren

forblev upåvirket af landbrugsorganisationernes modstand mod regeringens stramninger og indledte forhandlinger med SF og Enhedslisten. Det lykkedes ikke at nå til enighed med disse partier da Enhedslisten krævede yderligere stramninger af planen, hvilket regeringen fandt for vidtgående (Maskinbladet, 19.apr. 2000). Enden på det hele blev at pesticidhandlingsplan II kom til at ligge tæt op ad Bichel-udvalgets anbefalinger. Miljøministeren opgav at skabe lovhjemmel for indførelse af kvoter og obligatoriske sprøjtefrie zoner, men udelukkede ikke denne mulighed i fremtiden. Delmålet om en reduktion af behandlingshyppigheden til 2,0 blev dog opretholdt (Miljø- og energiministeriet og Ministeriet for fødevarer, landbrug og fiskeri, 2000; L 157 A). Det blev dog blødt en del op da Miljøministeriet tilkendegav at man var tilfreds hvis der ville ske en klar udvikling i retning af et lavere pesticidforbrug. Med denne tilkendegivelse accepterede både Dansk Familiebrug og Landboforeningerne pesticidhandlingsplan II, men forpligtede sig ikke til mere end at leve op til Bichel-udvalgets målsætning (De danske Landboforeninger, 2000a, Landsbladet, 10. marts, 2000). Landboforeningerne (De danske Landboforeninger 2000b) udtalte således: »Der er ingen diskussion om at dansk landbrug vil gøre alt for at leve op til Bichel-udvalgets målsætning.«

Spørgsmålet er dog om de reduktioner landbruget har forpligtiget sig til kan betegnes som vidtgående? Før det spørgsmål kan besvares må man først spørge om hvor meget landbrugets ledere i det hele taget kan forpligtige erhvervet? Udfra to foreliggende spørgeskemaundersøgelser om landmændenes holdninger til brug af pesticider, kan man konkludere at landbrugets ledere er gået ret langt ved at love en reduktion på 30-40 procent. I en undersøgelse omfattende ca. 1400 landmænd udført i 1997 havde to tredjedele af landmændene den opfattelse at deres pesticidforbrug ikke kunne reduceres og kun ganske få kunne acceptere mere ukrudt i mar-

ken (Svendsen mfl., 1997: 16). I en undersøgelse udført i 1999, omfattende godt 1500 landmænd, var der flere der var villige til at reducere forbruget, hele 70 procent. I gennemsnit ville de reducere forbruget med 25 procent. Det er også værd at bemærke at »omkring halvdelen af alle landmænd finder kritikken af landbrugets pesticidanvendelse helt uberettiget« – og det er vel at mærke blandt de største landbrug denne holdning findes (De danske Landboforeninger, 1999b). Holder man disse holdninger op mod de reduktionsmål som landbrugets organisationer forpligtede sig til, så kan man konkludere at landbruget har strakt sig langt. Godt nok kan man sige at det at love en 30 procent reduktion ikke er særligt vidtgående når baglandet kan acceptere 25 procent, men det er dog at gå videre. Mere vigtigt er det at bide mærke i at der blandt de største landbrug er en modvilje mod at acceptere at brugen af pesticider skulle kunne udgøre en uacceptabel miljørisiko. Desuden skal man huske på at det er ganske uforpligtende at angive hvor meget man tror at man kan reducere pesticidforbruget i en anonym spørgeundersøgelse. Det er straks noget helt andet når man skal til at leve med en større risiko for udbyttetab som følge af det reducerede pesticidforbrug.

Med disse begrænsninger i landmændenes villighed til at reducere pesticidforbruget, er der kun et begrænset råderum i pesticidpolitikken for landbrugsorganisationernes ledere. En rundspørge til lokalformændene i De danske Landboforeninger og Dansk Familiebrug viser at henholdsvis 74 og 58 af de adspurgte ikke mener at de to organisationer skal være mere samarbejdsvillige i miljøpolitikken (Lauridsen og Svarrer, 2000). Selv om svarprocenten er forholdsvis lav (59 procent for Landboforeningerne og 64 for familiebruget), indikerer tallene alligevel med al tydelighed at landbrugsorganisationernes ledere har »kort snor« i miljøpolitikken, herunder pesticidpolitikken. Problemet for ledere i enhver type interesseorganisation, som over for

offentlige myndigheder forpligtiger medlemmerne udover det de kan acceptere, er at disse ledere, og i værste fald selve organisationen, kan miste opbakning og legitimitet blandt de menige medlemmer. Det er et alvorligt problem for en interesseorganisation og kan føre til massive udmeldelser, dannelse af konkurrerende organisationer, krav om ledernes afgang o.lign.

En yderligere faktor, som underbygger argumentet om at pesticidhandlingsplan II faktisk er ret vidtgående, er at reduktionsmålet for pesticidforbruget er præcist nok til at landbrugets indsats kan måles op mod det. Det tvinger landbruget til at fremvise resultater hvis det vil bevare politisk troværdighed i pesticidpolitikken.

Gennemgangen af pesticidpolitikken viser at man faktisk kan indføre ret vidtgående foranstaltninger ved at anvende den korporative beslutningsmodel i landbrugs-miljøpolitikken. Denne model forudsætter at landbrugets organisationer inddrages i forhandlingerne om politikens indhold, og at der er en vilje til at finde et kompromis. Desuden skal der være politisk opbakning til at lade kompromiset stå ved magt. Indførelsen af pesticidafgiften i 1995 er det klareste eksempel herpå. Udarbejdelsen af Pesticidhandlingsplan II illustrerer at såfremt landbrugets organisationer får indflydelse på hvilke tiltag der anbefales, så bakker man også op om disse anbefalinger og vil arbejde for at de føres ud i livet.

4. Kan de miljøpolitiske konflikter løses i forhandlinger med landbruget?

Miljøregulering af dansk landbrug har været stærkt politiseret og konfliktfyldt op igennem 1980'erne og 1990'erne. De politiske partier har i høj grad overtaget beslutningsprocessen og har fastsat reguleringens detaljerede regler. Denne form for politikformulering står i skarp kontrast til måden at håndtere problemerne på inden for den traditionelle landbrugspolitik. I landbrugspolitikken har kompromiser om politikens detaljerede indhold,

opnået i forhandlinger mellem landbrugsministeren og hans/hendes ministerium og landbrugets organisationer, været kendetegnende for beslutningsprocessen (Daugbjerg, 1999). Folketinget har således spillet en mere tilbagetrukket rolle.

Spørgsmålet er, om den politiserede og konfliktfyldte måde at håndtere landbrugets miljøproblemer på har givet en miljøregulering som er mere vidtgående end den der kunne være skabt i forhandlinger med landbrugets organisationer? Det grønne flertal i Folketinget er gang på gang gået videre end landbruget kunne acceptere. Det har som oftest ført til at landbruget har brugt implementeringsprocessen til at få selve reguleringen moderet.

Alternativet til den parlamentariske beslutningsmodel er den korporative beslutningsmodel hvori forhandling og kompromissøgning er de centrale elementer. Man kan måske ikke gå så hurtigt frem i miljøkravene til landbruget, men til gengæld vil landbruget forpligte sig til at leve op til de indgåede aftaler. Ideen i den korporative beslutningsmodel er netop at regeringen for at nå sine mål, med et minimum af konflikt, inddrager de berørte interesseorganisationer i udformningen og implementeringen af den offentlige politik. Til gengæld får interesseorganisationerne indflydelse på politikens indhold. Modellens levedygtighed i relation til miljøreguleringen af landbruget er selvfølgelig betinget af at landbruget bakker op om de kompromiser der nås og bidrager positivt til politikens implementering. Denne forpligtigelse kommer ganske tydeligt frem i landbrugsorganisationernes forpligtigelse til at leve op til størstedelen af målene i pesticidhandlingsplan II. Den angiver et reduktionsmål for pesticidforbruget der er tilstrækkeligt præcist til at holde op imod landbrugets indsats, hvilket tvinger erhvervet til at frembringe resultater.

Analysen viser også at man i den korporative forhandlingsmodel faktisk kan nå til enighed om ret vidtgående miljøreguleringer med landbrugets organisationer. Det kræver at reguleringen konstrueres således at man undgår uønskede bieffekter, dvs. omkostningsforøgelse og omfordelinger. Det var ganske tydeligt da man indførte pesticidafgiften i 1995. Landbrugets organisationer accepterede afgiften, hvilket var ganske bemærkelsesværdigt idet afgiftsløsningen var uacceptabel for landbruget på gødningsområdet.

Inddragelsen af interesseorganisationerne i udformningen af miljøpolitikken behøver ikke nødvendigvis at være en hæmsko. Faktisk er der et potentiale i den korporative beslutningsmodel, der af mange bliver opfattet som værende problematisk – især i miljøpolitikken. Generelt set får man »formentlig [en] mere dybdegående behandling og teknisk afklaring af problemer forud for formuleringen af politiske initiativer samt ... en formentlig ofte forøget evne til at implementere vedtagne politikker. Disse konsekvenser overses ofte ...« (Blom-Hansen og Daugbjerg, 1999: 216). Det skal dog nævnes at den korporative beslutningsmodel ikke er anvendelig i alle situationer. Den kræver at parterne er enige om hvad der er et politisk problem, og lige så vigtigt, hvad der ikke er det. Langt op i 1980'erne var både Landbrugsministeriet og landbrugets organisationer ikke villige til at erkende at der var et forureningsproblem i landbruget, mens man havde den modsatte opfattelse i Miljøstyrelsen (Daugbjerg, 1998a, p. 85-87). I den situation kommer man nok ikke langt med den korporative beslutningsmodel. Tingene har dog ændret sig op gennem 1990'erne. I landbrugets organisationer erkender man nu at landbrugsdrift er forbundet med en vis forurening, og dermed er der et helt andet udgangspunkt end tidligere for at anvende den korporative beslutningsmodel i udformningen af miljøreguleringen af landbruget.

Den dybdegående behandling af problemer og mulige løsninger, som finder sted i denne form for beslutningsproces, betyder at man kan udforme løsninger der er acceptable for landbruget uden at indholdet af reguleringen udvandes. Det faktum, at den korporative beslutningsmodel kun har været anvendt i pesticidpolitikken, er bestemt ikke ensbetydende med at den ikke kan anvendes på gødningsområdet i fremtiden. De første indikationer på at vi ikke har set de sidste indgreb på det område har allerede vist sig. Som tingene ser ud i øjeblikket så står og falder den korporative beslutningsmodel dog med landbrugets indsats i pesticidhandlingsplan II. Lykkes det ikke landbruget at nå de fastsatte mål, er det sandsynligt at denne model opgives, og Folketinget igen tager teten i udformningen af miljøreguleringen.

Det faktum, at den korporative beslutningsmodel har vist sig anvendelig i pesticidpolitikken, taler for at den ikke kun har et potentiale i landbruget, men også i andre sektorer. Den konklusion bygger på at modellen har vist sig anvendelig på et område der over en årrække har været præget af et højt konflikt-niveau og en høj grad af politisering, og hvor man derfor ikke skulle forvente at den er specielt velegnet. Set fra et metodisk udgangspunkt er analysen af miljøreguleringen af landbruget egentlig en kritisk test af tesen om at den korporative model har et betydeligt potentiale i konfliktløsning, idet modellen ikke har gode betingelser på dette område, men alligevel viste sig anvendelig. Man kan derfor konkludere at virker den i miljøreguleringen af landbruget virker den, om ikke alle andre steder, så mange steder!

Noter

1. Se Daugbjerg 1999 for en beskrivelse af landbrugspolitikken elementer.
2. Tidligere benævnt kunstgødning.
3. Beskriver med hvilke afgrøder marken er tilsæt og med hvilke mængder der gødes.
4. Dvs. at jorden skal have et plantedække.

5. Gødningsnormen angiver mængden af gødning der må anvendes til en afgrøde og bruges ved udarbejdelse af gødningsplaner og -regnskaber.
6. Dvs. kemiske midler anvendt til bekæmpelse af skadedyr, ukrudt, plantesygdomme og vækstregulering.
7. Se Anker, (1996, kap. 5) for en detaljeret gennemgang af handlingsplanens virkemidler.
8. Denne afgiftmodel havde tidligere været diskuteret i Bjørn Westh udvalget hvor Socialdemokratiet havde foreslået denne form for tilbageføring af afgifter på handelsgødning (Udvalget vedr. en bæreygtig landbrugsudvikling, 1991). Problemet var dog at det ville føre til en omfordeling fra planteavlsbedrifter til husdyrbrug, hvilket var uacceptabelt for landbruget (se De danske Landboforeninger, 1986, p. 109).
9. Behandlingshyppigheden angiver hvor mange gange årligt landbrugsarealet sprøjtes med bekæmpelsesmidler, når disse anvendes i den anbefalede mængde.

Litteratur

- Andersen, M.S. og Hansen, M.W. (1991). *Vandmiljøplanen: Fra forhandling til symbol*. Harlev J.: Niche.
- Anker, Helle Tegner (1996). *Miljøretlig regulering på landbrugsområdet: Særligt om handlingsplaner og miljøkonsekvensvurderinger*, København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- ATV (1990). *Vandmiljøplanens tilblivelse og iværksættelse*, Lyngby: Akademiet for de tekniske Videnskaber.
- Bicheludvalget (1999). *Bicheludvalget. Udvalget til vurdering af de samlede konsekvenser af en hel eller delvis afvikling af pesticideanvendelsen: Rapport fra Hovedudvalget*, <http://www.mst.dk/fagomr/02050000>
- Blom-Hansen, Jens og Carsten Daugbjerg (1999) »Magtens organisering« i Jens Blom-Hansen og Carsten Daugbjerg (red.), *Magtens organisering: Stat og interesseorganisationer i Danmark*, Aarhus: Systime, pp. 205-216.
- Blom-Hansen, Jens og Søren Worsøe Laursen (1999) »Økonomisk politik: Interesseorganisationerne sat uden for døren?« i Jens Blom-Hansen og Carsten Daugbjerg (red.), *Magtens organisering: Stat og interesseorganisationer i Danmark*, Aarhus: Systime, pp. 180-204.

- Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelse (1997). *Grundvandsovervågning 1997*. Brenderup: Geografforlaget.
- Dansk Familielandbrug og De danske Landboforeninger, (1999), »Stram Pesticidhandlingsplan II«, <http://www.ddl.dk/nyheder/pressemeddelelser>.
- Danske Husmandsforeninger (1991), *Danske Husmandsforeningers politik på et bæredygtigt landbrug*, København.
- Daugbjerg, Carsten (1998a), *Policy Networks under Pressure: Pollution Control, Policy Reform, and the Power of Farmers*, Aldershot, UK: Ashgate Publishing
- Daugbjerg, Carsten (1998b) »Power and Policy Design: A Comparison of Green Taxation in Scandinavian Agriculture«, *Scandinavian Political Studies*, vol. 21, no. 3, pp. 253-284.
- Daugbjerg, Carsten (1999) »Landbrugspolitik: Stabilitet eller forandring?« i Jens Blom-Hansen og Carsten Daugbjerg (red.), *Magtens organisering: Stat og interesseorganisationer i Danmark*, Aarhus: Systime, pp. 106-27.
- De danske Landboforeninger (1985), *Beretning 1985*, København.
- De danske Landboforeninger (1986), *Beretning 1986*, København.
- De danske Landboforeninger (1991), *En bæredygtig udvikling i landbruget*, København.
- De danske Landboforeninger (1992), *Beretning 1992*, København.
- De danske Landboforeninger (1997) »Regeringens gødningsudspil er præget af panik« <http://www.landbrug.dk/ddl/presse/970912>.
- De danske Landboforeninger (1998) »Miljøeffekter af vandmiljøplan II« Brev til miljø- og landbrugsordførere i partierne bag aftalen vandmiljøplan II, København, 20. jan. 1998.
- De danske Landboforeninger (1999a), »Bicheludvalgets anbefalinger et must« <http://www.ddl.dk/nyheder/pressemeddelelser>
- De danske Landboforeninger (1999b), »Landmænd og pesticider – GfK-spørgeundersøgelse efteråret 1998«, København, d. 16. april 1999.
- De danske Landboforeninger, (2000a) »Landbruget klar til at føre pesticidhandlingsplanen ud i livet«, <http://www.ddl.dk/nyheder/pressemeddelelser>.
- De danske Landboforeninger, (2000b) »Trætte af mistillid« <http://www.ddl.dk/nyheder/pressemeddelelser>.
- Folketingets miljøudvalg (1973). »Betænkning over forslag til lov om miljøbeskyttelse«, *Folketingstidende*, 124. årg., 1972-73, tillæg B, bind 2.
- Embedsmandsudvalget om grønne afgifter og erhvervene (1994). *Grønne afgifter og erhvervene: Midtvejsrapport*, København: Finansministeriet.
- Embedsmandsudvalget om grønne afgifter og erhvervene (1995). *Grønne afgifter og erhvervene referater fra embedsmandsudvalgets drøftelser med erhvervsorganisationer*, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1998), »Aftale om Finansloven for 1999«, http://www.fsk.dk/locations/fm/ff1999_aftale/kap01_2.htm.
- Jyllands-Posten, 23. jan. 1998, 21. maj 1998,
- L 157 A (2000) »Lov om ændring af lov om kemiske stoffer og produkter. (Markedsføring af biocidholdige produkter m.v.)«, *Lovtidende A 1999-2000*.
- Landsbladet, 19 sept. 1997, 27. nov. 1998, 10. mar. 2000.
- Landbrugsraadet 1994. »Kommentarer til rapporten om grønne afgifter og erhvervene«, Brev til Finansministeren, 10. August, 1994.
- Lauridsen, Jan Bjerre og Jens Peter Svarrer (2000) »Landbrugets storhed og fald«, upubliceret hovedopgave, Århus: Danmarks Journalisthøjskole.
- Maskinbladet 19. apr. 2000.
- Miljø- og energiministerien (1999), »L 157: Forslag til lov om ændring af lov om kemiske stoffer og produkter« fremsat den 15. december 1999, <http://www.folketinget.dk>.
- Miljø- og energiministeriet og Ministeriet for fødevarer, landbrug og fiskeri (2000), »Pesticidhandlingsplan II«, <http://www.mst.dk/handling/kemikalier/pesticidhandlingsplan.doc>.
- Miljøministeriet (1998), »Aftale vedrørende Vandmiljøplan II«, <http://www.mem.dk/publikationer/vandplan/aftale-2>.
- Miljøstyrelsen (1998), »Aftale mellem regeringen, SF og Enhedslisten i forbindelse med finansloven for 1998 om en styrket indsats for fremme og opretholdelse af økologisk omlægning og for vandmiljøet«, http://mstex03.mst.dk/handling/170000_00.htm.
- Svendsen, Søren mfl. (1997), *Landmanden, konsulent og pesticidforbruget: Afdækninger af holdninger og adfærd omkring nedsat brug af bekæmpelsesmidler*, Rapport til Bekæmpelsesmiddelkontoret Miljøstyrelsen, juli 1997, Esbjerg: Sydjysk Universitetscenter.
- Udvalget vedr. en bæredygtig landbrugsudvikling, (1991) »Beretning om en bæredygtig landbrugsudvikling (miljøinitiativer)«, *Folketingstidende 1991-92*, tillæg B.

Ny politik i Danmark

Af Rune Stubager, BA, stud.scient.pol.
Aarhus Universitet/University of Essex

1. Indledning

Siden 1971, hvor Ronald Inglehart første gang fremsatte sin tese om en gennemgribende værdiændring fra materielle til postmaterielle værdier i de industrialiserede samfund (Inglehart, 1971), har spørgsmålet om værdiændringer blandt vælgerne været en fast bestanddel af den politologiske diskussion. I 1979 leverede Scott Flanagan sit første bidrag til denne diskussion (Flanagan, 1979), og debatten bølgede efterfølgende op gennem 1980'erne mellem disse to forskere, der undersøger værdiændringerne ud fra hver deres teoretiske fundament. I Norge har Anders Todal Jenssen ud fra en tredje tilgang udviklet begrebet »Relationelle værdier« til at beskrive de værdiændringer, man efterhånden er blevet enige om, finder sted (Jenssen, 1993).

I Danmark har primært Ole Borre interesseret sig for fremkomsten og betydningen af disse såkaldte nye værdier. Borre har i en artikel og to bogkapitler fra sidste halvdel af 1990'erne vist betydning af de nye værdier blandt danske vælgere (Borre, 1995, 1997 og 1999).

Nærværende artikel vil med udgangspunkt i de ovennævnte teoretikers arbejder stille spørgsmålet om, hvorvidt der kan identificeres en ændring af de danske vælgers politiske værdier og i givet fald, hvornår en sådan ændring slår igennem i forhold til partisystemet. På baggrund af disse undersøgelser vil dernæst spørgsmålet om den socioøkonomiske baggrund for værdiændringen blive rejst. Grundlaget for undersøgelserne er data fra det danske valgprojekts spørgeskemaundersøgelser ved valgene i 1979, 1981, 1984, 1987, 1990, 1994 og 1998. Dette datagrund-

lag gør det muligt at følge vælgeres holdninger til bestemte spørgsmål over en næsten tyveårs periode, hvilket giver et godt grundlag for at besvare de rejste spørgsmål.

Artiklen falder herefter i tre hoveddele: Første del fokuserer på at identificere dimensioner for både »nye« og »gamle« politiske værdier samt på disse dimensioners udvikling og betydning for vælgeres partivalg i den undersøgte periode. Baggrunden herfor vil være en diskussion af de ovennævnte teoretiske bidrag. Anden del af artiklen vil dernæst, igen ud fra det teoretiske fundament, opstille og teste en række hypoteser vedrørende betydningen af et udvalg af socioøkonomiske baggrundsvariable i forhold til de to dimensioner. Endelig vil fremstillingen blive rundet af med en konklusion, som kort vil sammenholde de vigtigste pointer i artiklen med den teoretiske diskussion, der danner udgangspunktet for de tidligere afsnit.

2. Ændringer i politiske værdier

2.1 Hvad siger teorien?

2.1.1 Inglehart

Ingleharts teori bygger på psykologen Abraham Maslows behovspyramide, der rangerer menneskets behov med behovene for overlevelse og sikkerhed i bunden og behovene for selvfølelse og -realisering i toppen. Påstanden i teorien er, at mennesker fokuserer deres opmærksomhed på det lavest uopfyldte behov indtil dette er opfyldt, og at opmærksomheden derefter rykker op til det næste behov i pyramiden. Denne teori overfører Inglehart til det politiske felt, idet han reducerer pyramidens oprindelige fem niveauer til to sæt værdier: Materielle og postmaterielle. De materielle

værdier defineres som økonomiske og sikkerhedsmæssige, mens de postmaterielle mere diffust defineres som miljø, kvindesagen, modstand mod atomkraft og lignende.

I overensstemmelse med påstanden i Maslows teori er det dernæst Ingleharts hypotese, at der med den tiltagende velstand i den vestlige verden vil forekomme en ændring af værdierne væk fra de materielle værdier over mod de postmaterielle. Drivkraften i denne udvikling er opfyldelsen af de materielle behov, der giver plads til, at individet fokuserer på de postmaterielle behov. Denne ændring vil imidlertid kun omfatte de generationer, der er født og opvokset efter anden verdenskrig, idet det afgørende for et menneskes værdier er de vilkår, der hersker under dets opvækst, og først efter anden verdenskrig har der været så gode økonomiske forhold, at værdiændringen har været mulig i bredere samfundslag. Fremkomsten af postmaterielle værdier og den tilhørende øgede tilslutning til (nye) venstreorienterede partier vil dernæst afføde en modreaktion blandt de vælgere, der stadig præges af materielle værdier. Disse vælgere vil søge deres værdier fremhævet og bekræftet eventuelt ved at stemme på (nye) højrepartier. Den fortsatte velstand og deraf følgende postmaterialisering af de opvoksende generationer vil dog på langt sigt betyde, at de venstreorienterede partier vil sejre, efterhånden som materialisterne forsvinder fra vælgerkorpset (Inglehart, 1987: 1297f og Flanagan, 1982: 406).

2.1.2 Flanagan

Ingleharts teori blev i 1982 udsat for kritik af Flanagan, der hævdede, at Inglehart i sin måling af værdiændringer blandende to forskellige dimensioner sammen. Således mener Flanagan, at Ingleharts materialist-postmaterialistisk skala bør splittes op i dels en saliensskala, der kan vise, om en person prioriterer økonomiske over ikke-økonomiske spørgsmål, og dels en værdipræferenceskala, der kan vise personens dybereliggende vær-

dier på en skala løbende fra autoritære til libertære værdier (Flanagan, 1982: 415). Som Inglehart er Flanagan imidlertid ikke videre præcis i sin definition af de omhandlede værdier, der løst bestemmes som spændende fra spørgsmål om »law and order, defense spending, the right to life, anti-women's liberation, text book censorship,« til spørgsmål om »free speech, participation, anti-pollution, quality of life« (Flanagan, 1982: 435).

Senere har Flanagan tilføjet en tredje dimension løbende fra det gamle højre til det gamle venstre. Påstanden er her, at denne dimension kun har relevans for de vælgere, der til lægger økonomiske spørgsmål høj prioritet, mens vælgere, der prioriterer ikke-økonomiske spørgsmål, vil differentiere sig på den autoritære-libertære dimension (Flanagan, 1987:1306).

I forhold til Ingleharts oprindelige dimension hævder Flanagan ikke blot, at der sker en sammenblanding af to dimensioner, men også at denne sammenblanding er vildledende, idet de to sammenblandede dimensioner opfører sig forskelligt i forhold til både partivalg og sociale baggrundsvARIABLE (Flanagan, 1982: 416f). Således er der sammenhæng mellem saliensskalaen og vælgernes økonomiske situation. Værdipræferenceskalaen, derimod, samvarierer ikke med økonomiske forhold, men med uddannelse og alder (Flanagan, 1982: 418ff). Dette forklarer Flanagan med sin teori om den funktionelle hæmning af trangen til selvudfoldelse. Ifølge denne teori betyder den generelle velstandsstigning i samfundet, at det ikke længere er nødvendigt at opretholde en levevis à la den tidligere herskende, af Weber beskrevne, protestantiske etik. Følgelig vil de yngre generationer, der antages konstant at udfordre det i samfundet herskende normmønster, under de forbedrede økonomiske forhold have held til at ændre normstrukturen i retning af større moralsk og social frihed: Libertære værdier (Flanagan, 1982: 407f). Denne værdiændring

vil også afspejle sig på det politiske område, hvor de unge vil give støtte til nye venstrepartier. Dette vil dernæst betyde en øget støtte til nye højrepartier fra de autoritære vælgere, der vil føle sig truet af det nye venstre. På saliensskalaen forventer Flanagan, at der vil ske en bevægelse bort fra de materielle værdier, idet den øgede velstand på individniveau vil betyde, at vælgernes marginale udbytte af at fokusere på økonomiske spørgsmål vil udvise en faldende tendens, efterhånden som de økonomiske behov mættes (Flanagan, 1987: 1307ff).

2.1.3 Jenssen

I sin afhandling fra 1993 retter Jenssen kritik mod både Inglehart og Flanagan. Således finder han, at de begge opererer med et for løst værdibegreb, hvilket resulterer i, at de teoretiserer på ét plan, mens de måler på et andet. Dertil kommer, at begge teorier bygger på tvivlsomme antagelser om menneskets natur. Således bygger Inglehart, som anført, på Maslows teori, mens Flanagan baserer sin teori om den funktionelle hæmning af trangen til selvrealisering på en antagelse om, at alle mennesker er født med en sådan trang til selvrealisering og antagelsen om, at de yngre generationer gør oprør mod samfundets normer. Det er ifølge Jenssen ikke åbenlyst, hvorfor mennesket kan tillægges disse drifter som grundlæggende, og følgelig synes grundlaget for Ingleharts og Flanagans teorier at savne sammenhæng (Jenssen, 1993: 35ff).

I stedet opstiller Jenssen begrebet »Relationelle værdier«. Disse defineres som »opfattinger om hva som er ønskelig i samhandling mellom mennesker.« og består af to subdimensioner: En autoritær-egalitær og en individualisme-kollektivism dimension (Jenssen, 1993: 122). Udviklingen af disse værdier afhænger af opfyldelsen af tre afgørende sociale behov: »behovet for positiv selvaktelse, behovet for kontroll over egen livssituation og behovet for tillit til andre mennesker.« Opfyldelsen af behovet for kontrol

over egen livssituation er knyttet til udviklingen af autoritære eller egalitære værdier, mens udviklingen af individualistiske eller kollektivistiske værdier er tæt forbundet med opfyldelsen af behovet for tillid (Jenssen, 1993: 125ff). Således vil personer, der får opfyldt disse behov, tendere mod at udvikle egalitære og kollektivistiske værdier og vice versa.

Da opfyldelsen af forskellige sociale behov hænger tæt sammen, opstår der to dominerende typer af vælgere, som er kendetegnet ved at være henholdsvis kollektivistisk-egalitære og individualistisk-autoritære (Jenssen, 1993: 222f), og jeg finder det således forsvareligt herefter at behandle de to subdimensioner under ét som udtryk for en ny politisk konflikt dimension. Udviklingen på denne dimension går ikke bare i retning af et stadigt stærkere kollektivistisk-egalitært hegemoni, idet moderniseringen til stadighed skaber grupper, der ikke får opfyldt deres behov, og derfor ender i den modstående kategori. Fremkomsten af det nye højre ses altså ikke blot som en modreaktion mod det nye venstre, men gives, i modsætning til hos Inglehart og Flanagan, en teoretisk tilfredsstillende forklaring. På længere sigt må det imidlertid forventes, at det kollektivistisk-egalitære perspektiv vil dominere, idet disse holdninger er fremherskende blandt de yngre kohorter, der kommer ind i vælgerkorpsen i stedet for de overvejende individualistisk-autoritære ældre kohorter (Jenssen, 1993: 168ff).

2.2 Nye værdier i Danmark?

2.2.1 Operationalisering

På baggrund af de ovenfor behandlede teorier kan der opstilles en hypotese om, at der i Danmark, i perioden fra 1979 til 1998 kan iagttages enten en tydelig dimension for ny politik (der her (jvf Borre, 1995: 187ff) defineres som omhandlende ikke-økonomiske emner), eller en begyndende etablering af en sådan dimension. Ligeledes forudsiger teoriene, at der på denne dimension vil ske en

Tabel 1: Items anvendt ved undersøgelserne.

Holdning til:	Itemsæt			
	Gammel politik 1	Ny politik 1	Gammel politik 2	Ny politik 2
1: Udstrækningen af de sociale reformer	x		x	
2: Udstrækningen af statens kontrol med erhvervslivet	x		x	
3: Nationalisering af bankerne og storindustrien	x		x	
4: Øget skatteprogression	x			
5: Indtægtsudligningen			x	
6: Miljø i forhold til økonomisk vækst		x		x
7: Indvandreres vilkår (Fra 1987: Indvandrere som en trussel)		x		x
8: En stærk mand		x		
9: Hårdere straffe for voldskriminalitet				x

Note: Den fulde ordlyd af de anvendte items er som følger:

- 1: (1979: v264, 1984: v246, 1987: v139, 1990: v159, 1994 v93, 1998: v65) Først et spørgsmål om samfundets sociale udgifter: A siger: Man er gået for langt med sociale reformer her i landet. Folk burde mere end nu klare sig uden sociale sikringer og bidrag fra samfundet. B siger: De sociale reformer, som er gennemført i vort land, bør opretholdes i mindst samme omfang som nu. I 1981 (v304): De sociale reformer er gået for vidt. Folk burde i højere grad klare sig uden sociale sikringer og bidrag fra samfundet.
- 2: (1979: v268, 1984: v249, 1987: v142, 1990: v161, 1994 v95, 1998: v67) Så har vi spørgsmålet om statens kontrol over erhvervslivet: A siger: Forretnings- og industrifolk bør i større grad have lov til at bestemme deres egne forretninger. B siger: Staten bør kontrollere og samordne næringslivet. Den statslige kontrol bør i hvert tilfælde ikke være mindre, end den er i dagens Danmark. I 1981 (v323): Hvor vigtigt er det at: Mindske den statslige kontrol med det private erhvervsliv.
- 3: (1979: v265, 1984: v247, 1987: v140, 1990: v162, 1994 v96, 1998: v68) Så et spørgsmål om bankernes og storindustriens stilling i vort land: A siger: Folketinget burde vedtage, at staten overtager bankerne og storindustrien. B siger: Bankerne og storindustrien bør fortsat være i privat eje. I 1981 (v307): Folketinget burde vedtage, at staten overtager bankerne og storindustrien.
- 4: (1979: v217, 1981: v320, 1984: v233, 1990: v213, 1994 v180, 1998: v103) Høje indtægter burde beskattes hårdere end tilfældet er i dag.
- 5: (1979: v266, 1984: v248, 1987: v141, 1990: v160, 1994 v94, 1998: v66) Videre et spørgsmål om indtægtsforhold og levestandard: A siger: Forskellene i indtægter og levestandard er stadig for store i vort land, derfor burde folk med mindre indtægter få en hurtigere forbedring af levestandarden end dem med større indtægt. B siger: Indtægtsjævningen er gået tilstrækkelig langt. De indtægtsforskelle, som endnu findes, bør stort set bibeholdes.
- 6: (1981: v305, 1987: v133, 1990: v218, 1994 v184, 1998: v107) Den økonomiske vækst bør sikres ved udbygning af industrien, også selv om det skulle komme i strid med miljøinteresser. I 1979 (v222): Vi bør skabe et mere menneskevenligt miljø i stedet for stadig at udvide forbruget.
- 7: 1979 (v269): Herefter et spørgsmål om gæstarbejdernes levevis og kultur: A siger: Hvis gæstarbejderne skal bo her i landet, må de også indordne sig under den danske kultur og levemåde. B siger: Gæstarbejderne bør have samme ret som andre mennesker til at bevare deres egen levevis og kultur. 1981 (v326): Hvor vigtigt er det at: Sende fremmedarbejderne hjem, hvis der ikke er arbejde til dem her i landet. 1987 (v130) og 1998 (v106): Indvandring udgør en alvorlig trussel mod vor nationale egenart. 1990 (v219) og 1994 (v183): Indvandring udgør en trussel mod vores nationale egenart.
- 8: (1981: v315, 1990: v211, 1998: v134) Det vil være meget fornuftigt at lade en stærk mand gribe magten i en økonomisk krisesituation. I 1979 (v210) og 1994 (v207): Det vil være fornuftigt at lade en stærk mand gribe magten i en økonomisk krisesituation.
- 9: (1979: v231, 1990: v220, 1994 v189, 1998: v112) Voldsforbrydelser bør straffes langt hårdere end i dag. I 1987 (v128): Voldsforbrydelser bør straffes langt hårdere, end de bliver for øjeblikket.

venstredrejning over perioden, mens vælgerne på den gamle politiske dimension (der omfatter økonomiske relaterede emner) vil udvise en tendens til højredrejning.

De videre undersøgelser vil koncentrere sig om politiske værdier, som de kommer til udtryk i vælgerens holdninger til en række issues primært med et policyorienteret indhold. Det vil således være påstanden, at selvom de her anvendte items er følsomme over for svingninger i opinionen som følge af medieopmærksomhed og lignende, vil de udvise en så stor grad af stabilitet, at de kan anvendes som en acceptabel tilnærmelse til de underliggende mere stabile værdier.

I de danske vælgerundersøgelser kan der identificeres en række spørgsmål, der i noget forskellig, men dog analytisk sammenhængende, form genfindes i de fleste undersøgelser. Blandt disse spørgsmål kan der i hver undersøgelse findes fire, der repræsenterer den gamle politiske dimension, mens der kan findes tre, der repræsenterer den nye. Dette gælder dog ikke for undersøgelsen i 1984, på baggrund af hvilken det har været umuligt at opstille et mål for en nypolitisk dimension. Endvidere mangler der i undersøgelserne i 1981 og 1987 enkelte spørgsmål, som findes i de resterende undersøgelser. For at kunne gennemføre en sammenligning over alle undersøgelserne er det derfor nødvendigt at operere med to sæt af items: Et der dækker undersøgelserne i 1979, 1981, 1984 (delvist), 1990, 1994 og 1998, og et der dækker undersøgelserne i 1979, 1984 (delvist), 1987, 1990, 1994 og 1998. De udvalgte items vises i tabel 1.

2.2.2 To dimensioner?

Hypotesen om de to politiske dimensioner kan testes med faktoranalyser. Resultaterne af disse analyser (ikke vist her) er noget blandede. I 1979 og 1987 har spørgsmål 6 vedrørende miljø og vækst en tættere sammenhæng med spørgsmålene fra den gammelpo-

litiske dimension end de to restere spørgsmål fra den nypolitiske. I 1981 faldt analysen ud helt som forventet, med en opdeling i to faktorer efter det ovenfor beskrevne mønster. Også i 1990 opstår der dog problemer; nu med spørgsmålene 1, 2 og 3, der i varierende grad udviser tættere sammenhæng med spørgsmålene på den nye dimension end på den gamle. I 1994 og 1998 opfører spørgsmålene sig imidlertid nøjagtigt som forventet, og der sker en opdeling i klare dimensioner for henholdsvis ny og gammel politik.

Hypotesen om fremvæksten af en ny politisk dimension synes således at have noget for sig, selvom yderligere analyser er nødvendige for nærmere at bestemme dens udvikling. I det følgende er spørgsmålene derfor samlet i simple additive indeks efter de oprindelige opdelinger i ny og gammel politik.

I forhold til disse indeks kan dernæst Cronbachs anvendes. Denne test undersøger reliabiliteten i en skala, og giver således et mål for, i hvor høj grad de anvendte items repræsenterer den sammen latente variabel (Thomsen mfl, 1997: 13). -koefficienterne for de fire indeks i de syv undersøgelser fremgår af nedenstående tabel.

α -koefficienterne er følsomme over for to forhold: For det første antallet af items, der er anvendt til den pågældende skala, og for det andet den tilfældige variation på disse items i forhold til den underliggende variabel. Da der i de her viste indeks ikke indgår mere end maksimalt fire items, kan det derfor ikke overraske, at ingen af indeksene opnår en værdi på de 0,7, der anses for tilfredsstillende. Interessant er derimod udviklingen i koefficienterne. For det første er der tale om næsten identiske udviklinger på henholdsvis de to gammelpolitiske og de to nypolitiske indeks. Det ser således ud som om, der er en betydelig sammenhæng mellem disse indeks til trods for, at de ikke er konstrueret ens (se endvidere nedenfor om dette emne). Dernæst

Tabel 2: α -koefficienter for fire indeks for ny og gammel politik, 1979-1998.

Undersøgelse	Indeks			
	Gammel politik 1	Ny politik 1	Gammel politik 2	Ny politik 2
1979	,5558	,2148	,5588	,1882
1981	,5251	,4460	—	—
1984	,6016	—	,5878	—
1987	—	—	,5076	,5104
1990	,3786	,5778	,3785	,5846
1994	,4320	,5300	,4506	,5042
1998	,4964	,5700	,5050	,6131

Note: Indeksene er konstrueret i overensstemmelse med Tabel 1. Alle items er kodet med værdier fra et til fem, med fem som den højre-orienterede holdning. »Ved ikke« og lignende svar er anbragt i den neutrale midterkategori.

er det bemærkelsesværdigt, at iagttagelse, hvorledes der, helt i overensstemmelse med de teoretiske forventninger, over den undersøgte periode foregår en udkrystallisering af den nypolitiske dimension, idet α -værdierne for disse indeks bevæger sig fra ca. 0,2 til ca. 0,6, hvilket indikerer, at der er sket en meningsmæssig samordning af de forskellige items indenfor dimensionen. Samtidig kan der iagttages en mindre svækkelse af den gammelpolitiske dimension, der falder i α -værdi fra ca. 0,56 til ca. 0,50. Dette synes godt i tråd med Ingleharts og Flanagans teser om, at nypolitikken får en stadig større betydning for vælgerne, efterhånden som de materielle behov opfyldes.

Yderligere støtte til konklusionerne vedrørende udviklingen i de to dimensioner opnås ved at beregne gennemsnittene for Pearson-korrelationerne mellem de i indeksene inkluderede items samt for korrelationerne mellem alle de anvendte items (ikke vist her). Ved disse beregninger fremkommer det samme mønster som ved α -testen. Yderligere viser beregningerne, at der i 1979 var en så svag sammenhæng mellem indeksene indenfor den nye dimension, at den gennemsnitlige korrelation mellem alle de anvendte items var markant højere. Dette mønster forsvinder

dog fra 1981 og frem, hvor det med få undtagelser indenfor den gamle dimension er gældende, at der er en højere gennemsnitlig korrelation indenfor indeksene end mellem alle items.

2.2.3 To uafhængige dimensioner?

Det synes ovenfor påvist at 1: Der fra 1981 og frem kan iagttages en rimeligt sammenhængende ny politisk dimension, og at 2: Denne dimension udviser en vis permanens. I forhold til en dækkende test af de opstillede hypoteser tilbagestår dog en påvisning af, at denne nye dimension har en vis selvstændighed vis a vis den gamle dimension (jvf. Borre, 1995: 189). Resultatet af en undersøgelse af dette spørgsmål fremgår af Tabel 3.

Korrelationerne i Tabel 3 kan umiddelbart synes ganske høje og dermed i modstrid med det forventede. Sammenligner man dem imidlertid med korrelationerne i nedenstående Tabel 4 (der udgør et relevant sammenligningsgrundlag, idet der også der er tale om korrelationer mellem indeks), finder jeg, at Tabel 3 kan udlægges som støtte for hypotesen om en selvstændig ny politisk dimension, idet korrelationerne ikke er overvældende høje.

Tabel 3: Korrelationer mellem indeksene for ny og gammel politik indenfor de to sæt af items, 1979-1998. Pearsons r.

Undersøgelse	Nr. 1 indeksene	Nr. 2 indeksene
1979	,209	,260
1981	,255	–
1987	–	,376
1990	,187	,278
1994	,196	,235
1998	,240	,311

Note: For operationaliseringer og indeksskonstruktion: Se noterne til tabellerne 1 og 2.

2.2.4 Ét eller to sæt items?

Af hensyn til overskueligheden i de videre analyser synes det formålstjenligt kun at operere med ét indeks for henholdsvis ny og gammel politik indenfor hver undersøgelse. For stadig at kunne foretage sammenligninger over alle undersøgelserne er det imidlertid nødvendigt at påvise, at de to sæt items repræsenterer de samme latente variable. En test heraf fremgår af Tabel 4.

Tabel 4: Korrelationer mellem indeks for henholdsvis ny og gammel politik, 1979-1998. Pearsons r.

Undersøgelse	Gammel politik indeksene	Ny politik- indeksene
1979	,911	,796
1984	,919	–
1990	,878	,860
1994	,880	,869
1998	,918	,875

Note: For operationaliseringer og indeksskonstruktion: Se noterne til tabellerne 1 og 2.

Som det fremgår af tabellen, er der i alle årene en betydelig sammenhæng mellem de to

sæt af indeks. Det synes på denne baggrund at være rimeligt at forvente, at denne sammenhæng også ville have kunnet iagttages i 1981 og 1987, hvis en sammenligning havde været mulig. En ting er imidlertid korrelationerne mellem indeksene. Noget andet er, hvordan indeksene splitter respondenterne i undersøgelserne op i højre- og venstreorienterede. For at indeksene kan betragtes som udtryk for det samme, må det således kræves, at udviklingen i fordelingen mellem disse to grupper er nogenlunde parallel i de to sæt af items. Analyser heraf (ikke medtaget her) viser, at der eksisterer en sådan grad af parallelitet indenfor både de nypolitiske og de gammelpolitiske indeks, og jeg finder således, at det er acceptabelt at betragte de to sæt af indeks som kongruente, hvorfor jeg i det følgende vil anvende nr. 2 indeksene, hvor det er muligt.

2.2.5 Udviklingen på dimensionerne

En analyse af hypoteserne vedrørende udviklingen på de to dimensioner baseret på de konstruerede items giver en ikke ringe støtte til tesen om en højredrejning på det gammelpolitiske felt over den undersøgte periode: Der bliver således flere og flere vælgere, der kan karakteriseres som højreorienterede (defineret som den andel, der scorer indekssværdierne 13-20; de venstreorienterede scorer 4-12). På det nypolitiske felt kommer teorierne derimod til kort: Der kan ikke iagttages nogen klar tendens til venstredrejning over forløbet. Tværtimod kan der konstateres en svagt stigende andel af højreorienterede (defineret som den andel, der scorer indekssværdierne 10-15; de venstreorienterede scorer 3-9) mod slutningen af perioden, hvilket synes at støtte Jenssens tese om, at moderniseringen i tilgift til en oplyst gruppe af egalitære kollektivister også skaber en gruppe af frygt-somme autoritære individualister. Katalysatoren i denne udvikling kan antages at have været den øgede tydelighed af konsekvenserne af moderniseringen og den tilhørende globalisering i sidste halvdel af 1990'ernes Dan-

mark i form af den fortsatte EU-integration og flygtningediskussion.

2.2.6 Betydning for partivalg

At der kan konstateres en sammenhængende nypolitisk dimension fra 1981 og frem, betyder imidlertid ikke, at en sådan dimension også har haft en politisk betydning, der gør det rimeligt at beskrive det danske politiske landskab som todimensionalt. En sådan beskrivelse synes først berettiget i det tilfælde, at der kan konstateres en sammenhæng mellem de nypolitiske holdninger og partivalget. Eksistensen af en sådan sammenhæng kan undersøges ved hjælp af Tabel 5.

Tabel 5: Sammenhængen mellem placering på indeks for ny og gammel politik og partivalg, 1979-1998. Eta.

Undersøgelse	Gammel politik	Ny politik
1979	,599	,314
1981+	,605	,334
1984	,642	–
1987	,621	,415
1990	,588	,406
1994	,542	,411
1998	,613	,506

Note: For operationaliseringer og indeksskonstruktion: Se noterne til tabellerne 1 og 2 samt Figur 1. *: Tallene fra 1981 bygger på et andet indeks end tallene fra de andre år.

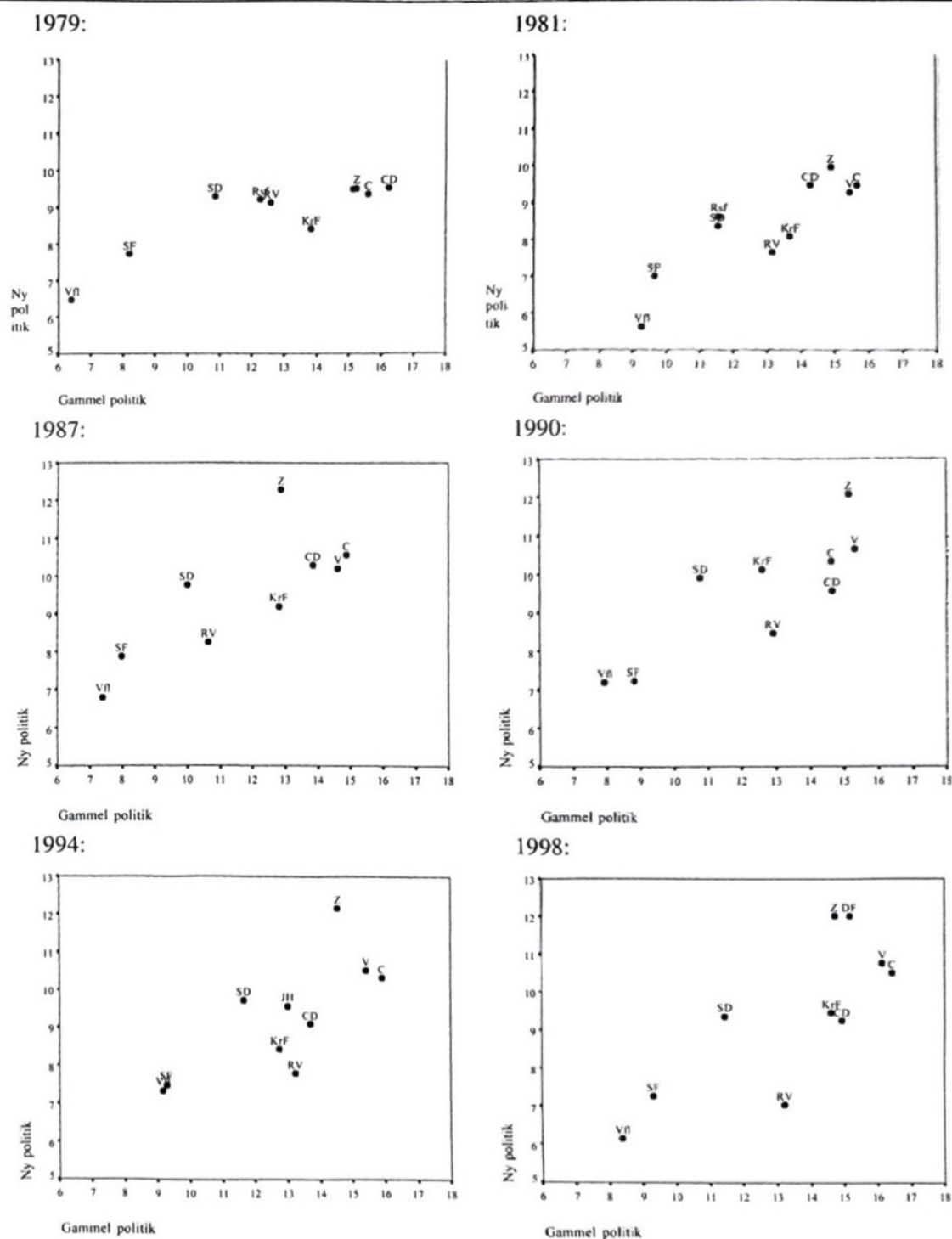
Af tabellen fremgår det for det første, at den gammelpolitiske dimension har en stor og konstant betydning for partivalget. Dernæst er det imidlertid interessant at iagttage udviklingen på den nye dimension, der allerede synes at have sammenhæng med partivalget i 1979. Først fra 1987 opnår dimensionen dog en betydning, der kan sammenlignes med den gammelpolitiske. Interessant er det derefter at iagttage, at de to dimensioner i 1998 opnår næsten lige store koefficienter, hvilket understreger den nye dimensions fortsatte styrkelse. På denne baggrund synes yderlige-

re analyser at være berettiget, hvorfor partiernes gennemsnitsvælgeres placeringer på de to dimensioner er fremstillet i Figur 1.

Af figuren fremgår det, at den foreløbige konklusion ikke var forhastet. Således kan det iagttages, hvorledes partiernes vælgere allerede i 1979 så småt begynder at differentiere sig på den nye dimension, idet især venstrefløjsvælgerne afviger markant fra de andre partiers vælgere. Mønsteret forstærkes i 1981, hvor også de radikale vælgere begynder at indtage mere venstreorienterede positioner på den nye dimension, medens fremskridtsvælgerne i 1987 markerer sig som klart mere højreorienterede end andre vælgere. Det mønster, der således er etableret i 1987, holder med småændringer gennem de sidste tre undersøgelser, hvorfor vi i dag har et partimønster, der er differentieret på to uafhængige dimensioner. Yderligere skal det fremhæves, at det konstaterede mønster passer godt med de gængse forestillinger om partiernes positioner, der placerer venstrefløjen, SF og de radikale som venstreorienterede og Fremskridtspartiet og Dansk Folkeparti som højreorienterede på den nye dimension.

Med baggrund i etakoefficienterne i Tabel 5 synes der at være en vis støtte til Ingleharts og Flanagans forudsigelser om, at den nye dimension på langt sigt vil dominere. Det skal dog bemærkes, at forskellene på de tre store partier – Socialdemokratiet, Venstre og de konservative – er meget begrænsede indenfor den nypolitiske dimension, hvilket indikerer, at disse partiers mange vælgere hovedsageligt stemmer ud fra deres gammelpolitiske overbevisning.

Når det alligevel synes rimeligt at anvende to dimensioner til beskrivelsen af det danske partisystem, skyldes det, at den nye dimension har gjort det muligt for de mindre partier at finde og udnytte holdningsmæssige nicher i forhold til vælgerne (Borre, 1995: 193ff). At



Figur 1: Partiernes vælgeres gennemsnitlige placeringer på indeksene for ny og gammel politik, 1979-1998.

Note: For indeksskonstruktion og kodninger: Se noterne til tabellerne 1 og 2. På partivariablene (1979: v94, 1981: v232, 1987: v103, 1990: v41, 1994 v11, 1998: v4) er uanbringelige respondenter udtaget af analysen. Som venstrefløj er kodet: DKP, VS, KAP, SAP, De Grønne, Fælles Kurs og Enhedslisten. I 1987 og 1990 er Retsforbundet kodet som Det Radikale Venstre. I 1979 ligger Venstre og Fremskridtspartiet på næsten samme placering.

den nye dimension overhovedet findes i Danmark må således for en stor del tilskrives partiernes indflydelse, idet partierne som en art politisk avant garde har store muligheder for at påvirke vælgerne (jvf. Borre og Goul Andersen, 1999: 281). Ligeledes har medierne en vis indflydelse på vælgernes holdninger, specielt i forhold til den politiske dagsordensfastsættelse.

Påvirkningerne af vælgerne kan illustreres med flygtninge/indvandrerområdet, hvor Togeby og Gaasholt har påvist en kraftig øgning af intensiteten i debatten både i Folketinget og i medierne i sidste halvdel af 1987 (1995: 29). Som det fremgår af Figur 1, er det ligeledes i sidste halvdel af 1987 (undersøgelsen er foretaget i september), at Fremskridtsvælgerne markerer sig som højreorienterede på den nye dimension, og det forekommer således rimeligt at se vælgerplaceringen som et udslag af den intensiverede debat på dette issueområde, idet netop Fremskridtspartiet med Glistrups reentre i Folketinget begyndte at profilere sig med skarpe flygtninge/indvandrerholdninger. Udlændingespørgsmålet synes på denne baggrund at stå som det centrale definerende aspekt for det nye højre i Danmark, og det kunne derfor være relevant (i en anden sammenhæng end denne) at overveje højrefløjens muligheder i en situation uden udlændingespørgsmålet at mobilisere omkring.

2.3 Delkonklusion

Opsummerende kan det fastslås, at der i overensstemmelse med teorierne fra 1981 og frem kan konstateres en tydelig nypolitisk dimension med relevans for danske vælgers partivalg. Dimensionen udvikles op gennem 1980'erne, og må i 1987 siges at være fuldt etableret med fremskridtsvælgernes højrebewægelse. I løbet af 90'erne begynder den gammelpolitiske dimension langsomt, men tydeligt, at disintegrere, mens den nypolitiske fremviser en tiltagende grad af indre sammenhæng. Der kan dog endnu ikke spores

nogen tendenser til, at den nypolitiske dimension bliver dominerende i forhold til partivalget. Helt som forventet sker der en højredrejning indenfor gammelpolitikken, mens moderniseringens tabere kan antages at bevirke, at den forventede venstredrejning indenfor nypolitikken udebliver og snarere synes at blive erstattet af en højredrejning.

Resultatet vedrørende fremvæksten af den nypolitiske dimension udgør et interessant bidrag til tidligere forskning på området. Således finder Borre i 1995 på baggrund af tallene fra 1979, 1987 og 1990, at den nye dimension først var etableret omkring 1990 (pp. 192f). Ovenstående analyser viser imidlertid, at dimensionen under anvendelse af andre metoder end den af Borre anvendte faktoranalyse, allerede kan identificeres som betydende for partivalget i 1979 og stærkere i 1981, og således må antages at have været under udvikling allerede i 1970'erne. Afgørende i forbindelse med fremvæksten har sandsynligvis været partiernes (og til dels mediernes) indsats som holdningsbearbejdere og -mobilisatorer, samt diskussionerne i forbindelse med oliekrisen og afgrundsdebatten.

At den nye dimension senest i 1981 kan identificeres i Danmark, synes endvidere bedre i tråd med internationale undersøgelser, der viste dimensionens betydning i fx Vesttyskland allerede i 1970'erne (Hildebrandt og Dalton, 1978). Det ville på denne baggrund være overraskende, hvis danskerne, der normalt er meget hurtige til at indarbejde nye strømninger i det politiske billede (fx var stiftelsen af SF en forløber for den senere New Left-bølge i 1960'erne), først skulle have begyndt at differentiere sig på den nye dimension omkring 1980'ernes slutning. Endeligt skal det tilføjes, at påvisningen af en ny dimensions eksistens allerede i 1981 kaster et nyt lys over den danske politiske historie og fx sandsynliggør, at det alternative flertals eksistens og aktivitet ikke blot var et parlamentarisk fænomen, men en logisk følge af ændrede

strømninger på vælgerplanet, hvor radikale og SF-vælgere var enige på mange områder.

3. Den sociale baggrund

3.1 Sociale baggrundsvariable i teorierne

I en søgen efter baggrunden for den konstaterede ændring i de politiske holdninger blandt vælgerne, er det nyttigt igen at vende sig til det teoretiske grundlag, hvor det kan konstateres, at aldersvariablen indtager en central placering. Ingleharts position er her den klareste: Han forventer, at den stadig øgende velstand i samfundet vil betyde, at successive generationer vokser op under forbedrede materielle kår og derfor vil udvise en stadig større grad af postmaterialisme (Inglehart, 1987: 1296). Denne forudsigtelse accepteres (og påvises) af Flanagan, for så vidt angår værdipræference-skalaen (Flanagan, 1982: 423), og af Jenssen, der dog påpeger, at indsocialiseringen af værdier også kan foregå senere i livet, fx under uddannelse eller på en arbejdsplads (Jenssen, 1993: 228f). I relation til de danske undersøgelser vil det på baggrund af teorierne være forventningen, at de yngste aldersgrupper vil udvise den mest venstreorienterede indstilling på ny politik, idet disse aldersgrupper har haft en materielt rigere opvækst end de foregående aldersgrupper. På den gammelpolitiske dimension forventes de yngre og dermed mest velstillede generationer derimod at være de mest højreorienterede, idet de ikke ser så stort et behov for omfordeling i velfærdssamfundet som de ældre generationer (Inglehart, 1987: 1292). En undtagelse er imidlertid de alleryngste, der må antages i højere grad at støtte omfordelingen, som de til dels er afhængige af.

På baggrund af generationsopdelingen i den seneste danske vælgerundersøgelse fra 1998 (Andersen, 1999: 67ff) er respondenterne blevet inddelt i generationer med følgende sammensætning: Før første verdenskrig: Respondenter født før 1915. Krisegenerationen: Født 1915-1929. Efterkrigsgenerationen: Født 1930-1944. Velfærdsgenerationen: Født

1945-1959. 80'erne generationen: Født 1960-1974. 90'ernes unge: Født efter 1974.

I den teoretiske litteratur inddrages yderligere et antal baggrundsvariable, som det er nødvendigt at inkludere for at opnå en dækkende analyse. Blandt disse andre variable indtager uddannelse den vigtigste position. Specielt Flanagan og Jenssen tillægger denne variabel stor vægt, mens Inglehart i højere grad betragter den som indikator for respondentens opvækst (Inglehart, 1982: 472ff). Hos Flanagan indtager uddannelsen sin vigtige placering i kraft af, at den »implies a process of enlightenment whereby traditional folkways are gradually replaced by the most modern and current concepts of human society.« (Flanagan, 1982: 418). Denne effekt, der kan betegnes som pensumeffekten (dvs, det at uddannelsen indebærer indlæringen af et bestemt værdisæt), suppleres hos Jenssen af opfattelsen af uddannelse som en ressource, der giver selvtillid samt adgang til status og indtægter og dermed høj grad af kontrol over egen livssituation (Jenssen, 1993: 242ff). Det synes således rimeligt at forvente, at det også i de danske undersøgelser vil kunne iagttages, at respondenter med lang skoleuddannelse indtager mere venstreorienterede positioner på den nye politiske dimension end respondenter med kort skoleuddannelse. I forholdet til den gamle politiske dimension kan der derimod ikke forventes nogen afgørende uddannelseseffekt, idet uddannelse korrelerer positivt med høj indtægt, der trækker mod højre, mens der samtidig har været en tendens til, at højt uddannede sluttede op omkring velfærdsstatens omfordeling af velstanden, hvilket trækker i den modsatte retning på indekset.

I debatten mellem Inglehart og Flanagan optager diskussionen om betydningen af respondenternes rigdom en del plads. Der synes dog i 1987 at have udviklet sig en vis grad af enighed mellem de to teoretikere, idet de begge opererer med en aftagende grænse-

nytte af materialistiske værdier over et vist niveau af materiel behovsopfyldelse (Inglehart og Flanagan, 1987: 1295 og 1309). På denne baggrund kan man altså forvente, at et højt velstandsniveau betyder, at respondenterne tenderer mod højreorienterede placeringer på det gammelpolitiske indeks (jvf også Borre, 1997: 53). Med udgangspunkt i Jenssens teori om behovsopfyldelsens betydning kan det ligeledes forventes, at velhavende respondenter alt andet lige opnår en højere behovstilfredsstillelse end fattige og dermed tenderer mod venstreorienterede positioner på den nypolitiske dimension. I de følgende analyser vil jeg anvende respondentens husstandsindkomst som indikator fremfor respondentens egen indkomst, idet husstandsindkomsten forekommer at være en mere dækkende indikator i forhold til behovsopfyldelsen.

Traditionelt har klasse spillet en vigtig rolle i forhold til partivalget. Det var således i en lang periode gældende, at arbejdere stemte på socialistiske partier, mens funktionærer og selvstændige stemte på borgerlige partier. Dette mønster må man, ud fra en antagelse om de tre klassers objektive interesser i en yderligere økonomisk omfordeling, forvente stadig at kunne iagttage indenfor den gamle politiske dimension. Indenfor den nye dimension har værdiændringerne imidlertid medført et noget andet mønster. I følge de tre teoretikere må det på de nye policyområder forventes, at arbejderne udviser en mere højreorienteret position end specielt funktionærerne. Inglehart og Flanagan forklarer som anført dette med, at arbejderne reagerer på en øget venstreorientering blandt funktionærerne ved i protest at rykke mod højre på den nye dimension. Mere overbevisende synes det dog at være at anvende Jenssens skelnen mellem moderniseringens vindere og tabere som grundlag for forventningerne på dette område. Det er således klart, at funktionærer har lettere ved at profitere på moderniseringen end arbejderne, der i højere grad er bun-

det til den i Vesten stagnerende vareproduktion, hvorfor funktionærerne må forventes at udgøre den mest venstreorienterede gruppe på den nye dimension.

I samme kategori af variable befinder sig endelig respondenternes sektormæssige tilknytning. På dette område har Goul Andersen foretaget analyser, der påviser en klar forskel på privat og offentligt ansatte indenfor den gammelpolitiske holdningsdimension (Goul Andersen, 1997: 136ff). Disse forskelle må forventes at kunne genfindes på de foreliggende data, hvor det således vil være forventningen at de offentligt ansatte, som følge af deres klare beskæftigelsesmæssige interesse i opretholdelsen af velfærdsstaten og isolation i forhold til markeds kræfterne, placerer sig til venstre for de privatansatte. Dette mønster må også forventes indenfor den nye dimension, hvor baggrunden med udgangspunkt i Jenssens teori kan antages at være, at de offentligt ansatte gennem deres ansættelse indenfor fx sundheds-, social- og uddannelses-sektorerne præges i retning af mere egalitære og kollektivistiske og dermed nypolitisk venstreorienterede holdninger.

3.2 Socioøkonomisk baggrund og gammel politik

Resultaterne af regressionsanalyser med de gammelpolitiske indeks som afhængig variabel og baggrundsvariablene som uafhængige fremgår af nedenstående tabel.

Det overordnede mønster, der fremstår af analyserne, udgør en kraftig udfordring til de refererede teorier vedrørende betydningen af generationsvariablen. Når de andre baggrundsvariable inddrages, taber den aldersrelaterede variabel således sin forklaringskraft i den sidste del af perioden. Mulige forklaringer på dette resultat er for det første, at der eksisterer et kurvelinært forhold mellem generationer og venstreorientering, idet velfærdsgenerationen skiller sig ud som markant mere venstreorienteret end de andre generationer. For det andet er for-

Tabel 6: Effekten af udvalgte socioøkonomiske variable på indeks for gammel politik. 1979-1998. Standardiserede regressionskoefficienter.

	Undersøgelse						
	1979	1981+	1984	1987	1990	1994	1998
Generation	-,134***	-,219***	-,153***	-,026	-,018	,012	,046
Skoleuddannelse	-,082***	-,099**	-,058	-,119***	-,093*	-,100***	,018
Husstandsindkomst	,136***	,136***	,128***	—	,115**	,150***	,138***
Arbejder	-,167***	-,175***	-,058	-,164***	-,114**	-,141***	-,086**
Selvstændig	,090***	,089*	,103**	,121***	,086*	,076**	,129***
Beskæftigelsessektor	,139***	,120***	,112**	,132***	,165***	,169***	,242***
R2	,101	,128	,081	,093	,076	,089	,126

Note: +: Tallene fra 1981 bygger på et andet indeks end tallene i de andre år. ***: Signifikant på ,01-niveauet. **: Signifikant på ,05-niveauet. *: Signifikant på ,10-niveauet. Variablene er kodet som følger:

Generation: Kodningen af generationsvariablen er foretaget i overensstemmelse med det i teksten anførte på nær i 1981, hvor fødselsårsintervallerne er som følger: -1917, 1917-1931, 1932-1941, 1942-1961 og 1962-. Følgende aldersvariable er anvendt: 1979: v259, 1981: v208, 1984: v251, 1987: v13, 1990: v5, 1994: 276, 1998: v260. Generationerne er givet værdierne 1-6, med 90'ernes unge som 6.

Skoleuddannelse: (1979: v120, 1981: v210, 1984: v149, 1987: v14, 1990: v21, 1994 v329, 1998: v269) Kodet med værdierne 7, 8, 5, 10 og 12 år.

Husstandsindkomst: (1979: v122, 1981: v212, 1984: v154, 1990: v33, 1994 v346, 1998: v263) Kodningen er foretaget som midtpunkterne i indkomstintervallerne.

Arbejder og Selvstændig: (1979: v346, 1981: v209 og v359, 1984: v151, 1987: v18 og v22, 1990: v29, 1994 v342, 1998: v272) Arbejdere er tildelt værdien 1 på »Arbejdervariablen«, mens alle andre har værdien 0. Samme princip er anvendt i forhold til »Selvstændigvariablen«. Herved er funktionærer anvendt som referencegruppe.

Beskæftigelsessektor: (1979: v347, 1981: v332, 1984: v152, 1987: v16, 1990: v30 og v31, 1994 v343 og v344, 1998: v273). Privat (inklusive selvstændige) er kodet som 1, offentlig som 0.

skellene mellem generationerne i de to sidste undersøgelser ganske små. Endelig kan det også tænkes, at periodeeffekter spiller en forstyrrende rolle i analyserne. Således kan der påvises ganske store udsving i andelen af højreorienterede mellem undersøgelseerne. Dette kan have den følge, at sammenhængen forsvinder i et givent år, hvis respondenternes opdeling i højre- og vensterorienterede påvirkes af kraftige situationsspecifikke faktorer, som influerer på respondenterne gennem medierne og den politiske diskussion i tiden omkring undersøgelsens gennemførelse og derved skævvrider fordelingen af venstre- og højreorienterede i forhold til den overordnede tendens.

Helt som forventet er dog sammenhængene mellem husstandsindkomsten, klassevariablene og holdningsindeksene: De velhavende og de selvstændige er relativt højreorienterede, mens de fattige og arbejderne placerer sig til venstre. I midten befinder sig, som forudsagt, gruppen af funktionærer. Ligeledes indtager beskæftigelsessektoren en stadig stærkere position som forklaringsvariabel, og også på dette område bekræftes hypoteserne om de (relativt) venstreorienterede offentligt ansatte og de højreorienterede privatansatte. Endelig udviser skoleuddannelsesvariablen en vis afvigelse fra det forventede, idet der, med en undtagelse i 1998, synes at være en tendens til, at højt uddannede er venstreori-

Tabel 7: Effekten af udvalgte socioøkonomiske variable på indeks for ny politik, 1979-1998. Standardiserede regressionskoefficienter.

	Undersøgelse					
	1979	1981+	1987	1990	1994	1998
Generation	-,064**	-,151***	,011	,042	-,013	,069**
Skoleuddannelse	-,218***	-,181***	-,252***	-,319***	-,287***	-,342***
Husstandsindkomst	-,011	-,024	-	-,036	-,024	-,014
Arbejder	,024	,125***	,098**	,075	,056	,045
Selvstændig	-,013	,080*	,065	,084**	,031	,007
Beskæftigelsessektor	,085***	,014	,098***	,156***	,129***	,161***
R2	,084	,120	,110	,189	,136	,171

Note: -: Tallene fra 1981 bygger på et andet indeks end tallene fra de andre år. ***: Signifikant på ,01-niveauet. **: Signifikant på ,05-niveauet. *: Signifikant på ,10-niveauet. For kodning se noten til Tabel 6.

enterede. Årsagen hertil skal formentlig søges i den ovenfor omtalte tendens til, at højt uddannede slutter op omkring velfærdsstaten og dens omfordeling.

3.3 Socioøkonomisk baggrund og ny politik

I forhold til den nypolitiske dimension over baggrundsvariablene følgende indflydelse:

Når der ses på de socioøkonomiske baggrundsvariables betydning for placeringen på det nypolitiske område, kan det igen konstateres, at generationsvariablen betydning kommer under et kraftigt pres, når der kontrolleres for de andre variable. Helt i overensstemmelse med de teoretiske forventninger er det derimod, at uddannelse og beskæftigelsessektor har en endog særdeles markant sammenhæng med placeringen på den nypolitiske dimension. På den anden side må det også konstateres, at de teoretiske forventninger om betydningen af klasse- og indkomstvariablene ikke kan finde afgørende støtte i de empiriske undersøgelser. De svage og oftest insignifikante sammenhænge peger dog i den teoretisk forventede retning. Til trods for, at der således kun kan påvises konstante sammenhænge mellem ny politik og to af bag-

grundsvariablene, kan det i tabellernes nederste rækker konstateres, at i de fire sidste undersøgelser er andelen af forklaret varians størst på den nypolitiske dimension, hvilket synes at understrege den store betydning af uddannelsen og sektortilknytningen.

3.4 Delkonklusion

Opsummerende kan det konstateres, at de sammenhænge, mellem respondenternes generationstilknytning og deres indeksplaceringer, der indledningsvist blev forventet, tilsyneladende ikke har empirisk støtte. Når der således kontrolleres for forhold som uddannelse, husstandsindkomst og klasse- og beskæftigelsessektormæssig tilknytning, kan det observeres, at effekten af generationstilknytningen forsvinder til fordel for indkomst-, klasse-, og sektorvariablene i forhold til gammel politik og uddannelse og sektor i forhold til ny politik. En mulig forklaring kan være den kurvelinearitet og/eller de periodeeffekter, der kan konstateres på det gammelpolitiske område. Disse påvirkninger kan imidlertid ikke genfindes i samme store omfang på den nypolitiske dimension og kan derfor ikke udgøre hele forklaringen, hvorfor resultaterne må siges at udgøre en udfordring

for de anvendte teorier, der alle har generati-onstilknytningen som en central forklarings-variabel. Langt bedre klarer Jenssen og Flanagan sig i forhold til betydningen af uddannelsen, mens Inglehart også på dette område bliver modsagt af resultaterne, idet han, som anført, betragter rigdom som den væsentligste årsag til værdiændringerne og kun betragter uddannelsen som indikator for rigdom. Med de påviste svage effekter af husstandsindkomsten synes denne forklaring imidlertid ikke at have meget for sig i en dansk sammenhæng. De afgørende socioøkonomiske drivkræfter bag udviklingen af den nye politiske dimension er således den øgede uddannelse i befolkningen og den offentlige sektors stadige vækst.

4. Konklusion

De teoretiske implikationer af de gennemførte analyser er ikke krystalklare. For det første er det i udgangspunktet en støtte til de tre teorier, at der kan identificeres en politisk betydningsfuld ny dimension i dansk politik. Ligeledes har både Flanagan og Inglehart ret i deres forudsigelser af bevægelserne på den gamle dimension, mens de kommer til kort overfor den nye, hvor Jenssen leverer de mest præcise forudsigelser.

I forhold til de socioøkonomiske baggrundsvariable kommer Inglehart og Flanagan i problemer i forhold til den gammelpolitiske dimension, hvor det viser sig, at velfærdsgenerationen ikke bliver afgørende mere højreorienteret med alderen, hvilket indikerer, at argumentet om den aftagende grænsenytte ikke er dækkende for alle generationer. På den anden side kan det faktum, at rigdom synes at disponere for gammelpolitisk højreorientering, sammen med de konstaterede sammenhænge mellem gammel politik og klasse- og sektormæssig tilknytning, ses som støtte til en egeninteressetolkning af de gammelpolitiske holdninger jvf. grænsenyttebegrebet. En mulig forklaring på disse modsatrettede effekter kan være, at rigdom også medfører en

øget solidaritet (Inglehart, 1987: 1292), hvilket dog ikke harmonerer med udviklingen indenfor andre generationer end velfærdsgenerationen.

I forhold til den nye dimension betyder resultaterne, at først og fremmest Jenssen og i mindre grad Flanagan fremstår som de mest relevante teoretikere. Således er begge disse i stand til at forklare uddannelsens betydning, og Jenssen udgør også et anvendeligt grundlag for en fortolkning af sektortilknytningens betydning. Derimod finder Jenssens hypotese om en nypolitisk højreorientering blandt arbejderne ikke støtte i undersøgelserne. Dette kan dog skyldes, at klassevariablen er operationaliseret for groft og derfor skjuler sammenhængen.

Det må på dette grundlag konkluderes, at Inglehart og Flanagan suppleret med en hensyntagen til forskelle i generationers socialisering på frugtbar måde kan anvendes som grundlag for en fortolkning af udviklingen på den gammelpolitiske dimension, mens Jenssen med sin behovsopfyldelsesteori leverer det mest dækkende teoretiske fundament for undersøgelsen af udviklingen af og på den nye dimension. Set i et teoretisk lys er denne opsplitning af teoriernes gyldighedsområder imidlertid ikke videre heldig, og jeg skal på denne baggrund udtrykke mit håb om udviklingen af en sammenhængende teori, der kan forklare moderniseringens påvirkning af vælgerens placeringer på både gammel og ny politik.

Litteraturliste

- Andersen, Johannes (1999): Generationer med egen valgkamp, pp. 67-77 i Johannes Andersen, Ole Borre, Jørgen Goul Andersen og Hans Jørgen Nielsen: *Vælgere Med Omtanke*. Århus. Systime.
- Borre, Ole (1995): Old and New Politics in Denmark. *Scandinavian Political Studies*, vol. 18(3), pp. 187-205.
- Borre, Ole (1997): Old and New Politics, pp. 40-64 i Ole Borre og Jørgen Goul Andersen: *Voting and*

- Political Attitudes in Denmark. Århus. Aarhus University Press.
- Borre, Ole (1999): Gammel og Ny Venstre-Højre Ideologi, pp. 151-159 i Johannes Andersen, Ole Borre, Jørgen Goul Andersen og Hans Jørgen Nielsen: *Vælgere Med Omtanke*. Århus. Systime.
- Borre, Ole og Jørgen Goul Andersen (1999): Det Teoretiske Grundlag for Valgundersøgelsen 1998, pp. 273-281 i Johannes Andersen, Ole Borre, Jørgen Goul Andersen og Hans Jørgen Nielsen: *Vælgere Med Omtanke*. Århus. Systime.
- Flanagan, Scott C. (1979): Value Change and Partisan Change in Japan: The Silent Revolution Revisited. *Comparative Politics*, vol. 11, pp. 253-278.
- Flanagan, Scott C. (1982): Changing Values in Advanced Industrial Societies. *Comparative Political Studies*, vol. 14, pp. 403-444.
- Flanagan, Scott C. (1987): Values in Industrial Societies. *American Political Science Review*, vol. 81, pp. 1303-1319.
- Goul Andersen, Jørgen (1997): Changing Class Cleavages, pp. 114-159 i Ole Borre og Jørgen Goul Andersen: *Voting and Political Attitudes in Denmark*. Århus. Aarhus University Press.
- Hildebrandt, Kai og Russell J. Dalton (1978): The New Politics: Political Change or Sunshine Politics, pp. 69-96 i Max Kaase og Klaus von Beyme (red.): *Elections and Parties*. Beverly Hills. Sage.
- Inglehart, Ronald (1971): The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies. *American Political Science Review*, vol. 65, pp. 991-1017.
- Inglehart, Ronald (1982): Changing Values in Japan and the West. *Comparative Political Studies*, vol. 14, pp. 444-480.
- Inglehart, Ronald (1987): Values in Industrial Societies. *American Political Science Review*, vol. 81, pp. 1289-1303.
- Jenssen, Anders Todal (1993): Verdivalg. Ny Massepolitik i Norge. Oslo. Ad Notam Gyldendal
- Thomsen, Søren Risbjerg, Claus Ørum Mogensen og Henrik Storgaard Vestring (1997): *Indekskonstruktion*. Upubliceret paper, Århus, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Togeby, Lise og Øystein Gaasholt (1995): *I Syv Sind. Danskernes Holdninger til Flygtninge og Indvandrere*. Århus. Politica.

Dataliste

- Variabelnumre (vxxx) refererer til Dansk Data Arkiv, Studie nr. 0287 (1979), 0529 (1981), 0772 (1984), 1480 (1987), 1564 (1990) samt kodebøgerne for undersøgelserne i 1994 og 1998:
- Goul Andersen, Jørgen og Ole Borre (1996): *Variables, Coding and Marginals*. Working Paper No. 6 fra Danish Election Surveys 1994-98. Århus. Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Goul Andersen, Jørgen, Johannes Andersen, Ole Borre og Hans Jørgen Nielsen (1998): *Codebook and Marginals*. Working Paper No. 8 fra Danish Election Surveys 1994-98. Århus. Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

Amerikansk landbrugspolitik – teori og praksis i et historisk perspektiv

Af Henrik Zobbe, cand.oecon.agro., ph.d. studerende
Institut for økonomi, skov og landskab
Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole

1. Indledning

USA er i alle henseender et stort land og øver derfor indflydelse på næsten alle internationale problemstillinger. Dette gælder også inden for økonomiske og politiske forhold, hvor USA ofte indtager den centrale rolle i diverse sammenhænge. Som værende verdens største eksportør og næststørste importør af landbrugsvarer gælder det ovennævnte også på den internationale landbrugspolitiske scene. Dette er sidst set i forbindelse med forhandlingerne under den sidste GATT-runde, den såkaldte Uruguay-runde, hvor den endelige aftale først kom på plads, da USA og EU blev enige (Nedergaard et al., 1994). Den igangværende internationale handelsrunde, den såkaldte Millennium-runde, tog sin begyndelse i november 1999, og fronterne mellem USA og EU er allerede trukket skarpt op (Josling & Tangermann, 1999; Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut, 1999).

Denne artikel vil præsentere teori og praksis vedrørende den amerikanske landbrugspolitik samt give en historisk beskrivelse af den landbrugspolitiske udvikling med hovedvægten lagt på udviklingen i 1990'erne. Ideen er, at et kendskab til den landbrugspolitiske tradition i USA vil være et godt redskab for dem, der under en eller anden form arbejder

med international landbrugspolitik. Afsnit 2 præsenterer nogle generelle forhold omkring amerikansk økonomi og landbrug. Afsnit 3 og 4 omhandler mål og midler i landbrugspolitikken. Afsnit 5 indeholder en historisk gennemgang af den landbrugspolitiske udvikling. Afsnit 6 omhandler udviklingen i 1990'erne. Afsnit 7 omhandler landbrugsstøttens omfang og størrelse, og afslutningsvis indeholder afsnit 8 en konklusion.

2. Generelle forhold omkring amerikansk økonomi og landbrug

Når et lands betydning og størrelse i den samlede verdens økonomi skal vurderes, er de to mest benyttede indikatorer henholdsvis BNP og andelen af den samlede verdenshandel (Gros & Thygesen, 1998 side 370). Tabel 1 viser USA's størrelse i verdensøkonomien sammenlignet med henholdsvis EU-15 og Japan. Som det ses i tabellen, udgjorde USA's BNP i 1996 7.570,5 milliarder US-dollars, hvilket er omkring 31 procent af OECD-landenes samlede BNP. Udenrigshandlen udtrykt som et gennemsnit af alt eksport og import udgjorde i 1996 711,2 milliarder US-dollars, hvilket er omkring 14 procent af den samlede verdenshandel. Den amerikanske økonomi har derfor en relativ stor påvirkning af verdensøkonomien.

Tabel 1. USA's betydning for verdens samlede økonomi^{a)}

	BNP	Handel ^{b)}	
	Mia US-dollars	Procent af OECD	Mia. US-dollars
USA	7.570,5	31	711,2
EU-15	8.591,4	38	768,4
Japan	4.608,7	23	398,8

a) Beløbene for henholdsvis BNP og handel er fra 1996 og oprindeligt udtrykt i ECU, men omregnet til US-dollars til kurs 1,270. Procenterne er baseret på data fra 1995.

b) Handelstallene er et gennemsnit af eksport og import og for EU-15 er intra-EU handlen fratrukket.

Kilde: EUROSTAT (1997), Den Europæiske Centralbank (1999) og Gros & Thygesen (1998)

Tabel 2. Landbrugets^{a)} samfundsøkonomiske betydning i USA og OECD^{b)}

	USA		OECD-gns.	
	1986-88	1992-94	1986-88	1992-94
Landbrugets andel af BNP	1,90	1,70	2,80	2,40
Fødevareindustriens andel af BNP	1,39	1,35	1,96	1,89
Landbrugets andel af beskæftigelsen	2,90	2,80	8,70	8,90
Fødevareindustriens andel af beskæft.	1,40	1,40	2,29	1,80
Landbrugsvarernes andel af eksport	8,60	6,50	5,60	5,00
Forarbejdede varers andel af eksport	1,50	1,80	2,50	2,80
Landbrugsvarernes andel af import	2,00	1,90	5,20	4,90
Forarbejdede varers andel af import	3,00	2,20	3,30	3,10
Fødevareandel af samlet forbrug	8,70	8,10	13,00	12,80

a) Landbrug er i dette tilfælde et bredt begreb der dækker landbrug, jagt, skovbrug og fiskeri. Undtagelsen er med hensyn til de forarbejdede varer, hvor fiskeolie ikke er medtaget.

b) De tre østlande, der er medlemmer af OECD Ungarn, Tjekkiet og Polen, er ikke medregnet i OECD gennemsnittet.

Kilde: OECD (1999)

Tabel 2 præsenterer landbrugets samfundsøkonomiske betydning i USA samt gennemsnittet for OECD-landene. De enkelte tal i tabellen er ikke overraskende. Som et af de rigeste lande i OECD er det naturligt, at landbrugets betydning for den amerikanske økonomi er lille og relativt noget mindre end gennemsnittet i OECD. Dette forhold med at landbrugets samlede betydning for et lands økonomi falder i takt med, at det aktuelle land bliver rigere, er godt beskrevet i den økonomiske litteratur. For en uddybende di-

skussion kan der blandt andet henvises til Anderson (1987), Johnson (1987) og Timmer (1990). Tendensen er tydelig for både USA og OECD-gennemsnittet. Den eneste undtagelse, med hensyn til USA, er de forarbejdede fødevarers andel af den samlede eksport, der er steget fra 1,50 procent i 1986-88 til 1,80 procent i 1992-94. Dette er heller ikke overraskende da efterspørgslen efter fødevarer ændrer sig over tid til fordel for mere og mere forarbejdede varer (Thomsen, 1993 side 35).

3. Målsætninger i amerikansk landbrugspolitik

De landbrugspolitiske målsætninger kan ifølge OECD (1987) udledes af de mange landbrugslove (*Farm Bills*), der er vedtaget med regelmæssige intervaller på fire til fem år igennem mange år. De politiske virkemidler har ændret sig meget igennem tiden, men hovedmålsætningen for landbrugspolitikken i de sidste 50 år kan ifølge OECD (1987) sammenfattes i følgende:

»To provide price and income protection for farmers, assure consumers an abundance of food and fiber at reasonable prices, continue food assistance to low-income households and for other purposes« (OECD, 1987 side 42).

Denne generelle målsætning indeholder tre forhold, nemlig at sikre pris- og indkomstss stabilitet for landmændene, sikre forbrugerne fødevarer til rimelige priser samt sikre fødevarerassistance til personer med lave indkomster og trange sociale kår i både USA og tredjelande. Denne generelle målsætning kan ifølge OECD (1987) deles op i seks mere specifikke målsætninger, nemlig:

- At sikre en rimelig aflønning af indsats og investering i produktionslandbruget;
- At medvirke til en stabilisering af landbrugets priser og indkomster;
- At sikre de nødvendige rammer der kan skabe overlevelse af veldrevne, uafhængige selvejerlandbrug;
- At sikre grundlaget for en fortsat produktivitet fremgang i landbruget;
- At sikre en fortsat økonomisk udvikling af landdistrikterne i Amerika;
- At sikre forbrugerne et nødvendigt udbud af fødevarer til rimelige priser.

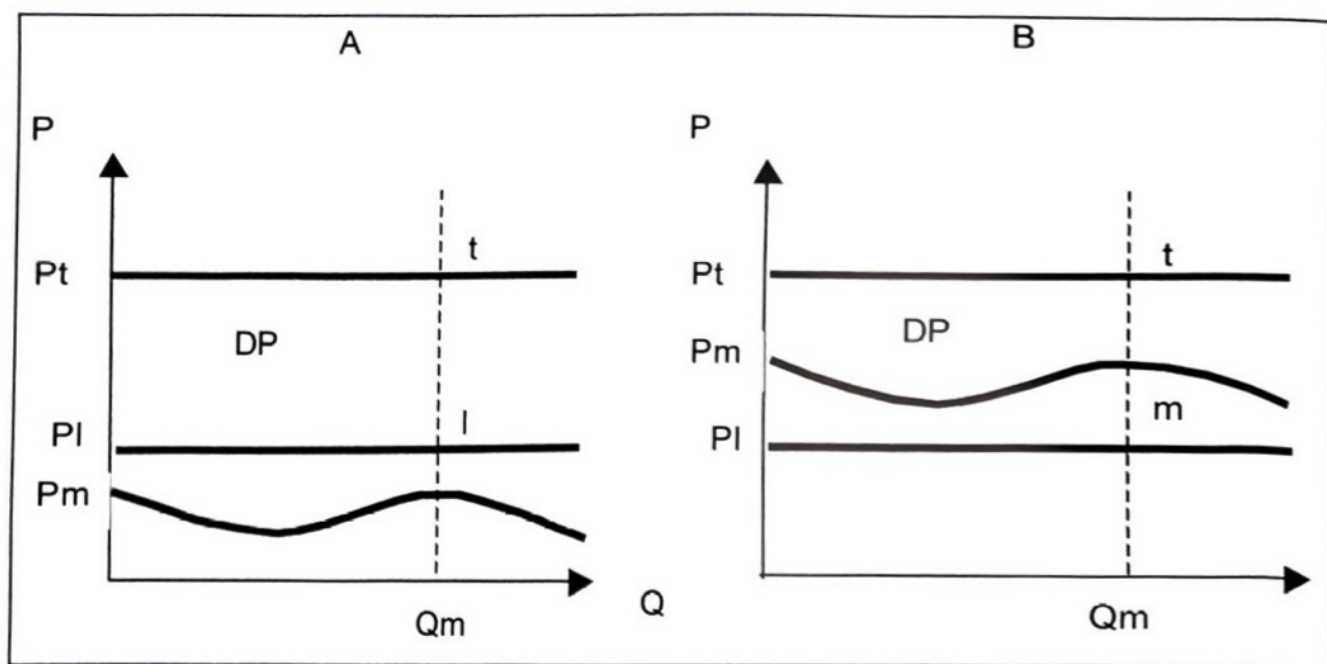
Udover de ovennævnte målsætninger, der for det meste er rettet mod indlandet, arbejder USA også med en række udadvendte internationale landbrugspolitiske målsætninger.

Disse bygger på en effektiv allokering af de til rådighed værende ressourcer igennem princippet om det frie marked. Dette betyder, at USA igennem multilaterale aftaler vil acceptere og forsvare princippet om en markedsorienteret økonomi, forbedre den fri konkurrence indenfor international handel og arbejde for en international liberalisering af landbrugspolitikken, så denne politik vil blive drevet af markedet og ikke af forskellige regerings lune (OECD, 1987 side 43).

4. Instrumenter i amerikansk landbrugspolitik

For at opfylde de ovennævnte landbrugspolitiske målsætninger har man igennem tiden benyttet en række instrumenter. Det historiske forløb og udviklingen i brugen af instrumenter i de forskellige landbrugslove gennemgås i afsnit 5 og 6. Her skal præsenteres lidt teori omkring de tre mest benyttede instrumenter, nemlig: markedslån (*Loan Rate*), direkte støtte (*Direct Payments*) og produktionsbegrænsning eksempelvis i form af braklægning (*Set-aside*).

Et af de instrumenter, der har været benyttet siden 1930'erne, er *Loan Rate* mekanismen, der fungerer som en slags interventionspris, der sikrer de amerikanske landmænd en mindstepris for deres produktion. Det amerikanske landbrugsministerium (USDA) yder et lån, igennem *Commodity Credit Corporation*¹ (CCC), til den enkelte landmand med pant i den kommende høst. Når landmanden har høstet og kender den aktuelle pris for den høstede afgrøde kan han vælge at tilbagebetale lånet plus renter eller indlevere den netop høstede afgrøde som betaling. Det vil sige, at hvis markedsprisen for høsten er højere end *Loan Rate*, kan det bedst betale sig for landmanden at tilbagebetale lånet, og modsat hvis markedsprisen er lavere end *Loan Rate*, vil det optimale være at indlevere høsten som betaling. Netop den sidste situation viser ordningens funktion som garant for, at landmanden sikres en mindstepris. Dette kan også vi-

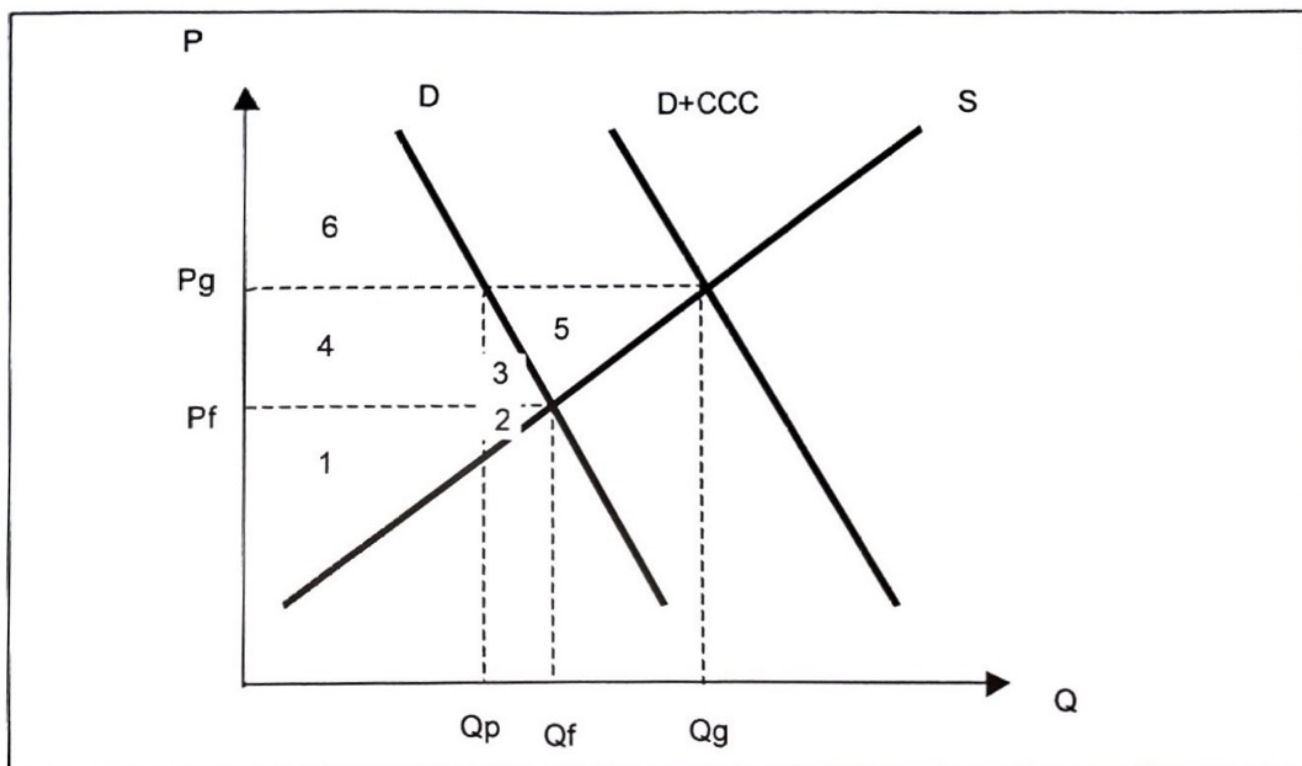


Figur 1. Udlædning af Deficiency Payment som værende forskellen mellem Target price (P_t) og markedsprisen (P_m) eller Loan Rate (P_l). A viser en situation hvor P_m er lavere end P_l og derved udgør udbetalingen af Deficiency Payment til landmanden arealet $P_t P_l P_m$ ved en produktion af Q_m . B viser en situation hvor P_m er højere end P_l (den normale situation) og i dette tilfælde udgør Deficiency Payment til landmanden arealet $P_t P_m P_l$ ved en produktion på Q_m .

Kilde: Penson et al. (1999)

ses grafisk, hvilket er gjort i figur 2 nedenfor, der viser et pris/mængde-diagram der viser markedet for eksempelvis hvede i en situation, hvor *Loan Rate* er højere end markedsprisen. Udgangspunktet er, at hvis markedskræfterne fik lov til at virke, ville der fremkomme et ligevægtpunkt på markedet for hvede ved prisen P_f og mængden Q_f . I denne situation er markedet ikke i ligevægt, idet *Loan Rate* er sat til P_g . Til denne pris vil landmanden producere Q_g , og forbrugerne vil efterspørge Q_p . Landmanden vil i den aktuelle situation udnytte sin mulighed og aflevere høsten til CCC, der til *Loan Rate* (P_g) efterspørger mængden Q_g udtrykt ved efterspørgselskurven $D+CCC$. CCC kan afsætte mængden OQ_p til forbrugerne, mens mængden $Q_p Q_g$ må interveneres med afledte lageromkostninger til følge.

Med hensyn til de velfærdsøkonomiske konsekvenser var producentoverskuddet og forbrugeroverskuddet i udgangssituationen uden *Loan Rate* henholdsvis 1+2 og 3+4+6. Efter indførelsen af *Loan Rate* er producentoverskuddet 1+2+3+4+5, og forbrugeroverskuddet er 6. Resultatet er, at producenterne vinder 3+4+5, og forbrugerne taber 3+4, og staten betaler 5. Som det tydeligt ses i dette eksempel, er det altafgørende størrelsen af *Loan Rate*. Hvis *Loan Rate* er for høj planlægger landmanden efter denne pris uden at tage hensyn til markedet, der vil derved hurtigt kunne opstå en uheldig påvirkning af landbrugets udbud.

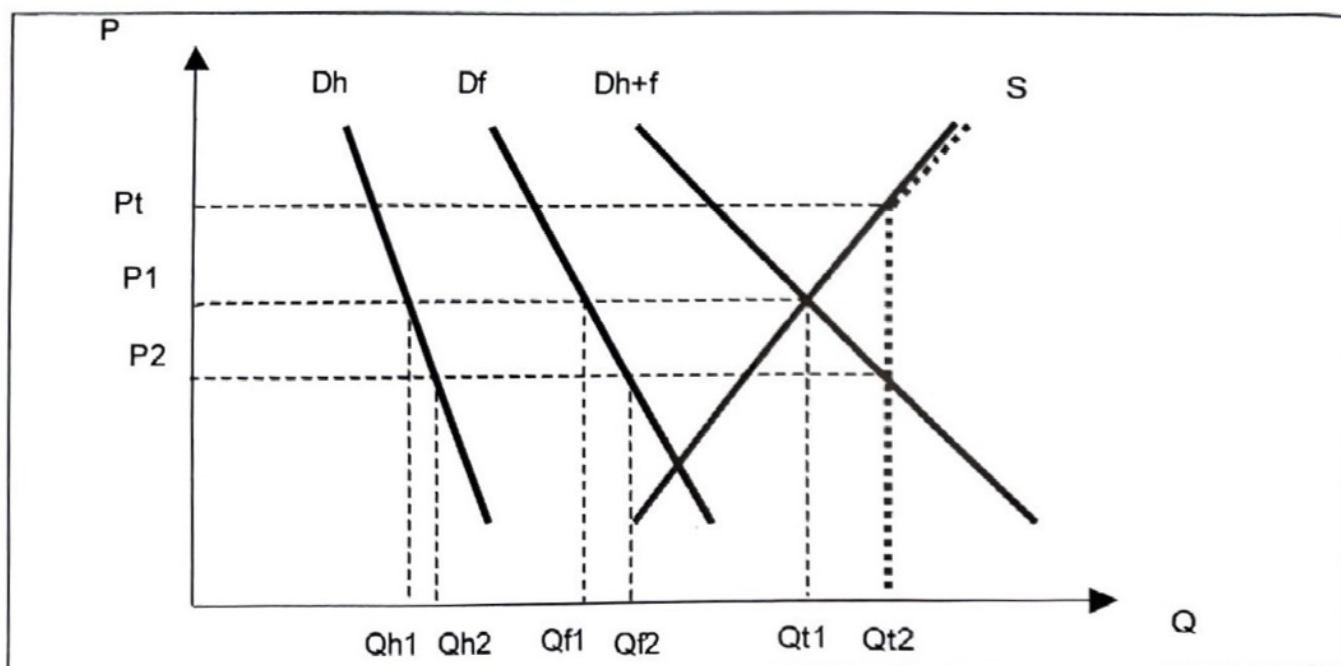


Figur 2. Loan Rate er en minimumspris, som staten garanterer landmanden for hans produkter. Ordningen fungerer som et lån, landmanden optager i begyndelsen af vækstsæsonen. Hvis markedsprisen efter høst er højere end Loan Rate betaler landmanden lånet plus renter tilbage. Hvis markedsprisen derimod er lavere end Loan Rate, afleverer landmanden årets høst til staten som betaling for lånet. Ovennævnte figur viser markedseffekterne af Loan Rate for eksempelvis hvede i en situation, hvor den aktuelle markedspris (P_f) er mindre end Loan Rate (P_g). I stedet for at få prisen P_f for hveden får landmanden istedet P_g . Som modydelse får staten hvedemængden $0Q_g$, hvor af mængden $0Q_p$ kan afsættes til forbrugerne, og mængden Q_pQ_g kan interveneres eller afsættes på verdensmarkedet.

Kilde: Penson et al. (1999)

Et andet centralt instrument i den amerikanske landbrugspolitik har været forskellige former for direkte støtteudbetalinger til landmanden. De to mest brugte former har været *Deficiency Payment* og katastrofehjælp (*Disaster Payment*). Efter den sidste landbrugslov *Farm Bill 1996* er *Deficiency Payment* blevet afløst af direkte dekoblede udbetalinger til landmændene. Udledningen af *Deficiency Payment* kan ses i figur 1. Staten fastsætter en såkaldt målpris (*Target Price*) P_t , som man ønsker landmanden skal opnå for sine produkter. Efter høst kendes mængden, der er høstet Q_m og markedsprisen P_f . Hvis mar-

kedsprisen er lavere end *Loan Rate*, udbetales arealet $PIPt$ til landmanden som *Deficiency Payment*. Hvis i stedet markedsprisen er højere end *Loan Rate*, udbetales arealet P_mP_t til landmanden som *Deficiency Payment*. Denne form for støtteordning varierer altså fra år til år afhængig af størrelsen af målprisen, størrelsen af *Loan Rate* og svingningerne i priserne på markedet samt produktionens størrelse. Målprisen er i mange år blevet fastsat ud fra landmandens produktionsomkostninger, og det helt store problem er, at denne ordning har en positiv indflydelse på udbudet, hvis prisen ligger højere end markedsprisen.



Figur 3. Denne figur viser Deficiency Payment i et stort eksportland som USA. Udgangspunktet er, at verdensmarkedsprisen P_1 medfører, at de amerikanske landmænd udbyder mængden Q_{t1} , der giver ligevægt på markedet, hvor den hjemlige efterspørgsel (D_h) til denne pris aftager mængden Q_{h1} , og verdensmarkedets efterspørgsel (D_f) er mængden Q_{f1} . Dette giver den totale efterspørgselskurve (D_h+f) og mængden Q_{t1} . Der indføres nu Deficiency Payment, og der fastlægges en målpris P_t . Landmændenes udbudskurve vil nu være lodret op til denne pris. Dette er vist ved den fede stiplede linie. P_t vil medføre, at landmændene vil udvide produktionen til mængden Q_{t2} , der vil presse verdensmarkedsprisen nedad i figuren til P_2 . Til denne pris vil de hjemmelige forbrugere aftage mængden Q_{h2} , og de udenlandske forbrugere vil aftage Q_{f2} . D_h er mere uelastisk end D_f , og dette gør, at verdensmarkedet må tage en større del af den udvidede produktion. Man kan derved sige at Deficiency Payment derfor også fungere som eksportstøtte, hvis den gives ubegrænset.

Kilde: Egen fremstilling på baggrund af Hill & Ingersent (1982)

sen nøjagtig på samme måde, som det er vist i figur 2 med hensyn til *Loan Rate*. *Target Price* og *Loan Rate* er derfor igennem mange år blevet brugt i forbindelse med ordninger, der kunne begrænse produktionen. Q_m i figur 1 kan opfattes som værende en produktionsbegrænsning. Figur 3 viser virkningerne af Deficiency Payment på priser og mængder på henholdsvis hjemmemarkedet og verdensmarkedet i et traditionelt pris/mængde-diagram. D_h er efterspørgselskurven på hjemmemarkedet, D_f er efterspørgselskurven på verdensmarkedet, og D_h+f viser den samlede efterspørgselskurve. S er de amerikanske

landmænds udbudskurve af eksempelvis hvede. Udgangspunktet er ligevægtsprisen og -mængden P_1 og Q_{t1} . Der indføres nu Deficiency Payment vist ved målprisen P_t . Landmændene vil nu planlægge deres produktion efter denne pris og producere mængden Q_{t2} . Dette presser verdensmarkedsprisen nedad i figuren til P_2 . Både hjemmemarkedet og verdensmarkedet aftager en større mængde. På grund af en mere uelastisk efterspørgsel på hjemmemarkedet i forhold til verdensmarkedet må verdenmarkedet absorbere den største del af det øgede udbud. Det, der sker, er altså for det første, at en højere pris end ligevægts-

prisen fører til en større produktion. For det andet medfører den større produktion en lavere verdensmarkedspris. Det tredje og sidste er, at på grund af forskelle i efterspørgselselastisiteter må verdensmarkedet tage en større del af den øgede produktion end hjemmemarkedet.

En anden form for direkte støtte, der er blevet benyttet i den amerikanske landbrugspolitik, er katastrofehjælp. Denne form for hjælp er blevet ydet til landmænd i enkelte stater eller regioner, der berøres af en eller anden naturkatastrofe som for eksempel tørke, oversvømmelser eller andre naturskabelige forhold. Den sidste form for direkte støtte der skal nævnes, er den produktionsafkoblede støtte, der i 1996 afløste *Deficiency Payment* indenfor hvede, foderkorn, ris og bomuld. Denne ordning, der hedder *Production Flexibility Contracts (PFC)*, er baseret på det historiske areal og udbytniveau samt en fastsat støtte per produktenhed. Den teoretiske fordel ved den produktionsafkoblede støtte er indlysende, idet den ikke virker stimulerende på produktionsomfanget og dermed er medvirkende til at løse hele problemer med overproduktion og forvriddninger af verdensmarkedsprisen. *PFC* er i øvrigt udformet på en sådan måde, at denne støtte falder inden for Uruguay-regelsættet med hensyn til direkte dekoblet støtte (GATT, 1993). I praksis er det mere tvetydigt, om de nye *PFC Payments* påvirker landbrugets udbud. For en uddybende diskussion af direkte støtte og denne støtteforms påvirkning af produktionen, henvises der til Kjeldahl (1995), OECD (1990) og OECD (1991).

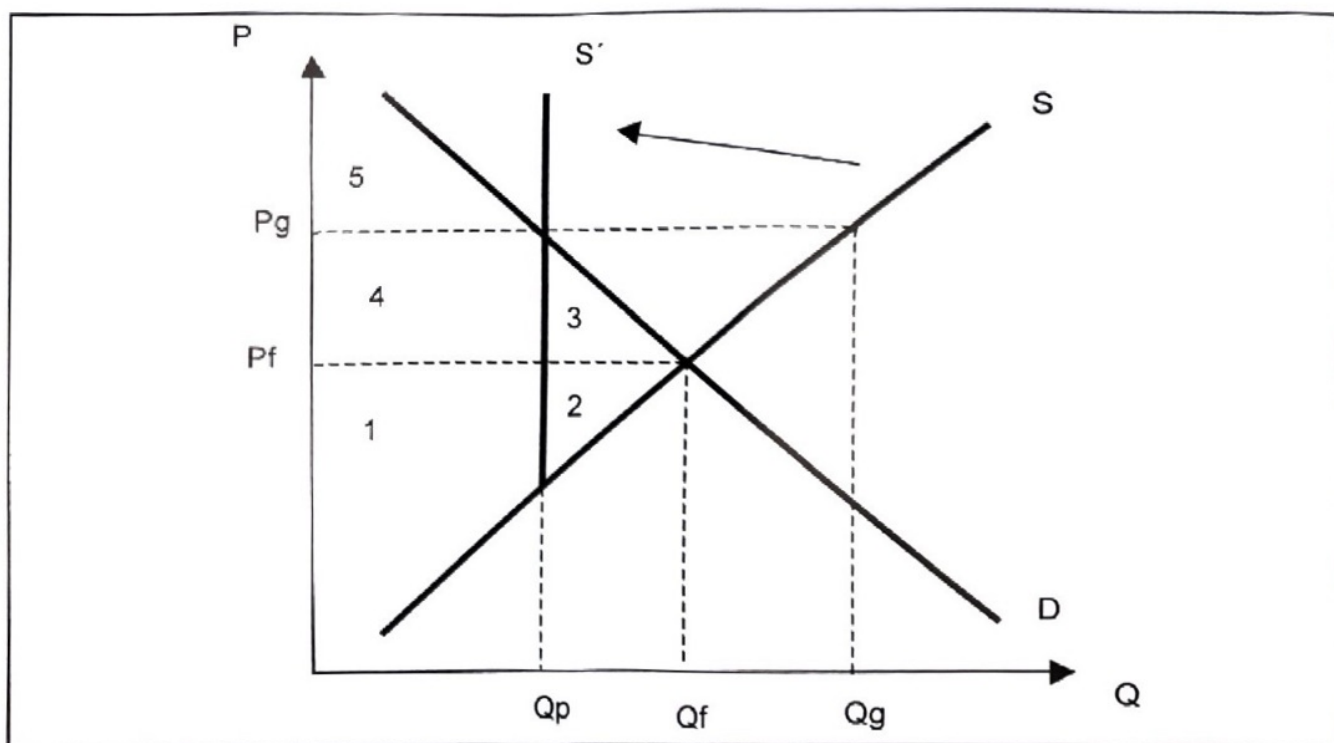
Et af de mest benyttede instrumenter i kampen mod den overproduktion, der som nævnt tidligere stimuleres af de forskellige pris- og indkomststøtteordninger, der på den ene eller anden måde er bundet op på produktionen, har været forskellige former for produktionsbegrænsning. Figur 4 viser et pris/mængde-diagram, der præsenterer de markeds-

mæssige effekter af braklægning. Braklægning af produktionsjord har været en betingelse for udbetaling af støtte samt deltagelse i de forskellige låneordninger. Udgangspunktet i figur 4 er, at hvis markedskræfterne fik lov til at virke, ville der opstå en ligevægtssituation på markedet ved prisen P_f og mængden Q_f . Der indføres nu en støtteordning, der sikrer landmanden prisen P_g . Dette medfører at landmanden vil producere mængden Q_g , hvoraf forbrugerne kun vil efterspørge Q_p . Der opstår altså en situation, hvor staten må intervenere mængden $Q_p Q_g$. For at undgå denne overskudsproduktion, indføres braklægning, der tvinger landmanden til at tage produktionsjord ud af omdriften, og udbudskurven S presses derved mod venstre til S' .

Med hensyn til de velfærdsmæssige konsekvenser var producentoverskuddet og forbrugeroverskuddet i udgangssituationen inden indførelsen af braklægning henholdsvis 1+2 og 3+4+5. I situation to med prisstøtte æder producenterne noget af forbrugeroverskuddet, og producentoverskuddet er lig med 1+2+3+4, hvorimod forbrugerne må nøjes med 5. Efter indførelsen af braklægning er producentoverskuddet 1+4 og forbrugeroverskuddet 5. Det velfærdsøkonomiske nettotab er 2+3. Det centrale i braklægningsordningen er, at ved at indføre en begrænsning på produktionen og derved reducere den mængde korn, der kommer på markedet, vil den naturlige pris på markedet være lig med den støttede pris P_g . Dette er nemt at vise teoretisk i et pris/mængde-diagram, men i praksis vil der være en række forhold, der gør det svært at ramme det rigtige braklægningsniveau. Landmændene kan for eksempel tage den dårlige jord ud af omdrift eller presse produktiviteten op ved at indføre ny teknologi.

5. Den amerikanske landbrugspolitik i historisk perspektiv

De landbrugspolitiske ordninger i USA har som i andre vesteuropæiske lande (Friedmann, 1975) udgangspunkt i den økonomi-



Figur 4. Udgangspunktet er at der ved prisen P_f og mængden Q_f er ligevægt mellem udbud og efterspørgsel på eksempelvis markedet for hvede. Hvis regeringen ud fra en landbrugspolitisk målsætning ønsker at give landmanden en højere pris for hvede eksempelvis P_a vil der opstå en situation hvor forbrugerne til den nye pris kun vil aftage Q_p . Mængden Q_p og Q_g kan enten afsættes på verdensmarkedet eller interveneres af staten. Hvis verdensmarkedet for det aktuelle produkt er overfyldt vil begge muligheder skabe problemer og omkostninger for staten. Ved at indføre en foranstaltning der begrænser produktionen, i dette tilfælde braklægning (set aside) presses udbudskurven mod venstre og der kan skabes et nyt ligevægtspunkt ved prisen P_a og mængden Q_p .

Kilde: Penson et al. (1999)

ske depression i 1930'erne der ramte landbruget relativt hårdt. Ifølge Rasmussen et al. (1976) var landbrugssektoren den første sektor i den amerikanske økonomi, der blev ramt af krisen. Landbrugets nettoindkomst var i 1932 kun en tredjedel af, hvad den havde været i 1929. Priserne på landbrugsprodukter faldt mere end 50 procent, mens de priser, landmanden måtte betale for input, kun faldt med 32 procent. Denne udvikling var begyndt i 1920'erne og kulminerede altså i den store depression i 1933. Det helt store problem var en stigende overproduktion, og flere forsøg på frivilligt at indføre forskellige former for produktionskontrol var slået fejl

med alvorlige problemer for landbrugets indkomster til følge (Rasmussen et al., 1976 side 1-2; Rasmussen & Baker, 1979 side 1-3).

I 1933 vedtog den amerikanske kongres *The Agricultural Adjustment Act of 1933*, der byggede på en idé om, at landbrugets bytteforhold skulle bringes tilbage til niveauet fra 1909-14, der ansås som værende et fair niveau (I den amerikanske landbrugspolitik er dette forhold igennem tiden blevet kendt og omtalt som paritetsbetragtningen). Dette skulle realiseres igennem fem forhold. For det første skulle der igennem frivillige ord-

ninger sikres en arealreduktion af hovedafgrøderne. For at understøtte denne braklægning skulle der ydes direkte støtte som kompensation. For det *andet* skulle frivillige ordninger med virksomheder, producentforeninger og andre, der handlede med landbrugsvarer, sikre en vis regulering af markedet. For det *tredje* at registrere og overvåge handlen med landbrugsprodukter for at eliminere forskellige former for forvridninger. For det *fjerde* at vurdere nødvendigheden og eventuel størrelsen af forarbejdningsafgifter. Det *femte* og sidste forhold var at benytte skatteindtægter og egnede fonde til at finansiere henholdsvis tilpasningsordninger, udvidelse af markeder samt elimineringen af de landbrugsmæssige overskud. I tilknytning til loven af 1933 indføres statslån, marketingskvoter, ordninger til overskudsfjernelse og importkvoter. Statslånene (*Loan Rate*) fungerede som allerede nævnt i afsnit 4 som et sikkerhedsnet for den enkelte landmand. Lånet udbetales til landmanden inden høst og sikrer ham likviditet. Når høsten er i hus, opgøres værdien. Hvis prisen på markedet er lavere end *Loan Rate*, afleveres høsten til staten som betaling for lånet. Hvis i stedet markedsprisen er højere end *Loan Rate*, betales lånet plus renter tilbage til staten. For en række af hovedafgrøderne indføres marketingskvoter for den enkelte landmand. Hvis disse kvoter blev overskredet, og der blev sendt mere på markedet end tilladt, måtte landmanden betale en strafafgift. Dette indføres hovedsageligt for at ramme de landmænd, der ikke ønsker at deltage i braklægningsordningen. Det overskud af fødevarer, som staten nødvendigvis fik igennem støtteopkøb og som betaling af *Loan Rates* i forbindelse med lave markedspriser, blev igennem forskellige ordninger fordelt til skolebørn, arbejdsløse personer i USA og til fattige i den tredje verden. På områder, hvor USA var nettoimportør, blev der indført importkvoter for at beskytte de indenlandske producenter (Rasmussen et al., 1976 side 2-5; Rasmussen & Baker, 1979 side 3-10).

I 1936 blev det oprindelige princip omhandlende en fast prisparitet, med udgangspunkt i prisniveauet fra 1909-14 mellem landbrugets indkøbspriser og salgspriser, suppleret med en bestemmelse om indkomstparitet mellem landmænd og ikke-landmænd, ligeledes med udgangspunkt i niveauet fra 1909-14. De nationale støtteordninger tog herefter sigte på at bringe landbrugets pris- og indkomstniveau op på paritet. Paritetsformlen blev ændret i 1948 på grund af de vedvarende produktivitetstigninger i landbruget. I stedet for at tage udgangspunkt i pris- og indkomstniveauet fra 1909-14, blev der taget udgangspunkt i et glidende gennemsnit fra de sidste ti år for netop at opfange produktivitetstudviklingen. I 1959 ændrede man på vægterne i den formel, der beskrev produktionsmidlernes sammensætning til mere tidssvarende forhold. Op igennem årene er de enkelte dele ændret flere gange. Paritetsbetragtningen spiller stadigvæk i 1990'erne en central rolle i den amerikanske landbrugspolitik, dog mere indirekte i dag end før (Rasmussen et al., 1976 side 14; Rasmussen & Baker, 1979 side 17).

Dette højprissystem, der siden 1930'erne blev skabt med intern og ekstern markedsregulering, omfattende hovedafgrøderne indenfor den vegetabiliske produktion og mælke- og mejeriprodukter indenfor den animalske produktion, fungerede med enkelte justeringer og tilpasninger frem til begyndelsen af 1960'erne. Allerede i begyndelsen af 1950'erne startede der en diskussion i USA omkring støtteordningerne indenfor landbruget. Denne diskussion drejede sig ikke om afskaffelse af støtten, men mere om det optimale i at have et højprissystem med faste støtteniveauer. Alternativet var et lav- eller mellemprissystem med variabel støtte alt afhængigt af prisudviklingen på verdensmarkedet. For en generel diskussion af højpris- kontra lavprissystemet se Hansen (1995) og Thomsen (1993). Ændringen af landbrugspolitikken blev indført gradvis i 1960'erne og 1970'erne igennem forskellige landbrugslove, der

omlagde landbrugspolitikken indenfor det vegetabiliske område til en politik baseret på et lavprissystem, der opererede med minimumspriser i form af *Loan Rate* mekanismen, produktionsbegrænsning i form af *Set-Aside* og direkte støtte til den enkelte landmand i form af *Deficiency Payment*. Inden for mælke- og mejeriprodukter fortsatte man det traditionelle prisstøttesystem med administrativt fastsatte priser og intervention kombineret med importregulering. Den eneste forskel var en justering af de høje priser til et mere moderat leje i form af et mellemprissystem (Rasmussen et al., 1976 side 13-21; Rasmussen & Baker, 1979 side 21-32).

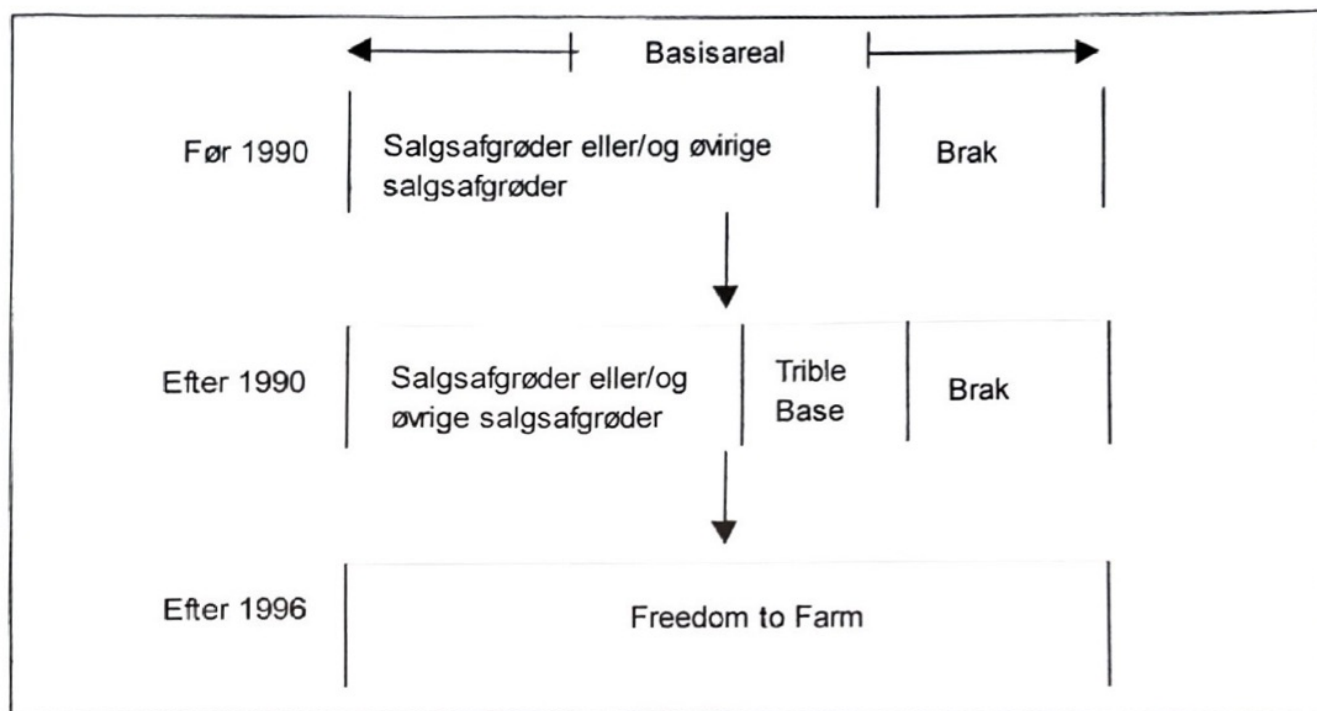
De to landbrugslove i 1980'erne henholdsvis *Agriculture and Food Act of 1980* og *Food Security Act of 1985* havde som hovedsigte at gøre den amerikanske landbrugspolitik mere markedsorienteret. Udgangspunktet var, at USDA fik uddelegeret en række beføjelser med hensyn til styring af en række af de landbrugspolitiske instrumenter i de to loves løbetid. Indenfor den vegetabiliske produktion drejede det sig om niveauet af *Loan Rate* og *Target Price* samt omfanget af *Set-Aside*, og indenfor den animalske produktion drejede det sig om styringen af de administrative priser indenfor mælke- og mejeriprodukter. I 1985-loven besluttes det endvidere, at niveauet af *Target Price* gradvis skulle reduceres i lovens løbetid, samt begyndende programmer indenfor bekæmpelse af erosion (Johnson et al., 1982; USDA, 1986).

6. Den amerikanske landbrugspolitik i 1990'erne

Den landbrugspolitiske virkelighed for den amerikanske landmand i begyndelsen af 1990'erne kan i store træk beskrives ud fra figur 1 foroven og den øverste kasse i figur 4 forneden. Med hensyn til de såkaldte programafgrøder, der består af henholdsvis salgsafgrøder (hvede, havre, byg, majs og sorghum) og øvrige salgsafgrøder (ris, bomuld og oliefrø såsom raps, olieør, soya-

bønner, solsikke m. v.), kunne der på betingelse af braklægning ydes *Deficiency Payment* og *Loan Rate* til salgsafgrøder og *Loan Rate* til øvrige salgsafgrøder. Til arealet under braklægning blev der ikke ydet støtte. På baggrund af historiske produktionsdata fra de sidste fem år havde hver landmand fået tildelt et basisareal for hver enkel programafgrøde. Det årlige støttebeløb til landmanden blev udregnet som vist i figur 1 foroven. Hvis markedsprisen var over *Loan Rate*, fik landmanden udbetalt forskellen mellem markedspris og *Target Price* som *Deficiency Payment*, mens han skulle betale *Loan Rate* tilbage plus renter. Hvis markedsprisen lå under *Loan Rate*, fik landmanden udbetalt forskellen mellem *Loan Rate* og *Target Price* som *Deficiency Payment*, mens høsten kunne indleveres til staten som betaling for lånet. Niveauet for *Loan Rate* og *Target Price* blev fastsat politisk med udgangspunkt i det amerikanske landbrugs produktionsomkostninger samt produktivitetsændringer. Det skal dog nævnes, at der ikke var tale om en naturlov i relation til, at *Target Price* skulle sættes så højt, at den altid lå over markedsprisen. Det modsatte er også set. Indenfor produktionen af sukker og mælke- og mejeriprodukter eksisterede der et traditionelt prisstøttesystem med administrativt fastsatte høje priser, der blev understøttet af importregulering og statslige støtteopkøb. Indenfor den øvrige animalske produktion fandtes ingen administrative priser. Dog var der inden for oksekød forskellige eksportstøtteordninger (OECD, 1990 side 134-137; OECD, 1991 side 180-183).

Farm Bill 1990 eller som loven rigtig hed *The Food, Agriculture, Conservation and Trade Act of 1990* afløste *Farm Bill 1985* i slutningen af 1990. Udover en justering af de forskellige administrative priser var den største nyskabelse inden for den vegetabiliske produktion en indførelse af et *Tribble Base* areal indenfor basisarealet. Dette ses i midten af figur 5 forneden. Ideen bag dette var, at



Figur 5. Figuren viser den landbrugspolitiske virkelighed for den amerikanske landmand før 1990, efter 1990 og efter 1996. For at regulere produktionen har hver enkelt landmand på baggrund af de sidste fem års areal med programafgrøder fået tildelt et basisareal for hver afgrøde. Programafgrøder består af salgsafgrøder (Hvede, havre, byg, majs og sorghum), hvortil der kan ydes *Deficiency Payment* og *Loan Rate*, og øvrige salgsafgrøder (ris, bomuld og oliefrø såsom raps, oliehør, soyabønner, solsikke m. v.), hvortil der kan ydes *Loan Rate*. Før 1990 kunne landmænd, der deltog i støtteprogrammet, dyrke salgsafgrøder og/eller øvrige salgsafgrøder på basisarealet på den betingelse, at et vist areal blev udlagt som brak uden tilskud. Efter 1990 blev fleksibiliteten øget, og der blev indført det såkaldte *Tribal Base* areal (15 procent af basisarealet), hvor på landmanden uafhængigt af afgrødekvoterne kan dyrke de programafgrøder, han tror på. Til afgrøderne i *Tribal Base* kan der ydes *Loan Rate*. Efter 1996 er bestemmelsen om brak faldet bort, og der kan uafhængigt af afgrødekvoter dyrkes de programafgrøder, landmanden tror på.

den enkelte landmand skulle have større frihed, når det årlige afgrødevalg planlægges. Udgangspunktet var, at der på 60-65 procent af basisarealet kunne dyrkes programafgrøder under den forudsætning at afgrødekvoterne overholdtes. Til dette areal blev der givet *Deficiency Payment* og *Loan Rate*. Derudover udgjorde *Tribal Base* arealet 15 procent af basisarealet, og på dette areal kunne landmanden selv bestemme, uafhængig af afgrødekvoter, hvilke afgrøder han ville dyrke. Dette gælder også ikkeprogramafgrøder. Til dette areal blev der givet *Loan Rate*. Betin-

gelsen for at deltage var, at 20-25 procent af basisarealet skulle braklægges. Indenfor den animalske produktion skete der udover justeringer og tilpasninger af den administrative pris for mælke- og mejeriprodukter ingen ændringer af landbrugspolitikken. Det samme var tilfældet med hensyn til handelspolitikken (OECD, 1991 side 183-185).

Op til vedtagelsen af *Farm Bill 1990* havde miljøet ikke spillet den store rolle i amerikansk landbrugspolitik. Det skal dog for en god ordens skyld nævnes, at der i *Farm Bill*

1985 blev vedtaget et *Conservation Program* til bekæmpelse af erosion (USDA, 1986;). Men i *Farm Bill 1990* har miljøet en central placering igennem en række nye initiativer (OECD, 1991 side 185; Wiuff & Andersen, 1991 side 7-8):

- a. **Sustainable Agriculture.** I lovens løbetid (5 år) er der afsat midler til forskning i et økologisk præget bæredygtigt landbrug.
- b. **Alternative Agriculture.** I USDA-regi oprettes der et forskningscenter (*Applied Agricultural Research Commercialization Center*), der skal fremme udviklingen af alternative landbrugsprodukter på bekostning af traditionelle produkter.
- c. **Sodbuster.** Dette lovelement går ud på at forhindre landmænd i at dyrke jord, der for eksempel er følsom overfor erosion. Landmænd, der bryder denne lov, kan straffes med bøde. Ved en fortsat overtrædelse af disse bestemmelse vil landbrugsstøtten blive fjernet.
- d. **Agricultural Resources Conservation Program (ARC).** Dette program, der også kendes under navnet *Swampbuster*, skal beskytte lavtliggende produktionsjord, der er erosionsfølsom, samt bevare naturlige vådområder igennem støtte til braklægning
- e. **Crop Rotation.** Dette program skal opmuntre landmænd til at vælge et sædskifte med miljøvenlige afgrøder, uden at det går ud over støtteudbetalingen, der ellers er bundet til særlige afgrøder.
- f. **Pesticide Recordkeeping.** Landmændene skal føre regnskab med forbruget af pesticider. Disse regnskaber skal indsendes til USDA og stilles til rådighed for de lokale sundhedsmyndigheder. Udover dette indeholder dette program også, at sprøjteførerne skal have et certifikat, hvis de fortsat vil udbringe pesticider.
- g. **Organic Certification.** USDA skal fastsætte nationale standarder for økologisk produktion og mærkning af økologiske varer.

Den nuværende landbrugslov *Farm Bill 1996*, eller som loven rigtig hedder *Federal Agriculture Improvement and Reform Act (FAIR Act)*, gælder for perioden 1996-2002 hvilket er syv år og ikke fire til fem år, som har været den normale løbetid for de amerikanske landbrugslove igennem tiden. Argumentet for dette har været et ønske om en sammenkædning af landbrugspolitikken og det fiskale budget, der arbejder med en rammeperiode på syv år. Udover denne sammenkædning har også et ønske om større frihed til de amerikanske landmænd samt den nuværende GATT-aftale samt forventningerne til den nye WTO-runde spillet en afgørende rolle i forløbet omkring *Farm Bill 1996*. Set i forhold til *Farm Bill 1990* indeholder *Farm Bill 1996* ret radikale ændringer indenfor programafgrøder, mælke- og mejeriprodukter samt miljøforhold (Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut, 1996 side 75).

Ordningen med *Target Price* og *Deficiency Payment* indenfor programafgrøder afskaffes, og der indføres i stedet en direkte betaling til landmanden, der er dekoblet produktionen. Denne støtteform, der omtales *Production Flexibility Contract Payments (PFC)*, er baseret på det historiske areal og udbyttelniveau samt en fastlagt støtte per produktenhed. De enkelte landmænd tegner en syvårig kontrakt med USDA, og en betingelse for dette er, at de tidligere har deltaget i støtteprogrammer. Den totale støtte er fastfrosset i de syv år, kontrakten løber, og den nedtrappes gradvist frem mod år 2002. Hvad der skal ske efter 2002, er stadigvæk et åbent spørgsmål. Der kan stadig opnås *Loan Rate* til programafgrøder, og disse er fastsat til 85 procent af gennemsnittet af de sidste fem års priser eksklusive højeste og laveste år. Med hensyn til produktionsbegrænsningerne i form af braklægning og areal- og afgrødekvoter er disse ordninger afskaffet. Landmanden kan nu, som det ses forneden i figur 5, selv bestemme, hvilke afgrøder der skal dyrkes på basis af udviklingen af de relative priser på markedet. Den eneste undtagel-

se er frugt og grønsager. Dette er grunden til, at *Farm Bill 1996* også ofte betegnes som *Freedom to Farm*. Med hensyn til sukker holdes prisen oppe på det amerikanske marked ved hjælp af importtold og -kvote (Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut, 1996 side 76; OECD, 1996 side 109; OECD, 1997 side 80; OECD, 1998 side 96-100; OECD, 1999 side 148).

Med hensyn til den animalske produktion skete der også indenfor mælke- og mejeriprodukter radikale ændringer. Det nye i *Farm Bill 1996* er, at den enkelte landmand ikke længere vil blive straffet, hvis han producerer mere end sin kvote. Dette betyder i realiteten, at produktionen gives fri. Som en konsekvens af dette er prisstøtten på mælk gradvist blevet reduceret med 4,3 procent fra 1996 til 1999, hvorefter den traditionelle prisstøtte afløses af *Loan Rate* mekanismen, der skal baseres på 1999 prisniveauet. Frem til 1999 blev prisen på mælke- og mejeriprodukter holdt ved hjælp af statslig intervention, importkvoter og eksportstøtte. Efter 1999 vil staten ikke længere intervenere direkte. Indirekte vil der dog fortsat kunne forekomme intervention i tilfælde af, at *Loan Rate* er over markedsprisen. Det skal dog nævnes, at denne ændring der skulle have været trådt i kraft den 1. januar 1999 ifølge OECD (2000) er udskudt i foreløbig to år på baggrund af dårlige tider for mælkeproducenterne. Importkvoter og -told sammen med forskellige former for eksportstøtte vil fortsat benyttes. Indenfor okse-, svine- og fjerkrækød gives der fortsat ingen prisstøtte. Importkvoterne for oksekød samt eksportstøtte til oksekød, svinekød og fjerkrækød opretholdes indenfor rammerne af GATT/WTO-regelsættet (OECD, 1996 side 109; OECD, 1997 side 80; OECD, 1998 side 96-100; OECD, 1999 side 150-151).

Med hensyn til miljødelen af den amerikanske landbrugspolitik indeholder *Farm Bill 1996* også flere interessante forhold. I modsætning til *Farm Bill 1985*, hvor miljøpolitik-

ken mest gik i retning af en øget produktionskontrol, er politikken ændret i *Farm Bill 1990* og senere i *Farm Bill 1996* til nu direkte at være rettet mod bevaring og sikring af jord, naturområder, vilde dyr og planter. De forskellige programmer, der er nævnt ovenfor i forbindelse med *Farm Bill 1990*, er opretholdt under mere eller mindre formelle former, og der er afsat omfattende midler til disse områder. Landmændene kan altså opnå en stigende støtte ved at deltage i disse miljøprogrammer efter 1996 (OECD, 1999 side 151). Ifølge Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut (1996) var næsten 10 procent af produktionsarealet (14,7 millioner hektarer) med i en af miljøordningerne i 1996 (Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut, 1996 side 75).

Afslutningsvis skal det nævnes at *Farm Bill 1996* også indeholder forhold omkring strukturpolitik, intern og ekstern fødevarehjælp samt mulighed for katastrofehjælp til landmænd, der rammes af naturfænomener. Med hensyn til strukturpolitikken er der blandt andet afsat midler til en udviklingsfond, der betegnes *Fund for Rural America*. Midlerne fra denne fond går til forskning indenfor området eller til regulære udviklingsprojekter indenfor definerede områder. Interne og eksterne ordninger for fødevarehjælp fungerer ved, at staten opkøber produkter og under en eller anden form fordeler dem til udsatte og fattige personer i ind- og udland. Med hensyn til katastrofehjælp er det en af de muligheder der, siden 1930'erne har eksisteret i amerikansk landbrugspolitik, hvis landmændene bliver ramt af naturfænomener. Denne mulighed for støtte er ofte blevet brugt både historisk og i nyere tid, senest i 1998, hvor der var problemer med tørke og oversvømmelser mange steder i landet. Nedenfor i afsnit 7 gives en mere detaljeret beskrivelse af denne støttes størrelse og omfang i 1998 (OECD, 1997 side 78-82).

Tabel 3. Niveaue for Loan Rates og PFC for hovedprodukter i 1997 og 1998 (vækstsæsoner)

Produkttype	Loan Rates US\$/t		PFC i millioner US\$	
	1997	1998	1997	1998
Hvede	94,8	94,8	1.397	1.497
Majs	74,4	74,4	3.384	2.633
Sorghum	69,3	68,5	338	287
Byg	72,1	71,7	113	120
Rug	76,5	76,5	8	9
Ris	143,5	143,5	448	478
Bomuld (upland)	1.144,6	1.144,6	597	637
Soyabønner	193,3	193,3	n.a.	n.a.
Andre oliefrø	205,0	205,0	n.a.	n.a.
Sukker	396,8	396,8	n.a.	n.a.
Mælk	224,9	221,6	n.a.	n.a.
I alt			6.286	5.661

n.a.: PFC ydes ikke til disse produkter, eller data har ikke været tilgængelig.

Kilde: OECD (1999)

7. Landbrugspolitikens omfang og størrelse

En af intentionerne bag *Farm Bill 1996* var en tættere sammenknytning af den amerikanske landbrugspolitik og den generelle finanspolitik. Dette har bevirket, at loven gælder i syv år, der er rammeperiode for den amerikanske finanslov, samt at støtteniveauet i de enkelte landbrugspolitiske ordninger som udgangspunkt er fastlagt i den syvårige periode.

Tabel 3 foroven viser niveauet for støtte i form af *Loan Rate* og *PFC* til udvalgte hovedprodukter i henholdsvis 1997 og 1998. Ifølge Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut (1996) og OECD (1997) er der fastsat et støtteloft for *PFC* på 40.000 dollars per person, hvilket er 10.000 dollars mindre end i *Farm Bill 1990*. Landmænd, der ejer andele i landbrugsselskaber, kan dog få tilskud for tre bedrifter. Maksimumsgrænsen er 80.000 dollars per person i modsætning til 100.000 dollars per person under *Farm Bill 1990*. Med hensyn til *Loan Rate* fastholdes minimumsprisgarantigrænsen på 75.000 dol-

lars for den første bedrift og 37.500 dollars for de efterfølgende to enheder. Det vil sige 150.000 dollars per person. Det samlede støtteloft for direkte tilskud for den enkelte landmand er altså 230.000 dollars under *Farm Bill 1996* i modsætning til 250.000 dollars under *Farm Bill 1990*. Den direkte støtte (*PFC*) er fastlagt således, at den gradvist nedtrappes fra 1997 til 2002, hvor niveauet er sammenlignelig med niveauet af *Deficiency Payments* i 1995, som var historisk lav (Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut, 1996 side 76-77; OECD, 1999 side 150).

Tabel 4 forneden viser *Producer Support Estimate*² (*PSE*) beregninger for en række produkter enkeltvis og i alt i perioderne 1986-1988, 1991-1993 og 1997-1999 samt for 1997, 1998 og 1999. Ved at kigge på tabellen kan man tydelig se, hvilke produkter der i perioden har været mest støttet. Det gælder især mælk og sukker, hvor støtten i hele perioden har udgjort omtrent halvdelen af produktionsværdien. Derudover er det især de forskellige korntyper, der har modtaget en

Tabel 4. *Producer Support Estimate (PSE) for de enkelte produkter i perioden 1986-1999*

	1986-88	1991-93	1997-99	1997	1998	1999
Hvede	50	42	37	25	38	46
Majs	38	19	24	15	25	30
Andet korn	41	29	34	23	38	40
Ris	52	44	17	10	14	26
Oliefrø	8	7	15	5	11	25
Sukker	59	53	56	40	41	68
Mælk	60	52	54	45	61	57
Oksekød	6	5	4	3	4	4
Svinekød	4	4	4	3	3	13
Fjerkrækød	12	3	3	3	2	4
Fårekød	6	5	7	4	4	13
Uld	52	77	3	12	14	4
Æg	9	10	3	5	3	3
Andre varer	21	18	19	15	21	23
Ialt	26	19	20	14	22	24

Kilde: OECD (1999) og OECD (2000)

god del af støtten. Den samlede PSE værdi har været faldende frem til 1997 hvorefter den igen er steget i 1998 og yderligere i 1999. Dette er lidt underligt set i forhold til målene i *Farm Bill 1996* og tabel 3, men skyldes især ekstra støtte givet som katastrofehjælp og store mængder fødevarer købt op af USDA til fødevarehjælp (OECD, 1999; OECD, 2000).

Ifølge OECD (1999) blev der i 1998 udbetalt *Market Loss Assistance Payments* for 2,9 milliarder dollars i forbindelse med udbetalingen af PFC, der udgjorde 5,7 milliarder dollars i 1998, altså en forøgelse af denne støtte på 33,7 procent. Udover dette beløb er der også i 1998 udbetalt 3 millioner dollars til bomuldsproducenter og 3 millioner til rosinproducenter i katastrofehjælp. Også indenfor den animalske produktion er der ydet katastrofehjælp i 1998. Mælkeproducenterne fik udbetalt 200 millioner dollars i *Market Loss Assistance Payments* og 3 millioner dol-

lars igennem *The 1998 Disaster Emergency Assistance Program*. Udover denne støtte til mælkeproducenterne fik de animalske producenter generelt udbetalt 200 millioner dollars i kompensation for en katastrofal vækstsæson for foderafgrøder (OECD, 1999 side 149-150). Hvis de ovenstående beløb lægges sammen, er der i 1998 betalt omkring 3,3 milliarder dollars i katastrofehjælp til de amerikanske landmænd. Ifølge Landbrugsraadet (1999a) blev der i 1998 samlet udbetalt omkring 18 milliarder dollars i støtte, det højeste beløb i mange år. Udover disse direkte støtteudbetalinger har USDA i 1998 haft store udgifter til opkøb af landbrugsvarer, der skal benyttes til fødevarehjælp. Normalt opkøbes omkring 3 millioner tons fødevarer om året, men i 1998 er der opkøbt 10 millioner tons. Ifølge OECD (2000) blev der i 1999 udbetalt 5,5 milliarder dollars i *Market Loss Assistance Payments* til planteproducenterne i forbindelse med den årlige udbetaling af PFC. Udover dette beløb fik planteproducen-

terne også udbetalt 1,2 milliarder dollars i katastrofehjælp (OECD, 2000 side 217). De foreløbige udsigter for 2000 viser ifølge Landbrugsraadet (2000) en fortsat stigning i *ad hoc* støtten. Den 26. maj vedtog Kongressen at give landmændene 7,1 milliarder dollars i Market Loss Assistance Payments i løbet af dette år (Landbrugsraadet, 2000 side 12).

8. Konklusion

Med udgangspunkt i USA's størrelse i verdensøkonomien og landets betydning for den internationale landbrugspolitik er det særdeles relevant at kende og forstå den amerikanske landbrugspolitik. Støtteordningerne har på samme måde som i visse europæiske lande rod i den store depression i 1930'erne og bygger i USA stadigvæk på de grundlæggende principper, der blev skabt dengang. Frem til 1960'erne eksisterede der indenfor både den vegetabiliske og animalske produktion et højprissystem, som vi kender det fra europæisk landbrugspolitik. Op igennem 1960'erne og 1970'erne blev politikken ændret til at blive mere markedsorienteret, og der blev indenfor den vegetabiliske produktion indført et lavprissystem baseret på direkte støtte. Indenfor den animalske produktion fortsatte det traditionelle prisstøttesystem, men med lavere priser end tidligere. I 1990'erne er politikken yderligere liberaliseret, og den nuværende landbrugslov har blandt andet introduceret dekoblede støtteordninger inden for den vegetabiliske produktion, der lever op til GATT reglerne. Hensynet til miljø og landskab har også i USA i løbet af 1990'erne fået en større betydning i landbrugspolitikken analogt med udviklingen i Europa.

Noter

1. Commodity Credit Corporation (CCC) blev oprettet den 17. oktober 1933 under det amerikanske landbrugsministerium (USDA) og fungerer som agent for USDA i forbindelse med Loan Rate-ordningen. Det er CCC der udfører alt det praktiske arbejde med udstedelse og opkrævning af lånene her-

under eventuelle interventioner (Rasmussen & Baker, 1979 side 5; Penson et al., 1999 side 294).

2. Producer Support Estimate (PSE) udtrykker per definition den betaling, der skal til for at kompensere landmanden for det indkomsttab, han ville få ved en fuldstændig liberalisering af landbrugspolitikken. PSE udtrykkes ofte som procent, og derved skal udtrykket opfattes som den procentdel af landbrugets produktionsværdi, der er støtte. Støttebegrebet i PSE beregningerne er bredt og indeholder alt fra prisstøtte over alle former for direkte støtte til indirekte støtte som uddannelse, forskning og rådgivning. PSE-begrebet blev udviklet af den amerikanske økonom T. Josling til brug for et arbejde under FAO i 1973. OECD har siden overtaget begrebet og videreudviklet metoden og udfører i dag jævnligt omfattende komparative arbejder ved brug af PSE-beregninger (Hansen, 1995). I slutningen af 1990'erne er der sket en omfattende udvidelse af begrebet på baggrund af de landbrugspolitiske reformer der i dette årti er blevet indført i en række OECD-lande. For en beskrivelse af dette se eksempelvis OECD (1999)

Litteratur

- Anderson, K. (1987). »On Why Agriculture Declines with Economic Growth«. *Agriculture Economics* 1 1987. Amsterdam
- Den Europæiske Centralbank (1999). »Månedsoversigt Juli 1999«. Den Europæiske Centralbank 1999. Frankfurt am Main
- EUROSTAT (1997). »Eurostat Årbog 1997 – Europa 1986-1996 statistisk set«. Eurostat 1999. Luxembourg
- Friedmann, K.J. (1975). »Danish Agricultural Policy, 1870-1970: The Flowering and Decline of a Liberal Policy«. *Food Research Institute Studies*, Vol. XIII, No. 3 1974. Stanford University. Stanford
- GATT (1993). »Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations«. GATT Secretariat 1993. Geneve
- Gros, D. & N. Thygesen (1998). »European Monetary Intergration – From the European Monetary System to Economic and Monetary Union«. Longman 1998. Essex
- Hansen, H.O. (1995). »Et liberalt landbrug? – Udviklingen i den internationale landbrugspolitik og betydningen for Danmark«. Jordbrugsforlaget 1995. Frederiksberg

- Hill, B.E. & K.A. Ingersent (1982). »An Economic Analysis of Agriculture«. Heinemann Educational Books 1982. London
- Johnson, D.G. (1987). »World Agriculture in Disarray Revisited«. Australian Journal of Agricultural Economics Vol. 31 No. 2 August 1987
- Johnson, J.D. & R.W. Rizzi, S.D. Short, R.T. Fulton (1982). »Provisions of the Agriculture and Food Act of 1981«. United States Department of Agriculture, Economic Research Service, National Economics Division, Agricultural Economic Report No. 483 1982. Washington D.C.
- Josling, T. & S. Tangermann (1999). »Implementation of the WTO Agreement on Agriculture and Developments for the next round of Negotiations«. European Review of Agricultural Economics, Vol. 26. No. 3. September 1999
- Kjelddahl, R. (1995). »Direct Income Payments to Farmers – Uses, implications and an empirical investigation of labour supply response in a sample of danish farm households«. Statens Jordbrugs- og Fiskerøkonomiske Institut Rapport nr. 85 1995. København
- Landbrugsraadet (2000). »Raadsnyt«. Raadsnyt Nr. 25. 7. juli 2000 Landbrugsraadet. København
- Landbrugsraadet (1999a). »Raadsnyt«. Raadsnyt Nr. 23. 25. juni 1999 Landbrugsraadet. København
- Landbrugsraadet (1999b). »Raadsnyt«. Raadsnyt Nr. 40. 5. november 1999 Landbrugsraadet. København
- Nedergaard, P. & H.O. Hansen, P. Mikkelsen (1993). »Efs landbrugspolitik og Danmark - Udvikling frem til år 2000«. Handelshøjskolens Forlag. 1993. København
- OECD (2000). »Agricultural Policies in OECD Countries – Monitoring and Evaluation 2000«. Organisation for Economic Co-operation and Development 2000. Paris
- OECD (1999). »Agricultural Policies in OECD Countries – Monitoring and Evaluation 1999«. Organisation for Economic Co-operation and Development 1999. Paris
- OECD (1998). »Agricultural Policies in OECD Countries – Monitoring and Evaluation 1998«. Organisation for Economic Co-operation and Development 1998. Paris
- OECD (1997). »Agricultural Policies, Markets and Trade – Monitoring and Outlook 1997«. Organisation for Economic Co-operation and Development 1997. Paris
- OECD (1996). »Agricultural Policies in OECD Countries – Monitoring and Evaluation 1996«. Organisation for Economic Co-operation and Development 1996. Paris
- OECD (1991). »Agricultural Policies, Markets and Trade – Monitoring and Outlook 1991«. Organisation for Economic Co-operation and Development 1991. Paris
- OECD (1990). »Agricultural Policies, Markets and Trade – Monitoring and Outlook 1990«. Organisation for Economic Co-operation and Development 1990. Paris
- OECD (1987). »National policies and agricultural trade – Country Study United States«. Organisation for Economic Co-operation and Development 1987. Paris
- Penson, J.B. & O. Capps, C.P. Robson (1999). »Introductions to Agricultural Economics«. Prentice Hall Inc. Upper Saddle River, New Jersey 1999.
- Rasmussen, W.D. & G.L. Baker, J.S. Ward (1976). »A Short History of Agricultural Adjustment, 1933-75«. Agriculture Information Bulletin No. 391. Economic Research Service United States Department of Agriculture 1976. Washington D.C.
- Rasmussen, W.D. & G.L. Baker (1979). »Price-Support and Adjustment Programs From 1933 Through 1978: A Short History«. Agriculture Information Bulletin No. 424. Economics, Statistics and Cooperatives Service United States Agriculture Department 1979. Washington D. C.
- Statens Jordbrugs- og Fiskerøkonomiske Institut (1996). »Landbrugets økonomi Efterår 1996«. Statens Jordbrugs- og Fiskerøkonomiske Institut 1996. København
- Statens Jordbrugs- og Fiskerøkonomiske Institut (1999). »Landbrugets økonomi Efterår 1999«. Statens Jordbrugs- og Fiskerøkonomiske Institut 1999. København
- Timmer, C. F. (1990). »The Agricultural Transformation«. In Eicher, C. K. & J. M. Staatz (ed). »Agricultural Development in the Third World«. The Johns Hopkins University Press 1990. London
- Thomsen, C.C. (1993). »Noter til forelæsninger i jordbrugspolitik 2«. Jordbrugsforlaget 1993. Frederiksberg
- USDA (1986). »The Food Security Act of 1985 – Major Provisions Affecting Commodities«. United States Department of Agriculture. Economic Research Service. Agriculture Information Bulletin No. 497 1986. Washington D. C.
- Wiuff, J.S. & E.K. Andersen (1991). »USA's nye landbrugslov – Farm Bill 1990«. Erhvervs jordbruget nr. 5 1991. København

Landbrugets placering i den økonomiske udvikling

Af Henning Otte Hansen, Ph.D., cand.agro. og merc. HD
Direktør i Landbrugsrådet

1. Indledning

I takt med den økonomiske udvikling i et land ændres landbrugets rolle og samfundsmæssige placering. I forhold til den samlede økonomi i samfundet får landbruget en faldende betydning. Forklaringen er bl.a., at behovet for fødevarer ikke stiger så meget, og at der bliver mulighed for at købe andre varer og tjenesteydelser, som er væsentligt mere indkomstelastiske.

Denne udvikling gennemlever alle lande før eller siden, og der er et klart internationalt mønster i den retning. Ud fra tværsnitsdata over sammenhængen mellem et lands økonomiske udviklingsniveau og landbrugets samfundsøkonomiske betydning kan man få et billede af den globale tendens. En sådan dynamisk tolkning af tværsnitsdata er i sig selv natur ikke uden forbehold, idet andre forhold end blot den økonomiske udvikling forklarer landbrugets samfundsøkonomiske betydning. Alligevel kan landbrugets beskæftigelse, værdiskabelse, eksport, forarbejdningsindustri m.m. i vid udstrækning forklares og forudsiges ud fra et lands udviklingsniveau.

Der er flere økonomiske forklaringer på landbrugets faldende betydning i den økonomiske udvikling. Anderson, K. (1987) refererer til tidligere undersøgelser (Schultz, 1945; Kuznets, 1966 og Johnson, 1973), som forklarer den faldende betydning med dels lav efterspørgselsvækst, dels ny teknologi og dermed produktivitetsstigninger. Dertil anføres nye årsager som bl.a. prisfald på land-

brugsvarer, som yderligere bliver forstærket af politiske indgreb.

Andre væsentlige faktorer spiller dog også ind. Den begrænsede internationale arbejdsdeling lægger også en dæmper på landbrugets udnyttelse af komparative fordele. Samtidig vil den øgede arbejdsdeling mellem primær landbrug og forsynings- og forarbejdningsindustrien også begrænse landbrugets betydning i samfundsøkonomien.

Sammenhængen mellem økonomisk udvikling og landbrugets samfundsøkonomiske placering er nærmere analyseret i det følgende. Som eksempel vurderes dansk landbrugs udvikling og aktuelle placering

2. Forklaringer

Landbrugets faldende samfundsøkonomiske betydning i den økonomiske udvikling er et gennemgående træk i alle lande. Der er flere forklaringer på denne tendens:

2.1 Lav indkomstelasticitet

Fødevarer har generelt en lav indkomstelasticitet, hvilket medfører, at forbruget af fødevarer stiger mindre end andre varer i takt med økonomisk vækst og udvikling.

Såfremt indkomstelasticiteten er større end 1, er der tale om »luksusvarer«, hvor væksten i efterspørgslen er større end væksten i indkomsten. I disse tilfælde vil efterspørgslen således stige både absolut og relativt i takt

med den økonomiske udvikling. Der er således tale om en indkomstelastisk efterspørgsel. Såfremt indkomstelasticiteten er mindre end 1 men stadig positiv, stiger efterspørgslen ved indkomststigninger, men efterspørgselsvæksten er mindre end indkomstvæksten. Her er således tale om indkomstuelastisk efterspørgsel, hvilket er typisk, når det gælder fødevarer.

Fødevarer har dermed generelt en lav indkomstelasticitet, hvilket medfører, at forbruget af fødevarer stiger mindre end andre varer i takt med økonomisk udvikling og vækst. Forbrugere i de økonomisk mere udviklede lande vil ikke efterspørge væsentligt flere fødevarer, selv om indkomsten stiger, da man jo ikke kan spise sig mæt mere end én gang. Det kvantitative forbrug af fødevarer påvirkes kun marginalt, mens der sædvanligvis forekommer et skift i forbrugsmønstret til fordel for kvalitetsprodukter, mere tilberedte produkter m.m., som er mere indkomstelastiske.

Indkomstelasticiteterne er derfor forskellige fra produkt til produkt, hvor nogle har negativ indkomstelasticitet mens andre har indkomst-elasticiteter tæt på 1.

Generelt falder indkomstelasticiteterne med stigende indkomstniveau. Dermed vil stignende indkomst på to måder medvirke til, at fødevarerforbruget får en faldende andel af det samlede forbrug.

Fødevarernes faldende andel af det samlede forbrug er kendt som Engels lov, og er empirisk vist adskillige steder. Tabel 1 viser nogle af de beregnede indkomstelasticiteter.

Eksemplerne i tabel 1 illustrerer, at elasticiteterne generelt er lave, og at de falder i takt med den økonomiske udvikling. De lave indkomstelasticiteter er dermed en væsentlig forklaring på landbrugets faldende betydning i den økonomiske udvikling.

Tabel 1. Indkomstelasticiteter for fødevarer

Land	Periode	Indkomstelasticitet
UK	1995-97	0,20
UK	1985-87	0,22
USA	1985	0,15
Korea	1985	0,55
Ethiopien	1985	0,97

Kilder: MAFF (1998), Cranfield et al. (1998)

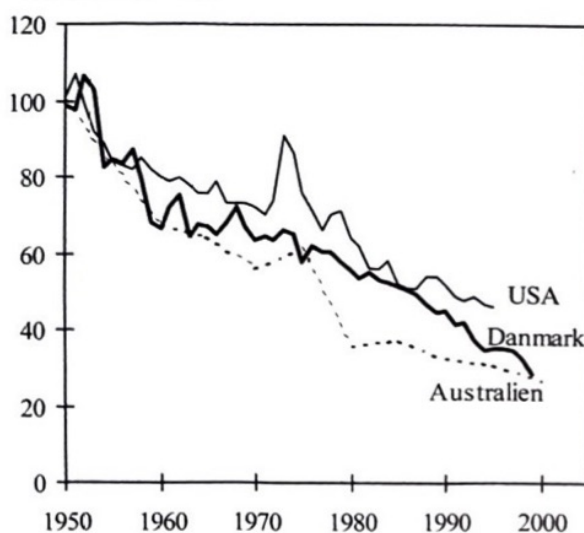
Anm: Datagrundlag og ikke mindst statistisk model varierer fra undersøgelse til undersøgelse, hvorfor der naturligt vil være forskelle i estimationerne.

2.2 Lav prisudvikling

Landbrugets salgspriser stiger normalt mindre end inflationen i samfundet. Denne pris-effekt medfører alt andet lige, at værdien af landbrugsproduktionen falder.

Den moderate prisudvikling ses også af, at landbrugets bytteforhold (forhold mellem salgs- og faktorpriser) som hovedregel er udvikler sig negativt. Set over en længere periode er der en klar tendens til, at landbrugets bytteforhold falder, jfr. figur 1.

Indeks 1949 = 100



Kilde: Egne beregninger på grundlag af Danmarks Statistik (flere årgange)

Figur 1. Udviklingen i landbrugets bytteforhold i USA, Danmark og Australien

I EU-landene kan der også generelt konstateres faldende bytteforhold. I forhold til 1973 er landbrugets bytteforhold i de daværende medlemslande nu faldet med ca. 30 pct. i gennemsnit jfr. Europakommissionen (flere årgange), og der har været en faldende tendens i alle lande.

Baseret på OECD (1995 + 1997) kan det beregnes, at der i OECD-landene har været en årlig gennemsnitlig nedgang i landbrugets bytteforhold på 1,35 pct. i perioden 1973-89, og også her gælder det, at der i alle lande har været en nedgang i bytteforholdet.

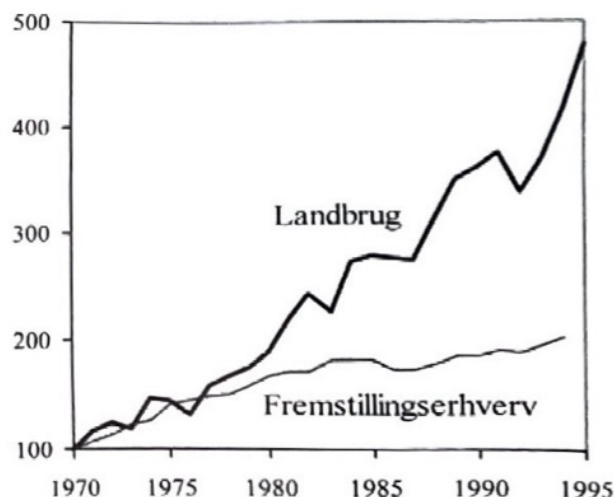
Der er betydelige forskelle i bytteforholdsudviklingen fra land til land. Der er dog ikke en signifikant sammenhæng mellem et lands økonomiske udviklingsniveau og udviklingen i landbrugets bytteforhold. Man kan derfor ikke antage, at bytteforholdet f.eks. vil aftage mere eller mindre under et lands økonomiske udvikling. Derimod er der en signifikant sammenhæng mellem OECD-landenes produktivits- og bytteforholdsudvikling inden for landbrugssektoren for perioden 1973-89.

2.3 Stor produktivitsudvikling

Med en kraftig udvikling i produktiviteten – herunder især arbejdskraftproduktiviteten – vil landbrugets indsatsfaktorer kunne reduceres, samtidig med at produktionen følger efterspørgslen. I det omfang, arbejdskraften reduceres som følge heraf, vil det medføre, at yderligere arbejdskraft forlader landbruget, og dermed vil erhvervets andel af den samlede beskæftigelse falde.

Det er samtidig et generelt kendetegn, at produktivitsudviklingen i landbruget ligger højere end i andre erhverv.

Indeks 1970 = 100



Kilde: Egne beregninger på grundlag af Danmarks Statistik (flere årgange).

Figur 2. Udvikling i arbejdskraftproduktiviteten i Danmark

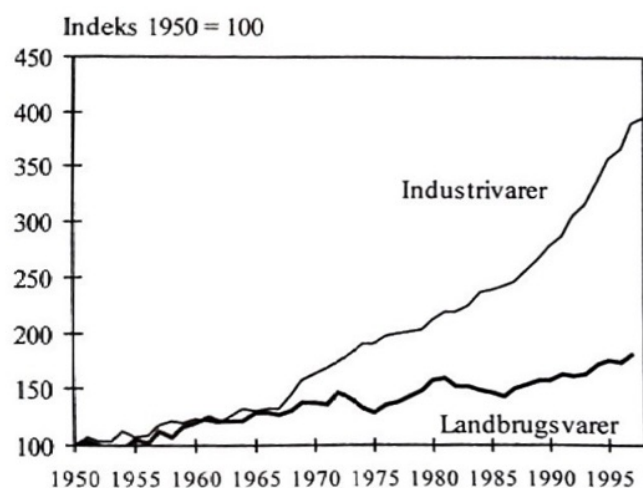
Et vejet gennemsnit for OECD-landene viser, at den årlige produktivitsudvikling i landbruget ligger 1 pct.point over udviklingen i andre erhverv, jfr OECD (1995) m.m. Heller ikke her er der en signifikant sammenhæng mellem et lands økonomiske udvikling og landbrugets produktivitsudvikling.

2.4 Begrænset international specialisering

Begrænsninger i transport- og eksportmulighederne vil hindre en normal produktionsudvikling. Ofte er det vanskeligt at transportere landbrugsvarer over store afstande. Desuden gør handelsbarrierer det besværligt at afsætte en stigende del af produktionen på de internationale markeder. Når den internationale handel får en stigende betydning, sker der en form for arbejdsdeling eller specialisering mellem landene. De enkelte lande vil specialisere sig inden for de områder, hvor de bedst kan klare sig, og opgive de områder, hvor de ikke kan klare sig i den internationale konkurrence.

I en normal situation vil det således gælde, at et erhverv kan bevare sin samfundsøkonomiske placering under den økonomiske udvikling ved at ekspandere via international handel.

Her gælder det imidlertid, at udviklingen i den internationale specialisering har været relativt svag inden for landbrugsvarer. Som det ses af figur 3, har den internationale specialisering – her målt som udvikling i international handel og produktion – i de seneste par årtier været langt kraftigere for industrivarer end for landbrugsvarer.



Kilde: GATT (1998 + flere årgange) samt egne beregninger.

Figur 3. Udviklingen i den internationale specialisering for landbrugs- og industrivarer 1950-98

2.5 Begrænset viden- og teknologiindhold

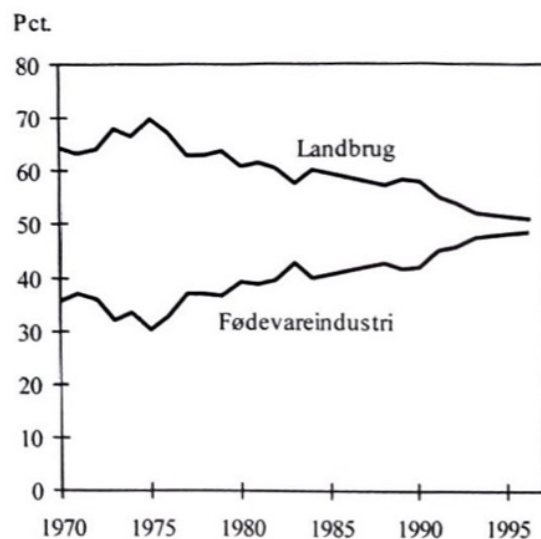
Landbrugs- og fødevareproduktion kræver ikke nødvendigvis en stor teknologi eller viden. Alle lande har de nødvendige ressourcer til at producere landbrugsvarer, og derfor er det naturligt, at landbrugsproduktion får en relativt faldende betydning i et lands udvikling i retning af større og større teknologisk niveau.

Et højt udviklet land vil have komparative fordele inden for højteknologisk produktion, og selv om der er indarbejdet meget teknologi i landbrugsproduktion i mange i-lande p.g.a. effektivisering, vil andre erhverv have større komparative fordele end landbruget. Resultatet vil nødvendigvis være, at landbruget får en faldende samfundsøkonomisk betydning.

2.6 Specialisering i den agroindustrielle sektor

I takt med den økonomiske udvikling i et samfund sker der en stigende specialisering i den agroindustrielle sektor. I et udviklingsland vil en betydelig del af forsynings- og forarbejdningsaktiviteten ske i det primære landbrug. I takt med den økonomiske udvikling sker der en større arbejdsdeling, således at forsynings- og forædlingsindustrien overtager en betydelig del af både husholdningernes og landbrugenenes forarbejdning.

Som det ses af figur 4, er der en klar tendens i den vestlige verden i retning af, at fødevareindustrien overtager en betydelig del af landbrugsgets betydning i det agroindustrielle kompleks.



Anm: Vejet gennemsnit af 22 OECD-lande

Kilde: Egne beregninger på grundlag af OECD (1999), World Bank (1999) og Europa-Kommissionen (1990).

Figur 4. Fordeling af værditilvæksten i det agroindustrielle kompleks i OECD.

Denne udvikling vil således også være med til at reducere det primære landbrugs direkte betydning som resultat af den økonomiske udvikling. Her skal så tilføjes, at det primære landbrugs betydning i stigende omfang sker som afledt virkning i tilstødende sektorer.

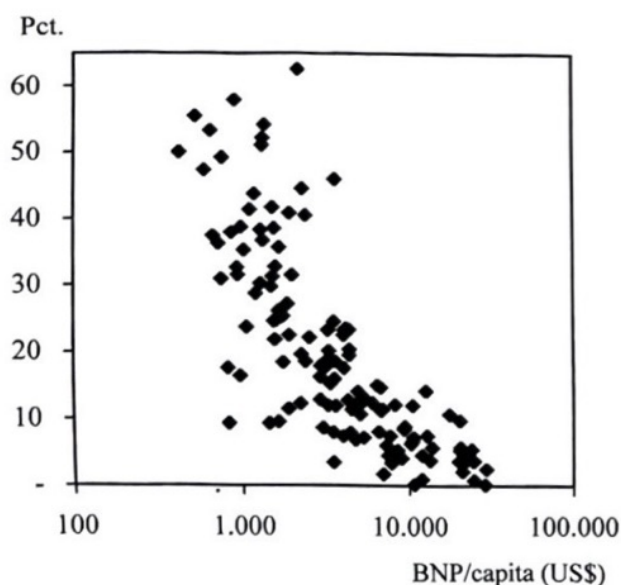
Udviklingen illustreres også af landbrugets faldende andel af forbrugerkronen.

3. Landbrugets betydning under økonomisk udvikling

Landbrugets faldende betydning under økonomisk udvikling ses på flere områder. Generelt er der tale om en signifikant sammenhæng mellem økonomisk velfærd og landbrugets placering, når der ses på cross-section data. I det følgende analyseres nogle af de områder, hvor landbrugets betydning ændres i takt med stigende økonomisk udvikling.

3.1 Produktion

Det internationale mønster i retning af landbrugets faldende andel af produktion og værdiskabelse ved stigende økonomisk velfærd ses tydeligt af figur 5.



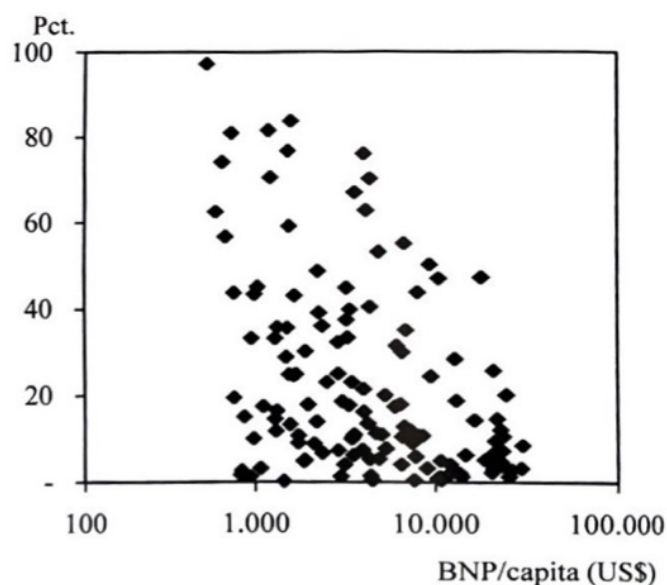
Kilde: Egen fremstilling på grundlag af World Bank (1999)

Figur 5. Landbrugets andel af landets samlede BFI som funktion af BNP pr. indbygger (1997)

Figuren viser for hvert enkelt land sammenhængen mellem landets økonomiske udviklingsniveau (BNP/capita) og landbrugets værdiskabelse (BFI) i forhold til landets samlede BFI. Som det ses, er der – trods store forskelle i landenes faktorudrustning m.m. – en klar tendens til landbrugets faldende betydning ved stigende økonomisk udvikling.

3.2 Eksport

Da eksport er afledt af produktionen, vil også landbrugseksportens betydning falde ved stigende økonomisk udvikling. Der er således et vist mønster, hvor de fattigste u-lande generelt er meget afhængige af landbrugseksport, men hvor betydningen aftager med stigende velfærd, jfr. figur 6.



Kilde: Egne beregninger på grundlag af FAO (2000) og World Bank (1999).

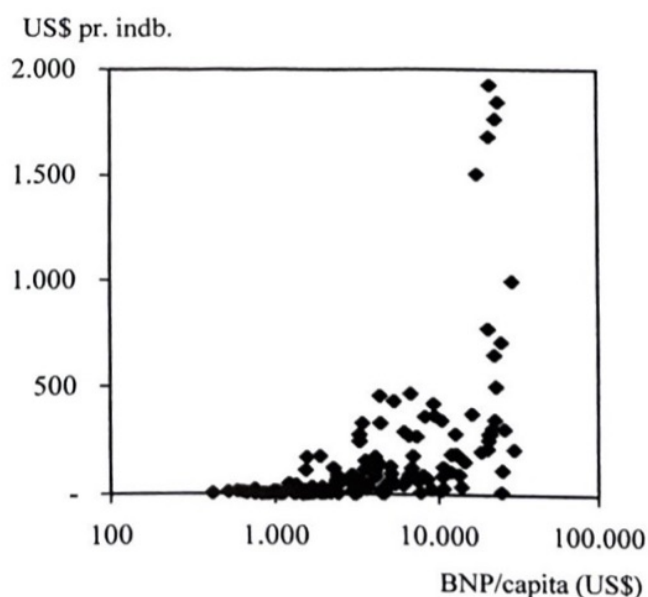
Figur 6. Landbrugseksportens andel af den samlede eksport som funktion af landets BNP pr. indbygger (1998)

Mønsteret sløres i nogen grad af, at der blandt de fattigste u-lande findes lande, som på grund af overbefolkning og fødevaremangel har en meget lille landbrugseksport. Ligeledes findes der fattige lande, som har en relativt stor eksport af råstoffer som metaller, olie m.m., og som derfor får en relativt lille landbrugseksport.

Tilsvarende findes der atypiske lande som især Danmark og New Zealand, som begge har en meget stor landbrugseksport set i forhold til, at der er tale om højt udviklede lande.

Den forholdsvis gode sammenhæng mellem BNP pr. capita og landbrugseksportens relative betydning er påfaldende i betragtning af, at også andre forhold end blot den økonomiske udvikling påvirker landbrugseksportens størrelse. Landenes grundlæggende komparative fordele, landbrugspolitiske foranstaltninger m.m. vil også i høj grad påvirke landbrugseksportens størrelse. Omvendt kan man også se, at den økonomiske udvikling tilsyneladende skaber nye konkurrencemæssige styrker uden for landbruget, hvorved landbrugets rolle i samhandlen bliver mindre.

Landbrugseksportens faldende betydning ved stigende økonomisk udvikling er dog kun relativ i forhold til den samlede eksport. Den samlede landbrugseksport pr. indbygger stiger således i takt med den økonomiske udvikling, jfr. figur 7.



Kilde: Egne beregninger på grundlag af FAO (2000) og World Bank (1999).

Figur 7. Landbrugseksport pr. indb. som funktion af landets BNP pr. indb. (1998)

Som det ses af figuren, stiger landbrugseksporten kraftigt, når landene bliver mere velstående. Dette sker på trods af, at netop landbruget og landbrugsproduktionen får en relativt faldende betydning i samme forløb.

3.3. Import

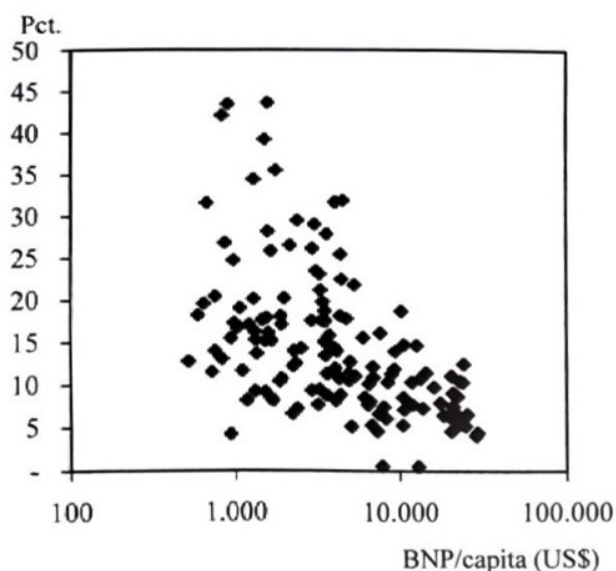
Landbrugsimportens andel af den samlede import varierer ikke i så høj grad, som det var tilfældet med landbrugseksporten. Der er f.eks. ingen lande, hvor fødevarerimporten udgør mere end 30 pct. af den samlede import.

Dette kan forklares ud fra to forhold: For det første har alle lande de basale ressourcer til rådighed, som er nødvendig for en egen indenlandsk landbrugsproduktion. Derfor vil landbrugsproduktion være et fremherskende erhverv i et teknologifattigt u-land, og derfor vil fødevarerimporten være lille.

For det andet vil mange lande af landbrugs- og sikkerhedspolitiske hensyn ikke være for afhængige af fødevarerimport. Dette vil også lægge en dæmper på fødevarerimportens størrelse og betydning.

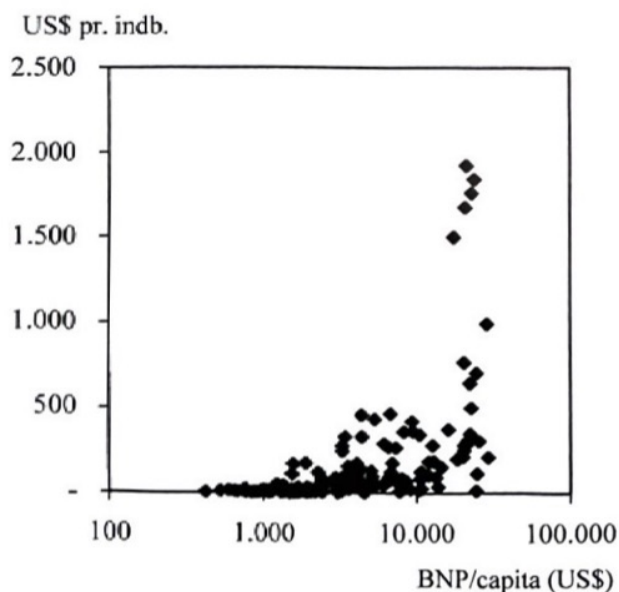
Sammenhængen mellem landenes økonomiske udvikling og fødevarerimportens relative betydning ses af figur 8.

Ser man på fødevarerimportens absolutte udvikling, er der dog et mere entydigt mønster. Det er således kendetegnende for udviklingsprocessen, at landenes landbrugsimport stiger i takt med stigende økonomisk niveau. Her gør det samme billede sig gældende som for landbrugseksporten, jfr. figur 9.



Kilde: Egne beregninger på grundlag af World Bank (1999) og FAO (2000).

Figur 8. Landbrugsimportens andel af den samlede import som funktion af landets BNP pr. indbygger (1998)



Kilde: Egne beregninger på grundlag af FAO (2000) og World Bank (1999).

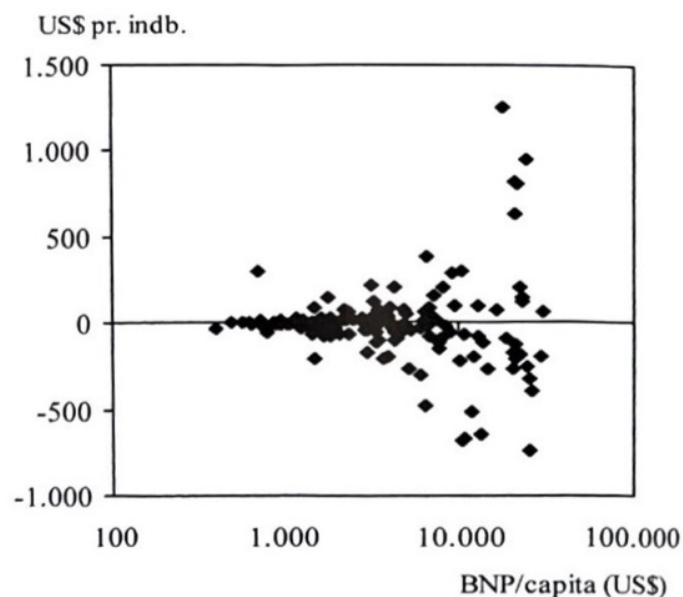
Figur 9. Landbrugsimport pr. indb. som funktion af landets BNP pr. indb. (1998)

Der er også her en meget klar sammenhæng mellem BNP og landbrugsimport.

Da både landbrugsimport og -eksport stiger ved stigende økonomisk udvikling, kan det således ikke umiddelbart konkluderes, at landene generelt bliver mere eller mindre selvforsynende med landbrugsvarer.

3.4 Nettoeksport

Ved at se på udviklingen i nettoeksport (eksport minus import) af landbrugsvarer i den økonomiske udviklingsproces, understreges det, at der ikke er noget entydigt billede. Nettoeksporten er ikke entydigt faldende eller stigende med stigende BNP, jfr. figur 10.



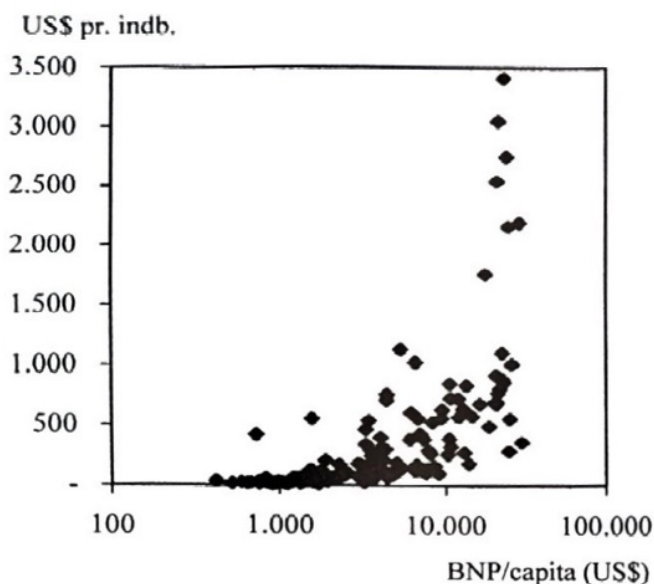
Kilde: Egne beregninger på grundlag af FAO (2000) og World Bank (1999).

Figur 10. Landbrugsnettoeksport pr. indb. som funktion af landets BNP pr. indb. (1998)

Som det ses af figuren, har de fleste u-lande en meget lille nettoeksport eller nettoimport af landbrugsvarer, men i takt med økonomisk udvikling bliver landene i stigende grad enten nettoeksportører eller nettoimportører. Der sker således en større og større international specialisering, hvor landene tilpasser en arbejdsdeling i forhold til deres komparative fordele

3.5. International landbrugshandel

Den større internationale handel og specialisering på landbrugsområdet i takt med den økonomiske udvikling understreges af figur 11, som viser landenes samlede internationale landbrugshandel pr. indbygger.



Kilde: Egne beregninger på grundlag af FAO (2000) og World Bank (1999).

Figur 11. Total international landbrugshandel pr. indb. som funktion af landets BNP pr. indb. (1998)

Den meget entydige sammenhæng mellem økonomisk udvikling og international handel, som er vist i figur 11, understreger flere forhold:

For det første vil økonomisk hjælp til underudviklede lande alt andet lige være med at skabe nye både udbydere og efterspørgere på verdensmarkedet.

For det andet tyder det på, at økonomisk udvikling er en nødvendig forudsætning for at kunne deltage i den internationale handel og specialisering.

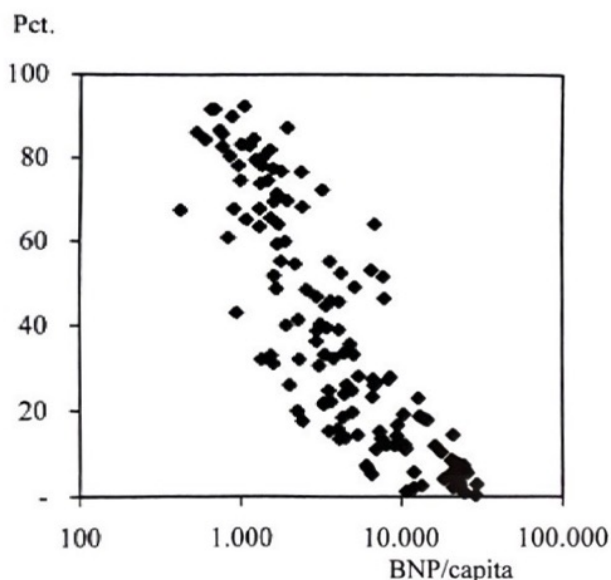
3.6 Beskæftigelse

Landbrugets beskæftigelse varierer meget fra land til land. Igen er der et relativt ensartet mønster, hvor betydningen aftager i takt med stigende økonomisk og industriel udvikling.

Den relativt faldende betydning for beskæftigelsen kan forklares ud fra flere forhold:

- Den relativt svage vækst i landbrugsproduktionen vil også alt andet lige en relativt svag vækst i beskæftigelsen.
- Arbejdsproduktiviteten er høj i landbruget på grund af den teknologiske udvikling. Det medfører, at arbejdskraft på længere sigt bliver skubbet ud af erhvervet (push-effekt).
- Arbejdsdeling mellem landbrug og industri betyder, at en større del af forarbejdning, forsyning, distribution m.m. flyttes fra det primære landbrug til industrien. Det betyder, at den afledede beskæftigelse stiger relativt. Denne mere rationelle arbejdsdeling betyder ikke i sig selv, at landbrugets beskæftigelseseffekt bliver mindre, men blot at en del af landbrugsproduktionens beskæftigelse flytter erhverv.
- Den økonomiske udvikling er som hovedregel netop kendetegnet ved industrialisering, hvilket har som afledet effekt, at efterspørgslen efter arbejdskraft i industri-erhvervene stiger. Dermed bliver der trukket arbejdskraft fra landbruget ind i industrien (pull-effekt).

Som det ses af figur 12, er der en meget klar sammenhæng mellem økonomisk velfærd og landbrugets betydning for beskæftigelsen.



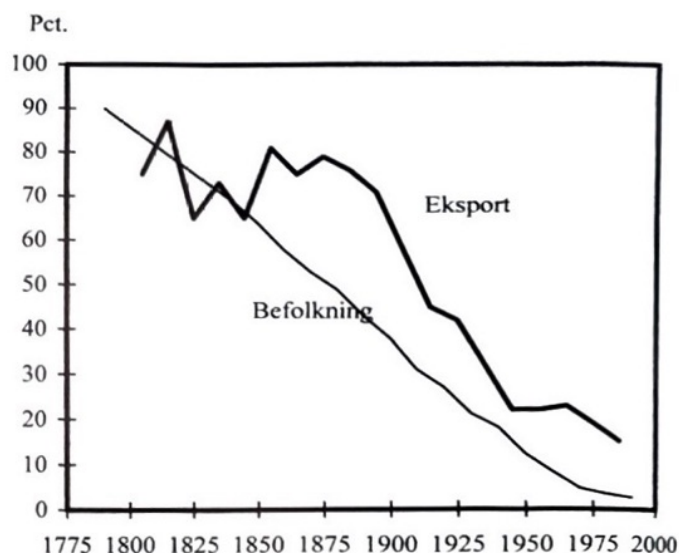
Kilde: Egne beregninger på grundlag af World Bank (1999).

Figur 12. Landbrugets beskæftigelse som andel af den samlede beskæftigelse som funktion af landets BNP pr. indbygger (1998).

Som det ses af figuren, vil landbrugets betydning for beskæftigelsen falde relativt i takt med stigende økonomisk udvikling.

Den viste udvikling falder godt i tråd med den tendens, som har været i USA gennem det seneste århundrede, hvor landbrugets andel af befolkningen er faldet fra 90 pct. til nogle få procent. Samme tendens ses iøvrigt for landbrugseksportens andel af den samlede eksport, omend udviklingen her har været lidt mindre drastisk, jfr. figur 13.

En noget tilsvarende udvikling ses i Danmark, omend landbruget i Danmark har en væsentlig større relativ betydning end i USA.



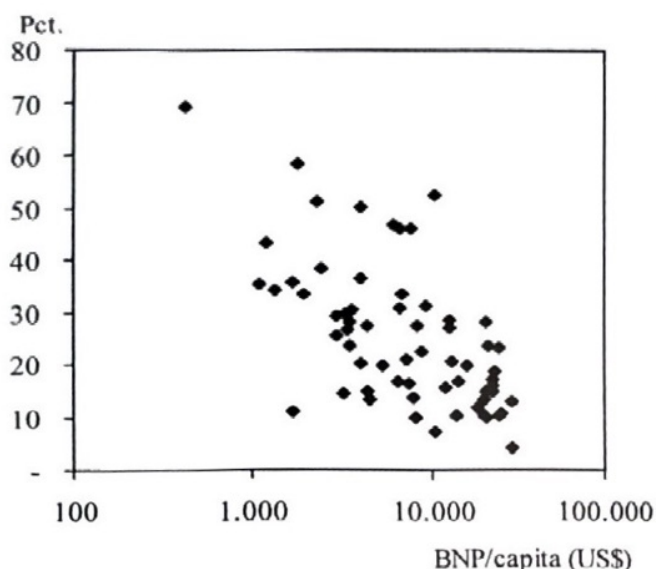
Kilde: USDA (1998).

Figur 13. USA's landbrugs andel af landets samlede befolkning (arbejdsstyrken) og af eksporten

3.7 Fødevarerindustrien

Selv om fødevarerindustrien overtager en del af beskæftigelsen og værditilvæksten fra det primære landbrug ved økonomisk udvikling, viser det sig alligevel, at også fødevarerindustrien normalt vil få en relativt faldende betydning i takt med stigende økonomisk velfærd, jfr. f.eks. Hansen, H. O. (1997). Dette skyldes i sagens natur, at denne øget forarbejdning i fødevarerindustrien ikke kan opveje den negative effekt af den lave efterspørgselsvækst m.m.

Sammenhængen mellem økonomisk udvikling og fødevarerindustriens betydning fremgår af figur 14, hvor det ses, at fødevarernes andel af den samlede værditilvækst i industrien i de fattigste u-lande typisk udgør 20-60 pct., mens den i den rigere del af verden typisk udgør 5-25 pct.



Kilde: Egne beregninger på grundlag af World Bank (1999).

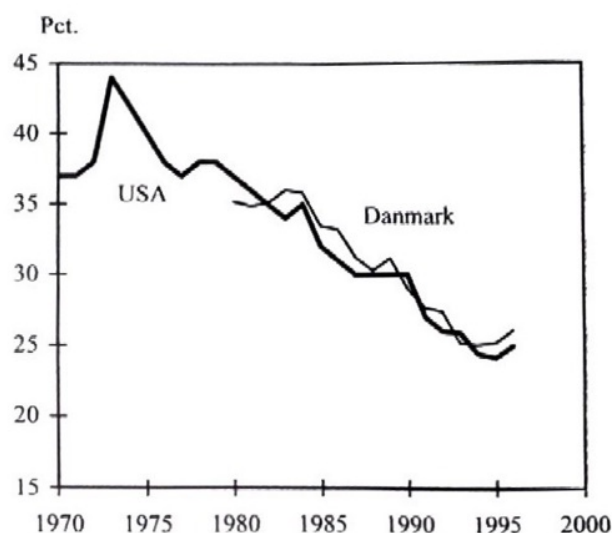
Figur 14. Fødevarernes andel af industriens samlede værditilvækst som funktion af landenes BNP pr. indbygger (1995)

Der er dog tale om en relativ tilbagegang. Ser man på fødevarerindustriens omsætning pr. indbygger, er der således en klar global tendens, hvor omsætningen stiger i takt med øget økonomisk udvikling.

3.8. Landmandens andel af salgsværdi

Landmandens andel af fødevarernes salgsværdi i de sidste salgsled falder over tiden og i takt med den økonomiske udvikling. Figur 15 viser således over en årrække udviklingen i dansk og amerikansk landbrug.

Der er flere naturlige forklaringer på denne tilsyneladende globale tendens:



Kilder: De danske Landboforeninger (1997), USDA (flere årgange) og USDA (1997a).

Figur 15. Udviklingen i landmandens andel af fødevarernes endelige salgsværdi.

For det første er der en tendens til stigende forarbejdningsgrad af fødevarerne i samfund med stigende økonomisk velfærd. Dermed vil omkostninger til arbejds løn, produktudvikling, tilberedning m.m. stige, mens landbrugsråvarens andel falder.

For det andet vil den teknologiske udvikling og dermed stigende produktivitet i landbruget betyde, at landbrugsråvarens realpris falder. Dermed vil også værdien af landbrugsråvarerne i de færdige fødevarer falde.

For det tredje vil et velfærdssamfund i udvikling ofte indføre eller forøge de indirekte skatter, herunder moms, hvorved også landmandens andel af den endelige salgsværdi falder.

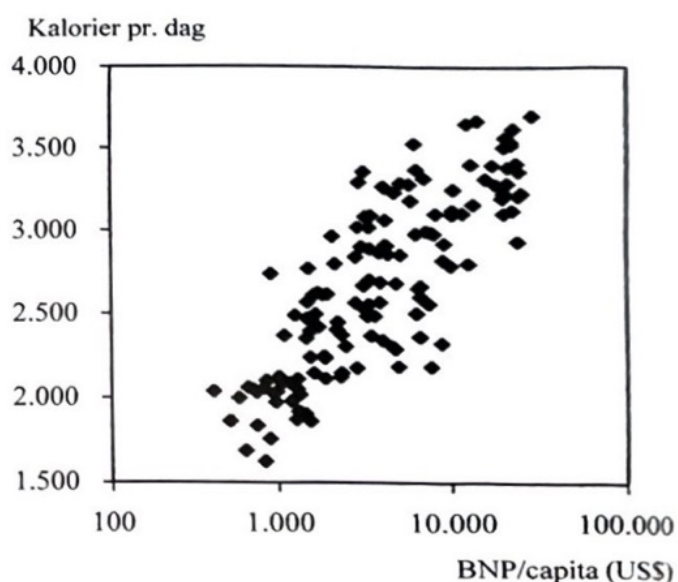
Endelig for det fjerde vil markedsføringen i et økonomisk udviklet land indebære omkostninger til transport, køling, emballage, reklame m.m. Disse omkostninger, som er langt mindre væsentlige i et u-land, vil også beslaglægge en del af den endelige salgsværdi.

Undertiden betragtes landmandens faldende andel af fødevarernes salgsværdi som en negativ udvikling for landbruget. Dette er dog ofte en misforståelse. Øget forædling, værditilvækst og markedsføring vil som regel være en fordel for landmændene, da det øger afsætningsmulighederne, men det reducerer også landmændenes andel af den endelige salgsværdi.

3.9 Fødevarerforbrug

Fødevarer spiller en essentiel men aftagende rolle i det samlede forbrug. I takt med stigende økonomisk velfærd og stigende forbrugsmuligheder stiger især efterspørgslen efter varige forbrugsgoder, serviceydelser, ferierejser, biler, bolig m.m. Derimod er forbruget af fødevarer mere konstant, idet man „jo ikke kan spise sig mæt mere end én gang“. Der sker ganske vis en ændring i retning af mere forarbejdede og dyrere fødevarer, men selve den værdimæssige stigning er beskeden. Der til kommer, at priserne på fødevarer stiger mindre end den generelle inflation i samfundet, og også derved vil værdien af fødevarerforbruget falde i forhold til det samlede forbrug.

Selv om fødevarer er relativt indkomstuelastiske, kan man konstatere, at der er en vis sammenhæng mellem økonomisk velfærd og samlet fødevarerforbrug pr. capita målt i kalorier, jfr. figur 16.



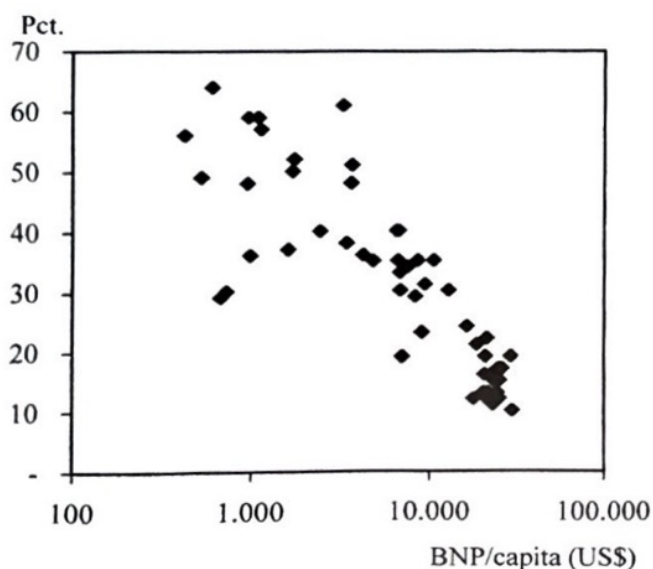
Kilde: Egne beregninger på grundlag af World Bank (1999) og FAO (2000).

Figur 16. Kalorieforbrug pr. indbygger pr. dag som funktion af landenes BNP pr. indbygger (1998).

Selv om der er en vis spredning, kan det konstateres, at det samlede fødevarerforbrug stiger i takt med stigende velfærd. Dette synes også at gælde i i-landene, hvor der ikke umiddelbart er tegn på, at kurven knækker.

Med den viste model for fødevarerforbruget gælder det, at selv en beskeden velfærdsstigning giver en vis stigning i kalorieforbruget pr. indbygger. Dette illustrerer, at ikke blot befolkningstilvæksten men også den økonomiske udvikling vil forøge efterspørgslen efter landbrugsprodukter i de kommende år.

Fødevarernes betydning i det samlede forbrug varierer derfor meget fra land til land. I u-landene udgør fødevarer over halvdelen af det samlede forbrug, mens andelen i de rigeste i-lande er nede på 10-20 pct., jfr. figur 17.



Kilde: Egne beregninger på grundlag af World Bank (1999).

Figur 17. Fødevarernes andel af det samlede forbrug som funktion af landenes BNP pr. indbygger.

Fødevarernes faldende og efterhånden lille andel af det samlede forbrug i i-landene bliver dog til dels opvejet af fødevarernes essentielle betydning. Mange lande lægger stadig stor vægt på at kunne sikre fødevarerforsyningerne for at kunne opretholde et stabilt indenlandsk forbrug. Fødevarernes store betydning ses også af den betydelige offentlige interesse, der er for området.

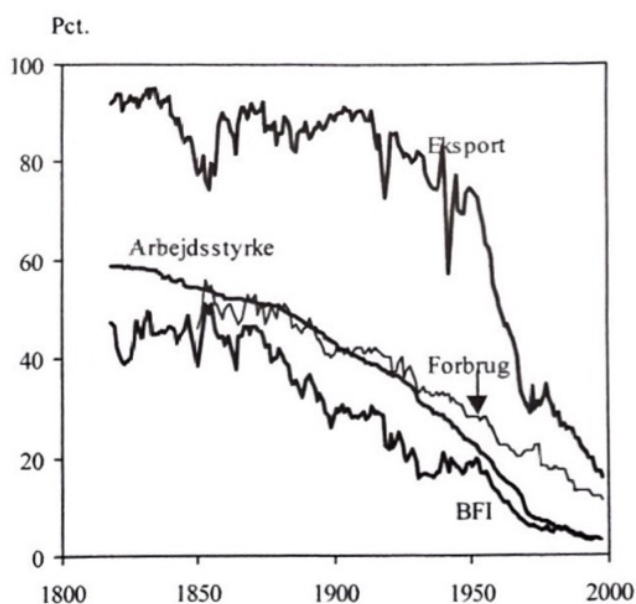
4. Dansk landbrugs placering i den økonomiske udvikling

Selv om dansk landbrug har haft samme nedgang i den samfundsøkonomiske betydning, som landbruget i andre lande har haft, har sektoren på flere områder i dag en atypisk placering. I det følgende vurderes det historiske forløb, den samfundsøkonomiske placering i dag, samt mulige årsager hertil.

4.1 Udvikling i økonomisk betydning

Dansk landbrug har i store træk fulgt samme udviklingsmønster som andre i-landes, når det gælder erhvervets samfundsøkonomiske placering.

Landbrugets andel af BFI, arbejdsstyrke, eksport m.m. har været faldende over en meget lang periode, jfr. figur 19.



Anm: Forbruget viser fødevarerforbruget i pct. af al forbrug. Landbrugseksporten er incl. sukker, skind samt forarbejdede landbrugsvarer.

Kilder: Egne beregninger på grundlag af Hansen, S. Aa. (1983), Danmarks Statistik (flere årgange a+b+c+d), Landbrugsraadet (flere årgange), Henriksen og Ølgaard (1960).

Figur 18. Dansk landbrugs betydning siden starten af 1800-tallet

Tendensen er meget ens, og de mindre afvigelser undervejs skyldes midlertidige påvirkninger, herunder bla. verdenskrigene.

Den største relative nedgang ses på arbejdskraften, som er faldet fra 54 pct. i 1850 til i dag ca. 4 pct. En væsentlig forklaring er her den teknologiske udvikling, som har medført, at arbejdskraft er erstattet med kapital.

4.2 Dansk landbrugs aktuelle økonomiske betydning

Trods en vedvarende og markant udvikling i retning af en relativt faldende samfundsøkonomisk betydning, har dansk landbrug og den tilhørende forsynings- og forarbejdnings-

industri stadig en vis økonomisk placering i Danmark.

Tabel 3 viser således med nogle nøgletal, at landbrugets økonomiske betydning i Danmark på flere områder ligger langt over niveauet i de andre industrialiserede lande.

Tabel 3. Landbrugets økonomiske betydning i Danmark, EU-15 og OECD

	DK	EU-15	OECD
Landbrugseksport i % ¹	20,0	8,5	7,6
Landbrugsbefolkning ²⁾	4,1	4,7	8,3
Landbrugsbefolkning ³⁾	4,1	4,7	8,7
Fødevareindustri ⁴⁾	28,2	12,0	10,8
Nettoeksport/landmand ⁵⁾	280.000	-6.100	-2.000
Andel af værditilvækst ⁶⁾	4,0	2,0	2,0
Fødevareeksport i % ⁷⁾	23,3	8,7	7,7

1) Landbrugsvarer i alt i % af al handel (1998)

2) Befolkning i alt (1998)

3) Økonomisk aktiv befolkning (1998)

4) Omsætning i fødevareindustri (ind. 311.2) i pct. af i alt (ind. 3)

5) Netto = Total landbrugseksport minus total landbrugsimport. Pr. økonomisk aktiv i landbruget. DKK (1998)

6) Værditilvækst i landbruget i % af i alt (1997)

7) 1997

Kilder: Egne beregninger på grundlag af FAO (2000), World Bank (1999) og OECD (1999).

Det er karakteristisk, at dansk landbrug m.h.t. arbejdskraftforbrug ligger tæt på niveauet i EU-15 og OECD. Når det gælder produktion, forædling og eksport, ligger det danske niveau 2-3 gange så højt som i de øvrige industrialiserede lande.

4.3 Mulige forklaringer på dansk landbrugs økonomiske betydning

Der er selvsagt flere mulige forklaringer på dansk landbrugs relativt store økonomiske betydning set i forhold til de lande, som vi normalt sammenligner os med.

Mangel på industrielle ressourcer og komparative fordele i landbruget er en væsentlig forklaring. Mens lande som Tyskland, UK og Sverige havde naturressourcer, som gjorde en

industriel udvikling mulig, havde Danmark ikke de samme alternative udviklingsmuligheder. Der var således heller ikke samme behov for at flytte arbejdskraft og kapital fra landbruget til industrien. Samtidig var både klima og jord i Danmark velegnet til landbrugsproduktion, omend det ikke var optimalt.

Organisering herunder andelsorganisering har utvivlsomt også været med til at give landbruget en konkurrencemæssig placering i forhold til udlandet. Den tætte koordinering af leddene fra forskning og udvikling til egentlig produktion og videre til forarbejdning, forædling og afsætning har givet en styrkeposition i den internationale konkurrence.

Flere udenlandske analyser påpeger, at markeds- og kundetilpasning, vertikal integration og andelsorganisering er væsentlige årsager til dansk landbrugs relativt store betydning, jf. f.eks Agriculture Canada (1993) og Schrader and Boehlje (1996).

Set både historisk og nutidigt har uddannelse og rådgivning været med til at udvikle *kompetenceområder* i landbruget. Indsatsen har især været rettet mod de enkelte landmænd, således at forskning og udvikling blev implementeret bedst muligt, og således at effektiviteten blev forøget.

Placering tæt på importmarked (UK) har også været en væsentlig forudsætning for den danske landbrugssektors udvikling. UK har gennem mange årtier været en betydelig importør af landbrugsvarer, og aftog 50-80 pct. af den danske landbrugseksport i første halvdel af 1900-tallet.

Tidligt valg af frihandel kan også have været en væsentlig forklaring.

I slutningen af 1800-tallet oplevede europæisk landbrug en omfattende landbrugskri-

se med stærkt faldende afsætningspriser. Krisen var et resultat af transportmidlernes udvikling, der muliggjorde eksport, så fjerntliggende kornproducenter i USA og Østeuropa blev konkurrenter på det europæiske marked. Reaktionen i det meste af Europa var protektionisme i form af told, men i Danmark valgtes en anden løsning. I stedet valgte de danske landmænd at omlægge produktionen fra vegetabiliske til animalske produkter, da prisen på husdyrprodukterne ikke var faldet i samme grad som prisen på korn. Danmark valgte dengang omstilling i stedet for protektionisme, hvilket på længere sigt forbedrede den internationale konkurrenceevne.

Landbrugspolitik og -støtte kan fastholde ressourcer og produktion i landbruget og dermed kunstigt fastholde en stor samfundsøkonomisk betydning.

Landbrugsstøtte har da også en positiv betydning for dansk landbrugs nuværende samfundsøkonomiske placering, omend betydningen næppe er så stor.

Historisk set har den danske landbrugsstøtte været lav, jfr. Gulbrandsen and Lindbeck (1975) og Hansen H.O. (1989). Også den førnævnte frihandelspolitik i slutningen af 1800-tallet viser en lav landbrugsstøtte.

Med indtræden i EF i 1973 steg landbrugsstøtten betydeligt, og støtteniveauet i dag er relativt højt på grund af støtteelementerne i EU's markedsordninger.

Den danske landbrugsstøtte er dog væsentligt lavere end det gennemsnitlige niveau i EU, hvilket skyldes dels en lav national landbrugsstøtte, dels en stor svineproduktion med en meget lav støtte. Den danske landbrugsstøtte ligger således under gennemsnittet i OECD.

Modelberegninger over konsekvenserne for dansk landbrug af øget liberalisering af land-

brugspolitikken viser da også kun moderate ændringer af dansk landbrugs samfundsøkonomiske betydning på længere sigt. jfr. f.eks. Det Økonomiske Råd (1993) og Hansen, H. O. (1995).

Kilder:

- Anderson, Kym (1987): On Why Agriculture Declines with Economic Growth. In: *Agricultural Economics*, 1 (1987). pp. 195-207.
- Cranfield, John A. L. et al (1998): Changes in the structure of global food demand. Staff Paper 98-5. Dept. of Agricultural Economics. Purdue University. 24 p.
- Agriculture Canada (1993): The Hog and Pork industries of Denmark and the Netherlands: A competitiveness Analysis
- Danmarks Statistik (flere årgange a): Input-Output tabeller
- Danmarks Statistik (flere årgange b): Tiårsstatistik
- Danmarks Statistik (flere årgange c): Landbrugsstatistik
- Danmarks Statistik (flere årgange d): Statistisk Årbog.
- Det Økonomiske Råd (1993): Dansk Økonomi. November 1993.
- FAO (2000): FAOSTAT Database Collections (Internet).
- GATT (1998): Annual Report 1998. International trade statistics
- GATT (flere årgange): International Trade.
- Gulbrandsen, Odd and Lindbeck, Assar (1975): The Economics of the Agricultural Sector. Stockholm
- Henriksen Ole Bus og Ølgaard, Anders (1969): Danmarks Udenrigshandel 1874-1958. Studier fra Københavns Universitets Økonomiske Institut. Nr 2.
- Hansen, Henning Otte (1989): The Measurement of Agricultural Protection. I: International landbrugspolitik og -udvikling. Skrifter fra Økonomisk Institut. Den kgl. Veterinær- og Landbohøjskole. Studier nr. 24. DSR Forlag. KVL. København. pp. 56-75.
- Hansen, Henning Otte (1995): »Et liberalt landbrug? Udviklingen i den internationale landbrugspolitik og betydningen for Danmark. Jordbrugsforlaget. 255 p.
- Hansen, Henning Otte (1997): Globalisering: Internationalisering af landbruget og fødevarerindustrien. DSR-Forlag. 243 p.

- Hansen, Svend Aage (1993): Økonomisk vækst i Danmark. Bind II: 1914-1983.
- Johnson, D. G. (1973): World Agriculture in Disarray. London
- Kuznets, S. S. (1966): Modern Economic Growth: Rate, Structure and Speed.
- MAFF (1998): National Food Survey 1997. Annual Report on Food Expenditure, Consumption and Nutrients Intakes. 143 p.
- OECD (1999): Industrial Structure Statistics 1999.
- OECD (1995): Technological Change and Structural Adjustment in OECD Agriculture. 114 p.
- OECD (flere årgange a): Agricultural Policies, Markets and Trade in OECD Countries
- OECD (1997): Economic Accounts for Agriculture.
- RIRDC (1997): Sustainability Indicators for Agriculture. (Rural Industries Research & Development Corporation). Farm Management 500.
- Schrader, Lee F. and Boehlje, Michael (1996): Cooperative Coordination in the Hog-Pork System: Examples from Europe and the U.S. Dept. of Agricultural Economics. Purdue University
- Schultz, T. W. (1945): Agriculture in an Unstable Economy. New York
- USDA (1998): U.S. Agricultural Growth and Productivity: An Economywide Perspective. Agricultural Economic Report No. 758
- USDA (flere årgange): Agricultural Statistics.
- World Bank (1999): World Development Indicators

Er nedsat arbejdstid et skridt på vejen mod bæredygtig udvikling?

Af Maria Bukhave, cand.techn.soc. Det Økologiske Råd

1. Indledning

Det er et spørgsmål der favner meget bredt. Når man graver sig lidt ned i problematikken, viser der sig mange ubesvarede spørgsmål. For at komme nærmere en strategi til nedsættelse af arbejdstiden, er der behov for ny viden og mere nuanceret debat på en række felter. Før 1995, da der var høj ledighed i Danmark, var argumentet for nedsat tid først og fremmest, at det kunne skaffe job til flere. Men i dag er det argument mindre oplagt. Grunden til at Det Økologiske Råd interesserer sig for en nedsættelse af arbejdstiden, er perspektivet om at mindre arbejde vil betyde mindre forbrug og dermed en mindre miljøbelastning, samt at flere efterlyser en mindre travl hverdag. Det er formålet med denne artikel at pege på nogle af de ubesvarede spørgsmål der melder sig for, at komme videre med ideen om mindre arbejde for bedre miljø og velfærd.

Artiklen peger på tre områder, hvor der mangler viden for at fremlægge en plan for nedsættelse af arbejdstiden som et skridt mod bæredygtig udvikling. De tre områder er:

1. Hvor stor en del af den danske ledige arbejdsstyrke kan via efteruddannelse bringes til at indfri kravene på arbejdsmarkedet i dag?

Når arbejdstiden nedsættes vil de flaskehalse der allerede findes i dag på det danske arbejdsmarked blive større. Det er f.eks. indenfor sygepleje- og uddannelsesområdet. Selvom om man taler om fuld beskæftigelse i dag i Danmark, er der stadig mange i den arbejdsdygtige alder udenfor arbejdsmarkedet. Spørgsmålet er hvor stor en del af denne gruppe der efter jobtræning og efteruddannelse kan træde ind på arbejdsmarkedet og fylde flaskehalsene.

Indenfor sygeplejeområdet vil en forbedring af arbejdsmiljøforholdene kunne forbygge at mange må forlade arbejdsmarkedet i utide pga. nedslidning. Dette vil også bidrage til mindre problemer med flaskehalse. Det bør også undersøges om der findes lignende situationer på andre områder med flaskehalsproblemer.

2. Kan man tale om et bæredygtigt samfund med økonomisk vækst og hvorledes skulle en bæredygtig økonomisk vækst i så fald sammensættes indenfor de forskellige sektorer?

En mulig følge af nedsat arbejdstid, kunne blive en reduktion af den økonomiske vækst. Derfor kræver spørgsmålet om nedsat tid, overvejelser omkring sammenhæng mellem økonomisk vækst og miljøets tilstand. Der er

behov for et mere nuanceret syn på sammenhæng mellem vækst og miljø.

Der er behov for en differentiering af servicektoren og dybere undersøgelse af de miljømæssige konsekvenser for et samfund med øget vækst i servicefagene.

Samtidig er der behov for en bredere diskussion af den økonomiske væksts rolle i udviklingen af et bæredygtig samfund. Er det nødvendigt at bremse den økonomiske vækst for at opnå en bæredygtig udvikling eller kan man »nøjes« med at satse på at afkoble samfundets materialeflow fra den økonomiske vækst? Der er behov for opgørelser (kvantitative) over hvilken økonomisk vækst der fremmer en bæredygtig udvikling og hvor økonomisk vækst betyder yderligere miljøbelastning.

I stedet for at diskutere hvor stor den økonomiske vækst skal være, så skal man måske til at diskutere hvilken sammensætning af væksten som er hensigtsmæssig for en bæredygtig udvikling.

Skal vi f.eks. have bedre sociale institutioner og et bedre uddannelsessystem og mindre af de materielle goder, med større vægt på kvalitetsvarer og mindre på kvantitet?

3. En nedsættelse af arbejdstiden vil medføre en indkomstnedgang for de fleste husstande. Men vil det betyde at husstandenes forbrug bliver mindre miljøbelastende? Det bør undersøges, hvad der kan tænkes at ske med det private forbrug, når indkomsten falder. Findes der noget mønster i hvem der ville vælge bilen fra og hvem der ville vælge de økologiske varer fra? Ligesom man kan undersøge om mere fri tid (og lavere husstandsindkomst) vil føre til mindre miljøbelastning.

2. Argumenter for og imod nedsat arbejdstid

Regeringens argument for at øge arbejdstiden er finansiering af velfærdssamfundet med flere ældre og færre på arbejdsmarkedet. Men der findes andre veje. F.eks. at få flere i arbejde og færre på overførselsindkomst. Omlægning af skattesystemet til mere skat på energi- og ressourceforbrug og mindre skat på arbejde er også en mulighed. Spørgsmålet omkring finansiering af velfærdssamfund med nedsat arbejdstid er ikke behandlet yderligere i denne artikel. Der henvises til rapport fra SID 1997 »Grønne skatter og afgifter, en vej til bedre miljø og mere beskæftigelse«.

Flere undersøgelser har vist at mange danskere ønsker mere tid og mindre arbejde. Men fra Finansministeriets og regeringens side lægges der klart op til danskerne skal arbejde mere. Det sker igennem at:

- Gennemføre ændringer af efterlønnen
- Forsøge at aktivere ældre
- Få de unge hurtigere igennem uddannelsessystemet
- Offentligt ansatte kan få udbetalt overarbejde i stedet for at afspadsere

En bæredygtig udvikling, hvor fremtidige generationer sikres samme muligheder som vi har i dag, kræver en samlet strategi for samfundets udvikling, som går udover miljøpolitikken. Bæredygtig udvikling dækker udviklingen i de sociale forhold, den økonomiske udvikling og udviklingen i miljøets tilstand. En strategi for bæredygtig udvikling indeholder således bud på, hvorledes samfundet kan omstilles på mange områder. En del af en strategi for bæredygtig udvikling kunne derfor være nedsat arbejdstid.

Umiddelbart kan man opremse en række sociale og miljømæssige fordele ved at nedsætte arbejdstiden i Danmark. Det danske arbejdsmarked er kendetegnet ved højt tempo

og høj udstødelse. Der er mange udenfor arbejdsmarkedet, på trods af høj beskæftigelse. En stor del af de ledige er ikke registreret som arbejdsløse, men er i aktivering eller på orlov. Ved en målrettet indsats, kan flere af de ledige komme i arbejde, hvis arbejdstiden blev nedsat. Færre vil dermed være på overførselsindkomst og de offentlige udgifter vil falde. Samtidig giver mange børnefamilier udtryk for vanskeligheder ved at få familie- og arbejdsliv til at hænge sammen, og mange ønsker mere tid. Vi har et højt og stigende forbrug som medfører øget ressourceforbrug og affaldsdannelse. Samtidig er den globale fordeling af ressourceforbruget meget skæv, hvor de rige (omkring 20% af verdens befolkning) står for hovedparten af forbruget.

Begrebet »bæredygtig udvikling« blev lanceret i 1987 i rapporten »Vor fælles fremtid«, udarbejdet af Brundtland kommissionen.

»Det økologiske råderum« er et forsøg på at konkretisere hvad bæredygtig udvikling dækker over. I Danmark har miljøorganisationen Noah regnet på danskernes økologiske råderum, som er den mængde fornybare såvel som ikke-fornybare ressourcer, vi kan bruge uden at forhindre kommende generationer og den 3. Verden i at få samme muligheder som vi har i dag.

Ifølge det økologiske råderum skal danskerne reducere forbruget til ca. 1/10 af hvad vi forbruger i dag, inden år 2050.

3. Flaskehalse på arbejdsmarkedet og de lediges potentialer

Selvom man i disse år taler om mangel på arbejdskraft og flaskehalse på arbejdsmarkedet, er der stadig mange udenfor det danske arbejdsmarked.

De officielle tal for ledighed i Danmark er 5-6%, hvilket er et stort fald fra 1994, hvor ledigheden var oppe på omkring 12% af arbejdsstyrken.² Ifølge regeringen er det det

tætteste man i dag kan komme på fuld beskæftigelse. Ledigheden er 2-3% højere end i 1960'erne, hvor der sidst var fuld beskæftigelse. Danmark har en lav ledighedsprocent sammenlignet med andre EU lande. Og den har været stadig faldende. Det er meget positivt.

Fordeling af fuldtidspersoner udenfor arbejdsmarkedet 1999.

Fuldtidspersoner på dagpenge	168.000
Ledige i aktivering	69.000
Ledige på orlov	18.000
Ældre over 60 år på efterløn	146.100
Tidligere langtidsledige over 50 år på overgangsydelse	32.000
Ledige i skånejob, puljejob eller anden form for igangsætning	43.000
I alt	467.000

Kilde: Danmarks Statistik 1999 og Jyllandsposten 17/5 99.

Når man regner ledige i aktivering, ledige på orlov, ældre over 60 på efterløn osv. med svarer det til at 16% af arbejdsstyrken er udenfor arbejdsmarkedet i Danmark. Dertil kommer gruppen på kontanthjælp, syge- eller barselspenge, førtidspension. Tælles disse personer med er 25% af arbejdsstyrken i Danmark udenfor arbejdsmarkedet.

Det er ikke alle der kan komme tilbage på arbejdsmarkedet. De som modtager kontanthjælp, dagpenge, eller en arbejdsmarkedsforanstaltning står til rådighed for arbejdsmarkedet og kan derfor i princippet træde ind med kort varsel. Men mange af disse mennesker har måske ikke været i arbejde i længere tid, har tunge sociale problemer eller mangler de rette kvalifikationer for at kunne få et arbejde på normale betingelser. Dog må denne gruppe indeholde et potentiale i forhold til øget beskæftigelse, hvis der gøres en målrettet indsats for jobtræning og efteruddannelse.

Mange af de flaskehalse der er på det offentlige arbejdsmarked indenfor social- og sundhedsområdet er typisk jobtyper der kræver en mellem lang eller en længere videregående uddannelse. Spørgsmålet er, i hvilket omfang ovenstående gruppe kan gå ind og dække flaskehalse på social- og sundhedsområdet og hvorledes de eventuelt skulle opkvalificeres.

4. Sammenhæng mellem vækst og miljø

Der har længe været en udbredt holdning i miljøbevægelsen om, at økonomisk vækst medfører øget belastning af miljøet i form af øget træk på naturressourcer, øget affaldsdannelse og energiforbrug. Dette har da også været erfaringen gennem årene, hvor de miljøforbedringer der opnås igennem teknologisk udvikling udlignes af øget forbrug som følge af den økonomiske vækst. Men der findes også eksempler på at økonomisk vækst medfører mindre miljøbelastning.

Et eksempel på at de teknologiske fremskridt udlignes af øget vækst, er energiområdet i Danmark, hvor store investeringer i bedre energiudnyttelse »kun« har medført et nogenlunde konstant primærenergi-forbrug (kul, gas og olie) i Danmark siden 1970. I samme periode er produktionen steget med ca. 60%, hvilket har medført at energiforbruget (el og varme) er steget. Hvis produktionen ikke var steget eller var steget mindre, ville primær-energiforbruget været faldet, hvilket jo er målet for en bæredygtig udvikling.

Men der er også sket en udvikling i f.eks. økologisk landbrug og vedvarende energi som har givet både økonomisk vækst og mindre miljøbelastning. De økologiske varer har ofte en højere værdi og er ofte dyrere end konventionelle. Øget produktion og salg af økologiske varer giver øget omsætning og dermed økonomisk vækst målt i BNP. Det samme gælder el fra vindmøller som er dyrere end el fra kulkraftværker. Det peger på at

økonomisk vækst ikke behøver at være et problem og at det er et spørgsmål om, hvor den økonomiske vækst sker som har afgørende betydning for miljøet.

Hvad koster væksten?

Den amerikanske økonom Herman Daly mener, at de fleste vestlige samfund allerede har overskredet en grænse hvor yderligere økonomisk vækst reelt er negativ vækst for samfundet, fordi de miljømæssige og sociale omkostninger ved væksten er større end gevinsten. Denne påstand understøttes af flere forsøg, bl.a. fra FN, på at opføre landes udvikling ved at vægte en række andre faktorer end blot bruttonationalproduktet (BNP).

I debatten om vækst og miljø, har det også været fremme, bl.a. fra Finansministeriet, at økonomisk vækst i servicesamfundet er mindre ressourcekrævende end vækst i et industrisamfund. På den måde har man argumenteret for at den økonomiske vækst af sig selv, fremover ville blive mindre miljøbelastende. Servicefag er i dag en meget blandet størrelse hvori bl.a. også indgår transport og rejser, hvilket jo hører til blandt de mere miljøbelastende aktiviteter. Men hvad angår vækst i områder som uddannelsessystemet og sundhedssektoren kan der være tale om mindre miljøbelastende vækst. Men der er behov for yderligere undersøgelser og dokumentation.

Kan man tale om bæredygtig økonomisk vækst?

På den ene side, hvis vi skal opnå en bæredygtig udvikling hvor ressourceforbruget skal ned på omkring 1/10 (jfr. Det økologiske råderum) af hvad det er i dag i den vestlige verden, kræver det både en reduktion af den økonomiske aktivitet og en omstilling af vores produktion og forbrug mod mindre ressourceforbrug.

Forskellige sammenhænge mellem vækst og miljø

Positiv sammenhæng

Vækst i det økologiske landbrug giver økonomisk vækst.

Vækst i vindmølleindustrien har betydet økonomisk vækst og øget eksport i Danmark.

Negativ sammenhæng

Antallet og størrelsen på bilerne stiger i takt med den økonomiske vækst, hvilket modvirker de tekniske forbedringer i benzinøkonomien.

Affaldsmængderne stiger i takt med den økonomiske vækst.

Den økonomiske vækst hænger sammen med udviklingen på trafikområdet. Øget trafik gør det vanskeligt at overholde de vedtagne målsætninger for reduktion af det samlede CO₂-udslip.

På den anden side, hvis vi skal have råd til at omstille vores teknologi, systemer mm. skal samfundet have et overskud til udviklingen. Det er vanskeligt at forestille sig en reduktion i den økonomiske aktivitet samtidig med at der sker en omstilling af produktions- og forbrugsmønstre.

Man kan måske tale om to slags nødvendigheder, hvor fordelingen af verdens ressourceforbrug kræver reduktion i de rige landes økonomiske vækst. Samtidig hævdes det i de rige lande, at en radikal omstilling af produktions- og forbrugsmønstre kræver store omkostninger til udvikling.

For og imod vækst

En analyse fra 1999, udført af Institut for Konjunktur Analyse gennemført for ugeavisen Ingeniøren, peger på at omkring hver tredje dansker går ind for at bremse den økonomiske vækst af hensyn til miljøet.

Omvendt mener 40% at øget økonomisk vækst er nødvendigt for at kunne gavne miljøet.

Af de restende mener nogle, at væksten skal bremses på områder, hvor den skader miljøet og styrkes på områder der gavner miljøet.

Historisk har den økonomiske vækst været ledsaget og stimuleret af en stigning i brugen af råstoffer og energi. Denne form for vækst benævnes »traditionel økonomisk vækst«.

Med Brundtland-rapportens (1987) anbefaling af en reduktion af i-landenes energiforbrug og slogan om at »producere mere med mindre« blev begrebet »afkoblet vækst« udbredt.

Ifølge Wuppertal Institutet 1995:

Wuppertal Institutets synsvinkel bygger på antagelsen om, at man skal forsøge at styre væksten, så man i fremtiden befinder sig inden for det økologiske råderum.

– Grøn vækst

Grøn vækst betyder, at stigningen i forbrug af energi og ressourcer er reduceret i forhold til den økonomiske vækst. Men dette vil stadig medføre øget forbrug, blot i et langsommere tempo. Dette svarer til *relativt* afkoblet vækst.

Grøn vækst kan være et middel til at styre den økonomiske vækst, men forestillingen om grøn vækst har ofte ikke målsætning for bæredygtig udvikling.

– Bæredygtig vækst (udvikling)

En bæredygtig vækst betyder at den økonomiske vækst er forbundet med en reduktion i forbruget af energi og ressourcer, svarende til faktor 10 som endeligt mål. Dette svarer til en *absolut* afkoblet vækst.

5. Sammenhæng mellem forbrugsmønstre og indkomstniveau

Hvis man spiser mange økologiske fødevarer, vælger man dem så fra ved nedgang i indkomsten? Eller vælger man ferien i syden fra? Er det indkomstniveauet der er afgørende? Eller helt andre faktorer, som afgør hvordan man prioriterer, når indkomsten falder? Hvilke i så fald?

Også på dette område er vores viden begrænset. Mange sparer op eller låner penge til at gå på forældreorlov for. Derfor er det vanskeligt at sige noget om hvordan forbrugsmønstret ændres når en i husstanden går på

forældreorlov. Mange ændrer også forbrugsmønster, fordi de får børn. Dette er også vanskeligt at skelne fra en eventuel ændring i forbrugsmønsteret som følge af nedgang i indkomsten. Der mangler undersøgelser omkring, hvilken betydning frivillig nedgang i indkomst har for husstandenes forbrugsmønstre.

Indkomsten har betydning for husstandens miljøbelastning. Jo højere indkomst jo større forbrugsmuligheder. En norsk undersøgelse viser at de rigeste 10% af nordmændene forbruger halvdelen gang så meget energi som gennemsnittet af nordmænd.

Hvad koster en millionær?

En norsk rapport fra 1996 undersøger hvad de miljømæssige konsekvenser vil blive, hvis de rige får en større del af de samlede indkomster. Konklusionen er ikke entydig. Mens de rigeste 10% bruger relativt flere penge på flyrejser, bruger de relativt mindre på benzin, animalske fødevarer og boligopvarmning. Men de rigeste 10% af nordmændene bruger i absolutte tal mere end gennemsnittet af den norske befolkning. Mens de rigeste 10% totalt set har 60% højere forbrugsudgifter end gennemsnittet for bruger de:

160% mere på flyrejser

84% mere på bilkøb

59% mere på bolig

55% mere på tøj og klæder

38% mere på benzin

24% mere på el og boligopvarmning

21% mere på fødevarer, hvoraf 23% er kød

Kilde: Hva koster en millionær?, John Hille, udgivet af Framtiden i våre hender, 1996 rapport 10/96

Men omvendt kan to husstande med samme indkomstniveau, have vidt forskellige forbrugsmønstre og dermed miljøbelastning. I dag har de fleste råd til en »flyferie« om året, hvis de ønsker det. Spørgsmålet om man vælger det eller cykelferie i Danmark har stor betydning for energiforbruget, men afhænger ikke så meget af indkomsten. Det afhænger

måske mere af de prioriteringer man gør og af livsstilen. På den måde kan to husstande med samme indkomst have vidt forskellig miljøbelastning.

Der er lavet flere undersøgelser af livsstile, forbrug og konsekvenser for miljøet. Mange af disse undersøgelser bygger på en empirisk tilpasset livsstilsforståelse. Susanne Kuhn ph.d. der beskæftiger sig med sammenhæng mellem livsstile og energiforbrug fremhæver, at det er muligt at identificere forskellige livsstile, som har forskellige praktiker og forbrugsmønstre med deraf følgende forskelligt energiforbrug. Men hvad der er lige så vigtigt at fremhæve er, at der er nogle generelle sociale processer som påvirker konstruktionen af livsstilen og det udtryk den får. Disse sociale processer er i lige så høj grad afgørende for energiforbruget. Desværre er disse sociale processer ofte vanskelige at indfange og gruppere.

Noter

1. I starten af 1990'erne blev begrebet »grøn vækst« lanceret som løsningen på miljøproblemerne af flere parter. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd udgav i 1995 bogen »Grøn vækst«. Heri argumenteres for at se mere på vækstens sammensætning end dens størrelse, men i-landenes økonomier ses ikke i sammenhæng med den globale fordeling og det antages at miljøbelastningen mindskes, når en større del af væksten foregår i servicefagene som (på nogle områder) er mindre miljøbelastende end traditionel industriproduktion. Bogen giver ikke noget konkret bud på hvorledes væksten skal sammensættes for at sikre mindre miljøbelastning med fortsat vækst, ligesom der ikke tages stilling til hvor meget eller lidt miljøbelastning der kan accepteres på lang sigt. Grøn vækst fremhæves som et middel til at forsatte den økonomiske vækst med mindre miljøbelastning. Spørgsmålet er, om det er nok i et globalt perspektiv og på lang sigt
2. De 5-6% svarer til 168.000 fuldtidspersoner. Fuldtidspersoner er en statistisk størrelse, hvor alle der er berørt af ledighed i løbet af et år, bliver lagt sammen til »fuldtidspersoner«. Det vil sige langt flere mennesker end de 168.000 fuldtidspersoner er berørt af ledighed i løbet af et år.

Litteratur

Arbejde og service. Regeringen – Danmark som foregangsland 1999.

Arbejdsmarkedsredegørelse 2. Kvartal 1999. Arbejdsmarkedsstyrelsen 1999.

Danmarks Statistik (ledighed) 1999.

Grøn vækst eller bæredygtig udvikling?, Erik Christensen, Det Økologiske Råd 1997.

Grøn vækst, Red. Frans Clemmensen, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 1995.

Hva koster en millionær? John Hille, Fremtiden i våre hender, rapp. 10/96.

Livsstilens betydning for energiforbruget. Susanne Kuhn, Kbh.'s Universitet, Soc. Inst. 1998

Mancur Olson, Jr. 1932-98

Af Peter Kurrild-Klitgaard, lektor, Institut for Statskundskab,
Syddansk Universitet

Den amerikanske økonom, Professor Mancur Olson, Jr., University of Maryland, College Park, døde den 19. februar 1998 af et pludseligt hjertetilfælde, i en alder af kun 65 år.

Olson var sammen med Duncan Black, Anthony Downs, James Buchanan og Gordon Tullock en af grundlæggerne af »public choice« traditionen, og som sådan opnåede han anerkendelse og indflydelse langt ud over den fagøkonomiske profession. Olsons indflydelse afspejler sig bl.a. i, at han var den mest citerede økonom i politologiske arbejder, og at hans bog *The Logic of Collective Action* er blandt de ti mest citerede værker indenfor samfundsvidenskaberne, og i de senere år blev der i stigende grad hvisket i krogene om Olson som en sandsynlig Nobelprismodtager.

Olson blev født i den amerikanske Midtvest, midt under højdepunktet af Depressionen. Han fik en B.Sc. fra North Dakota State University i 1954 og klarede sig i den forbindelse så fremragende, at han kunne rejse videre som vinder af det prestigøse Rhodes Scholarship ved Oxford University, hvorfra han blev M.Phil. i 1960. I 1963 afsluttede han sin Ph.D. i økonomi ved Harvard University.

Allerede samme år som Olson fik sin doktorgrad, udkom hans første bog, *The Economics of Wartime Shortage* (1963), og han blev samtidig ansat som adjunkt ved Princeton University. Allerede to år efter kom det værk, som indskrev Olsons navn på den samfundsvidenskabelige stjernehimmel, studiet af økonomiske interessegrupper *The Logic of*

Collective Action (1965). I årene 1967-69 var Olson ansat som højtstående, politisk udpeget embedsmand i det amerikanske føderale Sundheds- og Undervisningsministerium, hvilket gav en kort, men lærerig, praktisk erfaring med bureaukratiske organisationer. I 1969 blev Olson ansat som professor ved University of Maryland, lige udenfor Washington, D.C., hvor han bl.a. ledede universitetets Center for Institutional Reform & den Informelle Sektor (IRIS). Olson var præsident for Eastern Economic Association og for Southern Economic Association, samt vicepræsident for American Economic Association, og i årene 1972-74 var han præsident for Public Choice Society, som han havde grundlagt få år tidligere sammen med James Buchanan, Gordon Tullock og andre fortalere for anvendelsen af økonomisk-inspirerede »rational choice« modeller i studiet af politik. Olson virkede i de senere år tillige som rådgiver i forbindelse med politisk-økonomiske reformer i bl.a. det post-socialistiske Rusland, Indien og Bangladesh m.fl.

Den kollektive handlings logik

Olsons *The Logic* var et radikalt opgør med den dominerende pluralistiske tradition indenfor studiet af interessegrupper. Hovedpointen i den kollektive handlings logik var ifølge Olson den noget kontraintuitive indsigt, at der egentlig slet ikke burde være nogen organiserede interessegrupper. Årsagen er den simple, at interessegrupper – alt andet lige – producerer kollektive goder for deres medlemmer, men hvis det er tilfældet, så er der et potentielt »free-rider problem«: Desto større og bredere en given interessegruppe er,

desto mindre incitament vil den enkelte have til at bidrage frivilligt til gruppens aktiviteter. Det leder til to kontraintuitive indsigter: At det vil være lettere at mobilisere relativt små interesser med »snævre« interesser end store og mere almene interesser, og at der skal noget særligt til for at mobilisere brede interessegrupper. Dette »særlige« er såkaldte »selektive incitament«er, d.v.s. en pisk eller en gulerod.

Nogle af disse indsigter kan allerede findes implicit i Downs', Buchanans og Tullocks tidlige arbejder, især sidstnævntes, men det var Olson, der udviklede perspektivet. Olsons logik har således påvirket et ekstremt bredt felt af studier af organiseringen af interesser, først og fremmest traditionelle interessegrupper, men tillige f.eks. fænomener som partiorganisering og -adfærd, kup og revolutioner, statsbygning, økonomisk vækst, etc. (Sandler 1992).

Nationers storhed og fald

The Logic havde været nok til at sikre Olson en plads i idéhistorien, men en sådan cementerede han for alvor med, hvad der kan kaldes en empirisk fortsættelse, nemlig *The Rise and Decline of Nations* (1982). I værket demonstrerede Olson, hvorledes interessegrupper kan ses som værende kvælende for et samfunds økonomiske vækst. Årsagen er, at snævre interessegrupper – givet deres organiseringsmæssige fordel – vil være overrepræsenterede i den politiske proces, og at disse vil prioritere deres egne interesser højere end f.eks. generel økonomisk vækst – at de »små« vil udbytte de »store«. Konklusionen er – paradoksalt nok – at en stats politiske sammenbrud derfor kan virke frigørende for økonomien.

I forlængelse af dette perspektiv kom Olsons seneste arbejder til at fokusere på relationen mellem typer af politisk-økonomiske institutioner og økonomisk vækst, herunder komparative studier af forskellige regimetyper. Dis-

se studier omfatter bl.a. statsdannelse og statsbygning (Olson 1993; McGuire og Olson 1996), samt herunder det relativt uopdyrkede studie af autokratiske regimer (Olson 1991). Dette ledte naturligt videre til studier af de forhenværende socialistiske stater og andre centralt styrede økonomier (Olson 1990; 1995a; 1995b; Olson og Murrell 1991), samt komparative studier af forskellene på disse og demokratiske, kapitalistiske stater (Olson 1996; Olson m.fl. 1996). Disse studier var forarbejder til den bog, som Olson netop havde lagt sidste hånd på, da han døde (Olson 2000), og som meget passende kan ses som en integrering af alle Olsons tidligere arbejder. Stater kan løse kollektiv gode problemer og dermed understøtte vækst, men samtidig må de begrænses effektivt for ikke at lede til fattigdom.

I Danmark har public choice teoriernes indflydelse været væsentligt mindre end internationalt (Nannestad 1993), og det samme kan siges om Olson. Dog har hans arbejder påvirket særligt politologer ved Aarhus Universitet, hvor hans arbejder var en væsentlig inspirationskilde for bl.a. Ole P. Kristensen, ikke mindst dennes afhandling *Væksten i den offentlige sektor* (1987).

Litteratur

- Kristensen, Ole P. (1987): *Væksten i Den Offentlige Sektor*. København: Jurist- & Økonomforbundets Forlag.
- McGuire, Martin C., og Mancur Olson (1996): The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force. *Journal of Economic Literature* 34 (March): 72-96.
- Nannestad, Peter (1993): Paradigm, School, or Sect? Some Reflections on the Status of Rational Choice Theory in Contemporary Scandinavian Political Science. *Scandinavian Political Studies* 16, 2: 127-147.
- Olson, Mancur (1963). *The Economics of the Wartime Shortage*. Durham.
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.

- Olson, Mancur (1982): *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Olson, Mancur (1990): The Logic of Collective Action in Soviet-type Societies. *Journal of Soviet Nationalities* 1, 2 (Summer): 8-33.
- Olson, Mancur (1991): Autocracy, Democracy, and Prosperity. In *Strategy and Choice*. Ed. Richard J. Zeckhauser. Cambridge: MIT Press: 131-57.
- Olson, Mancur (1993): Dictatorship, Democracy and Development. *American Political Science Review* 87, 3 (September): 567-76.
- Olson, Mancur (1995a): Why the Transition from Communism is So Difficult. *Eastern Economic Journal* (Fall 1995): 437-461.
- Olson, Mancur (1995b): The Devolution of the Nordic & Teutonic Economies. *AEA Papers and Proceedings* (May): 22-27.
- Olson, Mancur (1996): Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor. *Journal of Economic Perspectives* 10, 2 (Spring): 3-24.
- Olson, Mancur (2000): *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York: Basic Books.
- Olson, Mancur, og Peter Murrell (1991): The Devolution of Centrally Planned Economies. *Journal of Comparative Economics* 15 (1991): 239-265.
- Olson, Mancur, Christopher Clague, Philip Keefer, og Stephen Knack (1996): Property and Contract Rights in Autocracies and Democracies. *Journal of Economic Growth* 1, 2 (June): 243-76.
- Sandler, Todd (1992): *Collective Action: Theory and Applications*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Politisk kronik

1. halvår 2000

Af Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Udlændingepolitikken havde indtaget en fremtrædende placering i den politiske debat i efteråret 1999. Dansk Folkeparti havde profiteret heraf og opnåede en tilslutning i de løbende meningsmålinger på omkring 15%. Derimod voldte dette problemkompleks fortsat vanskeligheder for regeringspartierne (se Økonomi og Politik nr. 1. 2000 side 54) og af dem især for Socialdemokratiet. En række socialdemokratiske borgmestre havde offentligt og i stærke vendinger opfordret partiets ledelse til at gøre noget ved de problemer, som den store koncentration af flygtninge og indvandrere skabte i deres kommuner. Hvis ikke der blevet taget konstruktive skridt til at løse disse problemer, ville Dansk Folkeparti fortsætte med at høste blandt socialdemokratiske vælgere, lød deres advarsel. Det var derfor naturligt, ja nærmest nødvendigt, at statsminister Poul Nyrup Rasmussen i sin nytårstale til nationen gjorde flygtninge- og integrationspolitikken til et af hovedtemaerne.

I talen erkendte han, at der var reelle problemer, når danske familier i visse byområder begyndte at føle sig som fremmede i deres eget land. Han sagde også, at man – måske af angst for ikke at være tolerante nok - havde lukket øjnene for en udvikling, som gik den gale vej. Derfor skulle der stilles tre krav til indvandrerne såvel som til danskerne. Alle skulle lære dansk, alle skulle have et arbejde og mulighed for uddannelse og alle skulle acceptere de værdier, det danske samfund byggede på. Han varslede stramninger af udlændingelovens regelsæt for familiesammen-

føring og en stærkere integrationsindsats, der byggede på et bedre samarbejde mellem kommuner og stat.

Traditionen tro blev talen kritisk modtaget af oppositionen både til venstre og højre for regeringen. Venstre fløj fandt, at han ikke havde sat regeringens kritikere på plads, men i stedet førte debatten på højrefløjens præmisser, medens højrefløj kritiserede talen for at være for ukonkret, og for at regeringen i dette spørgsmål havde pantsat sin handlefrihed hos de radikale.

Den 5. januar blev der afholdt et møde mellem indenrigsminister Thorkild Simonsen og seks socialdemokratiske borgmestre fra københavnske forstadskommuner, hvor de forelagde ministeren deres problemer. De fik ikke konkrete løfter på mødet, men dog lovning på, at regeringen ville forsøge at finde en model, hvorefter ikke kun flygtninge, men også indvandrere fremover kunne blive mere ligeligt fordelt mellem landets kommuner. Den 19. januar afholdtes et tilsvarende møde med by- og boligminister Jytte Andersen, hvor blandt andet indsatsen over for ghettodannelser blev drøftet. Det radikale Venstre havde i dette forløb forholdt sig tavs, men på det radikale nytårstæske på Nyborg Strand den 9. januar erklærede økonomiminister Marianne Jelved, at partiet var parat til at overveje stramninger af udlændingeloven, dels med henblik på at forhindre arrangerede ægteskaber ved at sætte aldersgrænsen for retten til familiesammenføring op, dels i

form af at stille krav om, at indvandrere skulle have en selvstændig bolig for at få en ægtefælle til Danmark. Den 29. februar fremlagde regeringen en udlændingepakke i Folketinget, som indeholdt sådanne stramninger.

Men det var ikke kun regeringen, herunder især Socialdemokratiet, der havde problemer med at finde den rette kurs i flygtninge- og indvandrerpolitikken. Også Venstre havde problemer. Et forslag fra Venstres formand Anders Fogh Rasmussen om, at indvandrere skulle have opholdt sig syv år i Danmark, før de kunne få adgang til sociale ydelser, blev erklæret overflødig af nogle af Venstres borgmestre, blandt andet Farums Peter Brixtofte. Hvis blot kommunerne brugte den lovgivning, der allerede forelå, var en sådan stramning ikke nødvendig. Størst uenighed opstod dog, da pressen i begyndelsen af marts refererede en artikel Venstres rets- og udlændingeordfører Birthe Rønn Hornbech havde skrevet i partiets blad Liberal. Heri skrev hun, at det var Venstres opfattelse, at FN's flygtningekonvention ikke forpligtede Danmark til at give spontane asylsøgere opholdstilladelse, men at den alene forpligtede til at yde beskyttelse mod forfølgelse, og at dette kunne opfyldes ved at sende asylansøgerne til sikre lejre i nærområdet, uden først at give dem mulighed for at søge asyl i Danmark. Det politisk interessante, i de reaktioner der kom på forslaget, lå på to fronter.

Den ene front vedrørte Venstres muligheder for at nå dets erklærede mål om at gendanne firkløveret. Både Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti tog meget entydigt og skarpt afstand fra Birthe Rønn Hornbechs forslag. Også Det konservative Folkeparti forholdt sig kritisk til forslaget. Kun Dansk Folkeparti støttede og fandt endog, at forslaget måtte betragtes som dødsdommen over firkløverregeringen.

Den anden front vedrørte reaktionerne internt i partiet. I dele af baglandet og på Venstres

gruppemøde den 2. marts mødte synspunktet modstand. Endvidere lagde partiets politiske ordfører Ulla Tørnæs og dets EU-ordfører Charlotte Antonsen offentligt afstand til den del af forslaget, som vedrørte de spontane flygtninges mulighed for at søge asyl, når de kom til Danmark. Birthe Rønn Hornbech fastholdt imidlertid, at hun alene havde udtrykt Venstres langsigtede mål på det område, et mål som partiet havde vedtaget allerede i midten af 1980'erne, og at afvisningen af at behandle asylansøgningerne i Danmark blot var en logisk konsekvens af, at asylbehandlingen skulle ske i EU-financerede flygtningelejre i nærområderne, når de engang var blevet etablerede, og EU i øvrigt havde aftalt en fælles asylpolitik. Hvis partiet ønskede at ændre politik, blev det ikke med hende som ordfører. Så vidt kom det dog ikke. Efter at Birthe Rønn Hornbech den 16. marts havde udsendt en tre siders lang præciserende pressemeldelse efterfulgt af nogle udglattende bemærkninger fra Anders Fogh Rasmussen om, at debatten var luftig, meget teoretisk og hypotetisk, faldt der ro om sagen og om flygtninge- og integrationspolitikken i almindelighed. Politikerne og medierne blev for en tid optaget af andre emner. Episoden havde dog vist, at det kan skabe problemer for et parti, når den stringente og logiske konsekvens af partiets egen langsigtede politik bliver fremstillet kompromisløst på det forkerte tidspunkt.

Trods udgivelsen af et par bøger der ret så indgående og personnært beskæftigede sig med den konservative magtkamp plus oplysninger i pressen om uforbrugte kampagnemidler i partiets hovedkontor forud for de konservatives katastrofevalg i 1998, undgik Det konservative Folkeparti en genopblussen af stridighederne. Den fordeling af magt og indflydelse i folketingsgruppen var nået frem til i august 1999 (se Økonomi og Politik nr. 1 2000 side 45) lod til at være holdbar. Udsigten til at den interne ro kunne opretholdes, bedredes også betydeligt af, at nogle af ho-

vedpersonerne forlod eller erklærede, at de ville forlade folketingsgruppen ved næste folketingsvalg. Den 7. februar meddelte Jens Heimbürger, at han efter en række avisartikler om økonomiske uregelmæssigheder og momsunddragelse i hans virksomheder ville forlade Folketinget ved afslutningen af folketingsåret. Han erklærede, at det ikke var på grund af et pres fra partiet, men alene af hensyn til hans forretning, at han opgav sin karriere som aktiv politiker. Partiets politiske leder Bendt Bendtsen kommenterede ikke sagen på anden måde, end at han tog hans beslutning til efterretning. Alt andet havde også været særdeles uklogt. Den 22. februar meddelte endnu en af Engell-fløjens støtter, Henning Grove, at han ikke ønskede at opstille til næste folketingsvalg. Den 15. maj kom – til manges store overraskelse – oplysningen om, at Hans Engell var blevet udnævnt til administrerende chefredaktør på Ekstra Bladet. Han forlod derfor med omgående virkning Folketinget. Endelig skal det nævnes, at partiformand Poul Andreassen den 14. april meddelte det konservative forretningsudvalg, at han ville træde tilbage fra posten på partiets landsrådsmøde til november. Hermed var vejen banet for, at den politiske leder Bendt Bendtsen kunne vælges som partiformand. Hermed ville de tre ledende poster i partiet – politisk leder, formand for folketingsgruppen og formand for landsorganisationen – igen være samlet hos én person. Med disse udskiftninger i persongalleriet måtte et punktum langt om længe være blevet sat for dette traumatiske kapitel i de konservatives saga.

Den fortsat svigtende tilslutning i meningsmålingerne til Socialdemokratiet fik flere ministre og ledende socialdemokratiske folketingsmedlemmer til – anonymt forstås! – at kritisere Poul Nyrup Rasmussens ledelse af partiet. Sågar rygter om, at et nyt formandsopgør ikke kunne udelukkes, verserede i pressen. Andre kritiserede de socialdemokratiske ministre for at være for passive, for idéfattige og for ikke kunne sælge partiets

politik. Et i forvejen planlagt heldagsmøde den 17. januar på Roskilde Højskole, hvor den socialdemokratiske top skulle have en grundig velfærdsdebat som grundlag for udarbejdelsen af et nyt regeringsgrundlag, blev i høj grad præget af den rejste kritik. På det ugentlige pressemøde den 18. januar, få dage før regeringens syvårs fødselsdag, erkendte statsministeren, at Socialdemokratiet var løbet ind i en syvårskrise, og at vejen ud af den var gennem en tæt dialog med befolkningen at fremkomme med en klart formuleret langsigtet strategi for forbedringer indenfor kerneområderne sundhed, ældre, børn og unge samt uddannelse. På et efterfølgende møde i den socialdemokratiske gruppe var der fuld opbakning til statsministeren.

Regeringsrokaden den 23. februar kan ses som et første skridt i retning af en ny offensiv linie fra partiet og regeringen. Der havde flere gange været spekulationer om, at en rokade var forestående ud fra en formodning om, at statsministeren ønskede at sammensætte og indarbejde et nyt hold i god tid inden den næste valgkamp. Og nu kom den så. Der var ikke tale om en større omdannelse. Det var ventet, at indenrigsminister Thorvald Simonsen trådte ud af regeringen på grund af alder. I hans sted blev Karen Jespersen flyttet fra socialministeriet til indenrigsministeriet, og Henrik Dam Kristensen overtog hendes post. Hermed havde to af regeringens i befolkningens øjne populære og mest troværdige ministre fået ansvaret for at styrke regeringens politik og image over for offentligheden på to af de områder, hvor problemerne for regeringen havde manifesteret sig tydeligst. Overraskelsen i regeringsrokaden var Ritt Bjerregaards tilbagevenden til regeringen. Hun blev udnævnt til fødevarerminister. Der skulle trækkes på hendes kendskab og kontakter til EU-maskineriet og ikke mindst hendes evner til at tiltrække mediernes opmærksomhed, en evne som kunne blive værdifuld i den kampagne for en dansk tilslutning til den fælles europæiske valuta,

alle mente snart måtte komme. Hun og Henrik Dam Kristensen var tiltænkt en central rolle i Socialdemokratiets kampagne. Sundhedsminister Carsten Koch blev fyret på gråt papir. Han blev erstattet af Sonja Mikkelsen, som afgav trafikministeriet til den hidtidige socialdemokratiske politiske ordfører Jacob Buksti. Dermed var der taget behørigt hensyn til den siden formandsopgøret i 1992 eksisterende Auker-venlige fløj, som gik under navnet »Aldrig mere en 11. april«.

Om nogen gennemgribende fornyelse, endsi- ge fornyelse af regeringen kunne man be- stemt ikke tale, hvorfor ordene »genbrug« og »det sikre« forekom hyppigt i de kommenta- rer, der ledsagede rokaden. Foryngelsen ske- te i stedet gennem valget af den 25-årige Per- nille Blach Hansen til Socialdemokratiets po- litiske ordfører. Også her blev »Aldrig mere en 11. april« tilgodeset. Hendes konkurrent til posten, Claus Larsen-Jensen, blev i stedet valgt til formand for Folketingets Europa-ud- valg. Samtidig med præsentationen af de nye ministre fremlagde statsminister Poul Nyrup Rasmussen debatoplægget »Det Holdbare Samfund«. Heraf fremgik det, at regeringen i løbet af foråret ville afholde fire folkehørin- ger om nogle af velfærdsstatens kerneområ- der: ældreomsorg, sundhed, familie og skole, og det rummelige arbejdsmarked. Dialogen med befolkningen skulle styrkes, og de syns- punkter, der fremkom på høringerne, skulle indgå i det videre arbejde med udformingen af et nyt regeringsgrundlag til afløsningen af det fra marts 1998.

Regeringsrokaden blev selvfølgelig ikke modtaget uden kritiske kommentarer fra den borgerlige opposition. Såvel de konservatives politiske ordfører Lene Espersen som Ven- stres formand Anders Fogh Rasmussen men- te blandt meget andet, at rokaden primært skulle ses som et forsøg fra statsministerens side på at aflede opmærksomheden fra Øst- rig-sagen. Den begyndte i januar, da der efter det østrigske parlamentsvalg var mulighed

for, at Frihedspartiet (Freiheitliche Partei Österreich, FPÖ) indtrådte i en koalitionsrege- ring med det konservative parti. Sagen ud- viklede sig herefter i de følgende måneder til at blive en belastning for ikke kun regerin- gen, men også for dem, der ønskede en dansk tilslutning til den fælles EU-valuta, euroen.

Substansen i sagen var, at 14 EU-landes stats- og regeringschefer mandag den 31. ja- nuar udsendte en erklæring om, at de enkelte lande ville iværksætte sanktioner mod Østrig, såfremt Frihedspartiet blev optaget i den øst- rigske regering. Sanktionerne ville have form af, at ingen af regeringerne i de 14 lande på det politiske niveau ville fremme eller accep- tere nogen form for bilaterale, officielle kon- takter med en østrigsk regering, hvori FPÖ indgik. De ville ikke støtte østrigske kandi- dater til poster i internationale organisationer og de østrigske ambassadører ville kun blive modtaget på et rent teknisk niveau. Dette me- get usædvanlige initiativ var besluttet, uden at landenes udenrigsministerier var blevet inddraget.

De danske oppositionspolitikeres reaktioner på erklæringen faldt i groft taget to hovedkategorier. Den ene vedrørte den be- slutningsproces der var gået forud for stats- ministerens tilslutning til aktionen. Den an- den vedrørte et EU-lands frie ret til at sam- mensætte en demokratisk valgt regering uden indblanding fra de andre EU-lande.

Ifølge Grundlovens paragraf 19 stk. 3 skal re- geringen rådføre sig med Det Udenrigspoliti- ske Nævn forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. I de umiddelbare reaktioner på erklæringen un- drede de politiske ledere til højre og venstre for regeringen sig over, at de ikke var blevet orienteret inden statsministeren havde truffet beslutning om, at Danmark tilsluttede sig ak- tionen. På et dertil indkaldt møde i Det Uden- rigspolitiske Nævn den 1. februar gav stats- ministeren en redegørelse for forløbet, hvor-

af det fremgik, at han som den sidste af de 14 stats- og regeringschefer sent søndag den 30. januar var blevet orienteret om de andres beslutning og derfor vanskeligt kunne gå enegang. Han havde herefter mandag den 31. januar orienteret udenrigsminister Niels Helveg Petersen og økonomiminister Marianne Jelved samt indkaldt Det Udenrigspolitiske Nævn. Nævnet godkendte denne fremstilling. Torsdag den 3. februar underskrev de to østrigske regeringspartier, det konservative Österreichische Volkspartei (ÖVP) og Frihedspartiet en erklæring om, at den regering de havde dannet ville overholde menneskerettighederne, bekæmpe racisme og respektere landets tilknytning til EU.

Dette fik både Venstre og Det konservative Folkeparti til at anbefale, at aktionen mod Østrig blev afblæst, om nødvendigt at Danmark alene trådte ud af aktionen. Det kunne de dog ikke samle flertal for, da både Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti var af den opfattelse, at det ville sende et meget forkert signal. I stedet skulle regeringen arbejde på at overtale de øvrige lande til i fællesskab at ophæve sanktionerne. Et par dage senere tilsluttede nu også Anders Fogh Rasmussen sig dette synspunkt. De konservative fastholdt, at Danmark burde gå enegang.

På endnu et møde i Det udenrigspolitiske Nævn den 8. februar fik statsministeren opbakning til, at Danmark ikke skulle gå enegang. Aktionen var en vigtig politisk markering af modstanden mod højrekræfterne i Europa, og regeringen mente, at det var vigtigt, at den modstand blev fastholdt. Det almindelige indtryk efter nævnsmødet var, at sagen nu var landet blødt. Men allerede den 9. om eftermiddag blev Det udenrigspolitiske Nævn igen hasteindkaldt til møde den 10. februar. Årsagen var, at en telefax var dukket op. Telefax-sagen kunne tage sin begyndelse.

Det viste sig, at allerede fredag den 28. januar kl. 18.53, var der indløbet en fire siders lang telefax til statsministeriet fra den portugiske EU-formand, hvor han beder om den danske regerings stillingtagen til en samlet EU-aktion over for Østrig. Da personalet imidlertid var gået hjem, og faxen indløb på en maskine, der ikke tømmes af den vagthavende medarbejder, blev papirerne først hentet ud af maskinen mandag den 31. januar. Her skønnede en fuldmægtig, at sagen var forældet, da beslutningen jo var truffet om søndagen, hvorfor papirerne blev arkiveret. Først onsdag den 9. februar blev statsministeren ifølge hans egne oplysninger på et pressemøde den 10. februar gjort bekendt med faxen. Derfor havde han ikke kunnet orientere Det udenrigspolitiske Nævn herom på mødet den 8. februar. Medens regeringens støttepartier tog statsministeren redegørelse til efterretning, fortsatte Venstre, Det konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti med at tvivle på, om ikke statsministeren alligevel havde været orienteret så betids, at han havde kunnet indkalde Det udenrigspolitiske Nævn.

Den 14. februar offentliggjorde statsministeren efter aftale med Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten det samlede telefaxmateriale. Heraf fremgik det, at flere personer i statsministeriet havde set materialet, hvilket fik Venstres medlem af Det Udenrigspolitiske Nævn Svend Aage Jensby til yderligere at tvivle på statsministerens fremstilling. Han syntes det var underligt, at så mange havde set faxen uden at nogle havde informeret statsministeren. Venstre ville derfor fortsat bore i sagen. De følgende dage bragte pressen flere oplysninger og detaljer som bekræftede kritikerne i deres formodning om, at statsministeren havde været tidligere orienteret, end han havde sagt til nævnet, og at han derfor havde begået grundlovsbrud ved ikke at indkalde Det Udenrigspolitiske Nævn. Blandt de oplysninger, der nu kom frem, var, at han havde haft en samtale med den belgiske premiermi-

nister under en økonomiske konference i Davos, hvilket statsministeren direkte adspurgt på nævnsmødet ikke kunne huske noget om. Finansminister Mogens Lykketoft bekræftede, at en sådan samtale havde fundet sted, men at den alene bestod i en præsentation af hans ringhed for den belgiske premierminister og i øvrigt var af meget kort varighed og kun berørte høflige almindeligheder. Det kom også frem, at regeringscheferne allerede på holocaust-konferencen i Stockholm den 26.-27. januar drøftede en aktion mod Østrig, men det fremgik ikke, om drøftelserne var konkrete og hvis ja, om Poul Nyrup Rasmussen da var blevet orienteret herom på dette tidspunkt.

Således stod påstand mod påstand, fortolkning mod fortolkning, vurdering mod vurdering. Det politisk afgørende i situationen var, at de partier, der udgjorde regeringens parlamentariske grundlag, ikke mente, at der var basis for at tage alvorlige skridt mod statsministeren. Dette blev de yderligere bekræftet i på endnu et møde i Det Udenrigspolitiske Nævn den 24. februar. Her blev nævnsmedlemmerne præsenteret for et brev fra den portugisiske regeringschef Guterres, hvor han bekræftede, at den danske statsminister først var blevet orienteret om de forestående sanktioner mod Østrig sent søndag den 31. januar. Dermed havde han bekræftet Poul Nyrup Rasmussens version af forløbet. Venstre og Det konservative Folkeparti stillede sig dog ikke tilfredse. De mente fortsat, at der var mange løse ender. Nye oplysninger om at Finland – som var blevet ringet op på samme sene tidspunkt som Danmark – havde bedt om udsættelse med at svare indtil det finske udenrigspolitiske nævn var blevet hørt, fik dem til fortsat at kritisere Poul Nyrup Rasmussen for ikke at have gjort det samme. Men med den portugisiske statsministers brev i hånden var det dog klart, at stormen var ved at løje af. Det Udenrigspolitiske Nævn besluttede, at det ville afgive en beretning, der kortlagde hele forløbet.

Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten var kommet frem til den opfattelse, at sagen burde afsluttes med, at nævnet i denne beretning fastslog, at en regering ikke måtte træffe vidtrækkende beslutninger uden at rådføre sig med nævnet, heller ikke hvis det var en hastesag. I så fald skulle regeringen tage forbehold for en efterfølgende parlamentarisk godkendelse. På nævnsmødet den 13. marts vedtog det en beretning, der dels indeholdt en næse til statsministeren med formuleringen om, at regeringen helt klart burde have rådført sig med Nævnet forud for beslutningen, dels en henstilling til regeringen om, at den forud for fremtidige beslutninger af denne art rådførte sig med nævnet. Den første passus kunne vanskeligt læses på anden måde, end at nævnet mente, at statsministeren havde overtrådt Grundloven. Når det kun medførte en næse, viser det fleksibiliteten i lovfortolkningen, når det parlamentariske grundlag er i orden. Den sidste passus kunne tolkes som en indskrænkning af regeringens handlefrihed i udenrigsanliggender, en indskrænkning som også en eventuel kommende borgerlig regering måtte arbejde under. Efter en forespørgselsdebat i Folketinget den 14. marts om Østrig-sagen vedtog alle partier på nær Dansk Folkeparti, der undlod at stemme, at tilslutte sig nævnets beretning. Som det var tilfældet i Rushdie-affæren, var det altså også denne gang lykkedes venstrefløjens at udnytte et borgerligt stormløb på regeringschefen til at fremme egne synspunkter på udenrigspolitikken og få gennemført varige ændringer i rammerne for udenrigspolitikken.

Den anden dimension af Østrig-sagen var den negative virkning, den havde på vælgerens holdning til EU generelt og til Danmarks tilslutning til den fælles mønt, euroen, specifikt. Godt nok var aktionen mod Østrig ikke besluttet af EU som sådan. Sanktionerne var iværksat på bilateral basis. Men det var en formalistisk skelnen for feinschmeckere. For mange vælgere og især for de EU-skeptiske borgerlige vælgere var aktionen et bevis på,

at EU blandede sig i en medlemsstats suveræne ret til selv at bestemme dannelsen af en lovligt og demokratisk valgt regering. Det kunne måske blive Danmarks tur næste gang, lød det. EU-modstanderne fandt således bekræftelse på, hvad de altid havde hævdet, nemlig at EU udviklede sig til en statsliggende konstruktion, der tilsidesatte folkenes selvstemmelsesret, i hvert fald når det gjaldt de mindre nationer. Og for en del af skeptikerne blev aktionen den dråbe, der fik bægeret til at flyde over. Lige præcis her var grænsen nået. Derfor måtte den danske deltagelse i den fortsatte politiske integration i Europa stoppes. Det kunne blandt andet gøres ved at stemme nej til ophævelsen af det danske forbehold om deltagelse i ØMU'ens tredje fase.

Presset for at få ophævet sanktionerne fra de borgerlige partier, især fra Det konservative Folkeparti, som ønskede dansk enegang, men efterhånden også fra Venstre, blev kraftigere og kraftigere. I maj og juni måned arbejdede statsministeren ihærdigt på de indre linier for at opnå tilslutning hertil fra de andre lande, hvor især Frankrig og Belgien var de mest standhaftige. Efter et møde i Det Udenrigspolitiske Nævn den 27. juni om formiddagen, en række telefonsamtaler med de andre regeringer og endnu et møde i nævnet om aftenen fik regeringen tilslutning fra Enhedslisten, Socialistisk Folkeparti og Centrum-Demokraterne til den model regeringscheferne havde forhandlet sig frem til. Den bestod i, at Portugals ministerpræsident anmodede Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols formand om at udpege tre personer, der på basis af en grundig undersøgelse skulle aflægge rapport om den østrigske regerings tilsagn til de fælles europæiske værdier, især med henblik på mindretals, flygtninges og immigranternes rettigheder. Desuden skulle de aflægge rapport om udviklingen af Frihedspartiets (FPÖ) politiske karakter. På grundlag af denne rapport vil passende forslag i forbindelse med de 14 landes bilaterale forhold til den østrigske regering komme i betragt-

ning. Efter nogen tøven tilsluttede Østrig sig denne model, som herefter blev iværksat.

Venstre, Det konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti var meget kritiske overfor løsningsmodellen. De kritiserede den for ikke at indeholde en tidsplan for sanktionernes ophævelse, hvorfor de – ikke uden grund – frygtede, at Østrig-sagen fortsat ville være aktiv og skade ja-siden, når de danske vælgere skulle stemme ved folkeafstemningen om tilslutningen til den fælles mønt. De tre partier foretrak klart, at sanktionerne blev ophævet den 1. juli. Selvom de andre partier nok havde samme ønske, var ønsket om ikke at gå enegang dog stærkere.

Som mere end antydte i det foregående, forestod der en folkeafstemning om det danske forbehold overfor en tilslutning til ØMU'ens tredje fase, indførelsen af den fælles valuta. Hvornår den folkeafstemning skulle finde sted, havde været et tilbagevendende tema i den politiske debat i de foregående år. Venstre og Det konservative Folkeparti havde stedse presset kraftigt på for at få afstemningen afviklet så hurtigt som muligt. Det radikale Venstre med økonomiminister Marianne Jelved i spidsen var også begyndt at tale om det nødvendige i en snarlig afstemning. Med gennemførelsen af regeringsomdannelsen den 23. februar tydede mere og mere da også på, at regeringen nu var indstillet herpå. Der var dog det problem, at statsminister Poul Nyrup Rasmussen på Socialdemokratiets kongres i september 1999, hvor han havde talt varmt og længe for et ja, havde lovet de delegerede, at afstemningen først skulle finde sted efter partiets kongres i september 2000. Han havde dog forbeholdt sig ret til at indkalde til en ekstraordinær kongres, såfremt den internationale eller danske situation gjorde det nødvendigt. Man kan ikke sige, at der var indtruffet begivenheder af en sådan karakter, hverken nationalt eller internationalt, at det kunne berettige til en ændring af den planlagte køreplan, men ikke desto mindre

meddelte statsminister Poul Nyrup Rasmussen og økonomiminister Marianne Jelved på et dertil indkaldt pressemøde den 9. marts, at folkeafstemningen ville finde sted den 28. september.

Baggrunden for den beslutning lå givetvis i en række strategiske og taktiske overvejelser. Presset fra den radikale regeringspartner var som sagt tiltaget. Dertil kan lægges, at en afstemning om den fælles valuta senere på året kunne blive stærkt påvirket af de forhandlinger, som EU-landene formentlig skulle afslutte i Nice i december, om en række større reformer af Amsterdam-traktaten, reformer som ikke alle formodedes at blive positivt modtaget af danske EU-skeptikere og modstandere. En afstemning senere på året eller endog i begyndelsen af 2001 kunne også lægge generende begrænsninger på regeringens manøvfrihed med hensyn til at finde et for den selv godt tidspunkt at udskrive nyvalg på. En vigtig præmis for beslutningen var dog også det bemærkelsesværdigt hurtige omslag, som indtraf blandt de socialdemokratiske amtsformænd og andre i det socialdemokratiske bagland i begyndelsen af marts i holdningen til at fremrykke afstemningen. Der var således kun tre af de omkring 40 fremmødte på Socialdemokratiets hasteindkaldte hovedbestyrelsesmøde den 9. marts, der ikke kunne støtte beslutningen. På dette møde besluttedes det også at indkalde til ekstraordinær kongres den 30. april. Denne fuldtonende anbefaling af et ja blev bekræftet på et hovedbestyrelsesmøde den 8. april, hvor kun to ud af 42 stemte imod. Det kom derfor ikke som nogen overraskelse, at kongressen fulgte partiledelsens anbefaling om at stemme ja den 28. september, men det må alligevel siges at være overraskende, at det skete med hele 97 procent af de godt 500 delegeredes stemmer. Tidligere tiders betydningsfulde mindretal var svundet ind til næsten ingenting - eller gået i dvale. En ikke uvæsentlig ændring i det samlede EU-politiske landskab var indtrådt.

Syv måneders kampagne kunne tage sin begyndelse. Fronterne var de gammelkendte. På partiplan var ja-siden repræsenteret af Socialdemokratiet, Det radikale Venstre, Centrum-Demokraterne, Det konservative Folkeparti og Venstre, nej-siden af Enhedslisten, Socialistisk Folkeparti, Dansk Folkeparti, Frihed 2000. Kristeligt Folkeparti var traditionen tro næsten ligelig delt mellem de to sider, men i modsætning til afstemningen om Amsterdam-traktaten var det denne gang nej-siden, der havde flertallet. Partiets formand Jann Sjursen offentliggjorde den 14. marts, at han ville stemme nej. Det samme ville Ole M. Nielsen, medens folketingsgruppen to øvrige medlemmer, Flemming Kofod-Svendsen og Tove Videbæk ville stemme ja. Partiets hovedbestyrelse besluttede den 25. marts med stemmerne 30 for og 20 imod at anbefale partiets landmøde at stemme nej til den danske deltagelse i ØMU-samarbejdet, en anbefaling landsmødets flertal fulgte. I øvrigt blev medlemmerne stillet frit. Også blandt bevægelserne var aktørerne og fronterne de samme. Ja-siden var repræsenteret af Nyt Europa og nej-siden af JuniBevægelsen, Folkebevægelsen mod EU og Nationernes Europa.

Kampagnens temaer og indhold skal ikke refereres her, da kampagnen ikke kom i gang for alvor før efter sommerferien. Dog skal offentliggørelsen af nogle rapporter kort omtales, da deres indhold kom til at indgå med vægt i debatten. Den 7. april offentliggjorde regeringen en 550 siders rapport »Danmark og Euroen«, hvis hovedbudskab kort fortalt var, at et nej ville øge den økonomiske usikkerhed, øge spændet mellem den danske rente og renten i euro-landene og skabe mulighed for et spekulativt pres på den danske krone fra markedernes side, som kunne nødvendiggøre, at der skulle føres en strammere finanspolitik, end det ellers ville være tilfældet. Ved et ja ville Danmark afskrive sig mulighederne for at devaluere, men da fastkurspolitikken under alle omstændigheder skulle fastholdes, blev det ikke anset for at være

noget problem. I stedet ville Danmark få en beskyttelse mod valutaspekulation i tilfælde af uro, indflydelse på den fælles penge- og valutapolitik samt større indflydelse på det øvrige økonomiske-politiske samarbejde. Nej-siden affærdigede omgående rapporten som bestilt arbejde og kritiserede brugen af skatteydernes penge til propaganda for kun den ene side i debatten.

Den 8. maj præsenterede Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI) den rapport, som Folketingets Europaudvalg i september 1999 havde bestilt om udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold. Det var rapportens konklusion, at med den hast hvormed EU-samarbejdet udviklede sig, løb Danmark en alvorlig risiko for at blive reduceret til et B-medlem, hvis forbeholdene blev opretholdt, og at Danmark også risikerede at miste indflydelse på områder, der ikke var omfattet af forbeholdene. Rapporten blev selvfølgelig positivt modtaget af ja-siden og negativt modtaget af nej-siden.

Det modsatte var tilfældet med offentliggørelsen den 24. maj af rapporten fra formandskabet for Det Økonomiske Råd, Vismandsrapporten. Samlet set vurderede vismændene, at de snævert økonomiske konsekvenser ved et medlemskab af ØMUen var små og usikre, samtidig med at de fremførte, at det var vanskeligt objektivt at bestemme konsekvenser af politiske forhold såsom medbestemmelse og suverænitetsafgivelse. Kort sagt: afstemningen den 28. september handlede først og fremmest om politik og knap så meget om økonomi. Med den melding fra en institution, der nød stor respekt i offentligheden for sin saglighed og integritet, var det klart, at kampagnen fra ja-siden, som tordnede imod rapportens indhold, blev tvunget til at nuancere sin strategi, en strategi som netop hidtil havde baseret sig på hovedsagelig økonomiske argumenter. Nej-siden derimod tog rapporten som dokumentation

for, at det den hele tiden havde hævdet – at ØMUen var et politisk projekt – var rigtigt.

Grunden til ja-sidens meget negative modtagelse af vismandsrapporten skal i høj grad også ses på baggrund af udviklingen i de løbende meningsmålinger. Ved udgangen af juni måned viste de fleste målinger, at der var et – omend spinkelt – flertal af vælgere, der sagde, at de ville stemme nej. Opinionsudviklingen i denne tidlige fase af kampagnen kunne derfor godt minde om situationen forud for afstemningen i juni 1992. Det var i øvrigt et interessant træk, at andelen af nej-stemmer blandt de borgerlige vælgere var større, end den havde været ved de tidligere folkeafstemninger. Østrigsagen blev af de borgerlige politikere angivet som en væsentlig forklaring på den udvikling, men også at Socialdemokratiet stedse fremførte, at EU var et socialdemokratisk projekt.

1990'ernes folkeafstemninger havde skabt alvorlig uenighed i Socialistisk Folkeparti mellem de såkaldte traditionalister og fornyere. Også denne gang opstod der problemer i partiet, men paradoksalt nok var det fordi partiets kompetente organer nu stod fuldstændig samlet om at anbefale et nej. De ledende kræfter, der i 1998 havde anbefalet et ja forud for afstemningen om Amsterdamtraktaten, for eksempel Steen Gade og Christine Antorini, havde forladt deres ledende poster i partiet og trukket sig ud af partipolitik. Fornyer-fløjen var dermed blevet markant svækket. I folketingsgruppen var det kun partiets miljøpolitiske ordfører Jørn Jespersen, der med det samme erklærede, at han ville stemme ja, og andre, der delte hans holdning – blandt andet Villy Dyhr og Kirsten Auken Nielsen – ville ikke opstille til hovedbestyrelsesvalget på partiets landsmøde den 19.- 21. maj. På dette møde blev den mere EU-venlige fløjs nederlag klart og entydigt demonstreret. Med 245 for og kun fire imod besluttede landsmødet at anbefale et nej den 28. september. Holger K. Nielsens

karakteristisk af den massive opbakning bag partitoppens anbefaling på Socialdemokratiets ekstraordinære kongres nogle uger forinden som værende udtryk for sovjetiske tilstande, måtte han nu indrømme nok ikke var så gennemtænkt.

Det interessante ved valget til hovedbestyrelsen var, foruden at trods alt to fra den EU-venlige fløj blev indvalgt, at det kun med nød og næppe lykkedes gruppeformand Jes Lunde at opnå valg. Topscorer blev socialordfører Villy Søvndal. Førstnævnte opfattedes som tilhørende den pragmatiske fløj i partiet, sidstnævnte som tilhørende partiets venstrefløj. Dette, sammen med partiformandens markante kritik af regeringens politik for ikke at være offensiv nok på de sociale og øvrige velfærdsstatslige områder, efterlod det indtryk, at der på landsmødet var sket en drejning af partiet i en mere venstreorienteret og principfast retning. Denne opfattelse underbyggedes af de følgende ugers begivenheder.

Det var sædvane, at partiets formand for folketingsgruppen var medlem med stemmeret af forretningsudvalget. Den 27. maj besluttede hovedbestyrelsen imidlertid mod partiformand Holger K. Nielsens anbefaling med stemmerne 26-10 at indvælge Aage Frandsen i forretningsudvalget fremfor Jes Lunde. At hovedbestyrelsen havde ændret forretningsordenen således, at både formand og næstformand – læs Jes Lunde og Aage Frandsen – automatisk havde sæde i forretningsudvalget, den ene dog uden stemmeret, ændrede ikke ved, at det var et nederlag, der var til at tage at føle på. Nederlaget betragtedes af nogle som en sejr for de kræfter i partiet, der var utilfredse med den pragmatiske og forhandlingsvenlige linie partiet havde anlagt i de senere år med de deraf følgende mange omfattende forlig med regeringen. Jes Lunde advarede mod, at partiet igen hoppede op i hængeskøjlen og udviklede sig til et halehæng til Enhedslisten. Den udlægning benægtedes

dog kraftigt af andre med henvisning til, at Aage Frandsen nok var den SF-politiker, der havde indgået flest forlig. Hvorom alting er, så var der ballade. Den fik yderligere næring, da medlem af folketingsgruppen Anne Bastrup på TV2 beskyldte Jes Lunde for at være doven i forhold til det organisatoriske arbejde i partiet. Den 31. maj måtte Holger K. Nielsen på et forretningsudvalgsmøde tale dunder til partifællerne for at undgå, at partiet fik »konservative tilstande«, ligesom han fastslog, at partiets politiske linie var uændret.

Næste akt i det som mere og mere lignede en gedigen fløjkamp indtraf, da det den 4. juni blev kendt, at europaparlamentarikeren Pernille Frahm søgte opstilling som folketingskandidat i den sikre Østre Storkreds, hvor højrefløjens kandidat Anne Grete Holmsgaard også søgte opstilling. Pernille Frahms begrundelse for at opstille var, at hun af private grunde ikke længere ønskede at være medlem af Europaparlamentet. Anne Grete Holmsgaards støtter godtog selvfølgelig ikke denne begrundelse. En så erfaren politiker som Pernille Frahm kunne selvfølgelig ikke være uvidende om hvilke konsekvenser det ville have, at hun lige på det tidspunkt søgte opstilling i netop den kreds, når andre gode kredse efter deres mening var til rådighed. De fandt derfor, at det var en veltilrettelagt strategi fra venstrefløjens side for at forhindre deres kandidat i at blive valgt til Folketinget. Også Jørn Jespersen havde fået en modkandidat. Det samme havde Margrethe Auken, som kraftig havde kritiseret venstrefløjen for at operere taktisk i kulisserne. Ord som krigserklæring og udrensning fandt vej til avisernes spalter, når udtalelser fra kombattanterne om udviklingen i Socialistisk Folkeparti blev refereret.

I Dansk Folkeparti nøjedes man ikke med ord. Her skred man til handling. Partiledelsen havde aldrig lagt skjult på, at den under ingen omstændigheder ville tolerere, at partiinterne

uoverensstemmelser blev viderebragt til og debatteret i pressen. Skete det, uddelte partiledelsen advarsler til de formastelige og i tilfælde af, at de ikke holdt inde med kritikken, blev de ekskluderet af partiet. Den centrale styring af partiet var markant, og det var ikke alle på det lokale partiniveau, som var tilfredse med det. Således forlod den 7. januar to af partiets medlemmer af Københavns Borgerepræsentation partiet og gik over til Venstre. Også tre byrådsmedlemmer i Køge, amtsformændene i Storstrøms og Viborg amter samt flere byrådsmedlemmer havde forladt partiet, og der var uro i Sønderjyllands amt og i Århus. Et gennemgående kritikpunkt var utilfredshed med den stramme topstyring. Det foranledigede partiformand Pia Kjærsgaard til i juninummeret af partibladet Dansk Folkeblad under overskriften »Topstyring? – Ja, naturligvis...« at fastslå, at trods dette ville topstyringen fortsætte, og at medlemmer som gik til pressen med partiintern uenighed ville få det gule, eventuelt det røde kort. Således skrev hun blandt andet, at opdagede hovedbestyrelsen, at »kendte anarkister, kværulanter, landsbytosser, lykkeriddere eller facister« indmeldte sig i partiet, så fik de pengene tilbage, og fandt man senere ud af, at nogle af de nævnte kategorier alligevel var kommet ind, fik de det røde kort. Hendes begrundelse for at fastholde denne linie var, at Dansk Folkeparti for alt i verden ikke måtte komme i samme situation, som Fremskridtspartiet havde været i siden dets stiftelse. Med en medlemsfremgang fra omkring 3.000 til omkring 6.300 siden partiets sidste årsmøde, var det ganske simpelt nødvendigt i opbygningsfasen af et nyt parti med dertilhørende organisation at have fast hånd i hanke med kandidatopstillinger, sammensætningerne af de lokale bestyrelser, mv. Og frem for alt var det afgørende at undgå offentlige skænderier.

Reaktionerne blandt nogle af partiets lokale tillidsfolk på ordvalget – især landsbytosser – var stærk. De kritiserede offentligt partiformanden, meldte sig ud eller fik de obligate

gule og røde kort. Nogle af dem, der forlod partiet, gik over til Det Liberale Højre, et parti dannet af udbrydere fra Fremskridtspartiet efter dets kaotiske landsmøde i 1999. Oprøret i Dansk Folkeparti bredte sig, men blev dog først virkelig alvorligt, da det nåede til folketingsgruppen, hvor Inge Refshauge og Mogens Andreasen blev citeret i pressen for kritiske udtalelser om topstyringen. Hermed var den stramme linie virkelig blevet udfordret: Ville partiledelsen fastholde den med den konsekvens, at den kunne blive nødt til at ekskludere medlemmer af folketingsgruppen? Tilsyneladende ja. Præcis samme dag som deres udtalelser var bragt, henholdsvis den 12. og 13. juni, afsendte hovedbestyrelsen en skriftlig advarsel til dem begge underskrevet af næstformand Poul Lindholm Nielsen. Det afholdt dem dog ikke fra at gentage kritikken. Pia Kjærsgaard var på ferie, hvilket fik nogle i partiledelsen til at antyde, at aktionen var nøje timet og planlagt. Interessen i den henseende samlede sig om en af partiets medstiftere Ole Donner.

Den 20. juni vedtog hovedbestyrelsen at fragte Inge Refshauge og Mogens Andreasen deres poster som henholdsvis socialordfører og arbejdsmarkedsordfører. Desuden fik folketingsmedlemmerne Svend Aage Fauersholdt og Ole Donner en påtale for partiskadelige virksomhed. Hovedbestyrelsen havde således valgt ikke at ekskludere Inge Refshauge og Mogens Andreasen. Det var kendt inden mødet, at Inge Refshauge ikke ville genopstille til Folketinget, og at Mogens Andreasen ikke ville blive genopstillet af hans kreds. Endnu nogle eksklusioner ville skabe yderligere dårlig medieomtale, hvorimod en satsning på, at de selv ville forlade partiet trods alt ville fremstå mindre hårdhændet. Den 21. juni afholdt Inge Refshauge, Svend Aage Fauersholdt og Ole Donner et pressemøde. Her meddelte Inge Refshauge, at hun med øjeblikkelig virkning meldte sig ud af partiet og blev løsgænger. De tre andre ville blive. Mogens Andreasen, som var på rejse

med arbejdsmarkedsudvalget i Canada, lod gennem Ole Donner oplyse, at han ikke agtede at nedlægge sin post i Folketingets arbejdsmarkedsudvalg. Ole Donner krævede desuden på mødet, at partiets i hans øje alt for magtfulde pressechef, Søren Espersen, blev udelukket fra møder i Folketingsgruppen.

Dermed var det klart, at det ikke var lykkedes for partiledelsen at skabe ro, tværtimod. Den 23. juni sendte hovedbestyrelsen en skriftlig advarsel til Ole Donner for illoyal optræden og Mogens Andreasen nægtede at mødes med gruppeformand Kristian Thulesen Dahl. Han ville først drøfte problemerne på partiets sommergruppemøde den 1. og 2. augsut, så alle i gruppen kunne høre, hvad der blev talt om. Tilliden kan ikke just siges at have været fremherskende. Kristian Thulesen Dahl lod herefter forstå, at Poul Andreasen slet ikke ville få nogle ordførerskaber overhovedet, hvis han ikke med det samme accepterede hovedbestyrelsens beslutning om at nedlægge hans udvalgspost. Det skete ikke, og den 7. juli blev han ekskluderet. To dage forinden havde Ole Donner meddelt, at han meldte sig ud af det parti, han havde været med til at stifte i 1995. I løbet af godt en måned var Dansk Folkepartis folketingsgruppe reduceret fra 13 til 10.

Den omkostning havde partiledelsen været parat til at betale for at undgå, hvad den betragtede som en videreførelse af Fremskridtspartiets selvødelæggende partikultur. Blev der ikke grebet konsekvent og hurtigt ind, kunne det skræmme de socialdemokratiske og borgerlige vælgere, som partiet hidtil havde haft stor succes med at tiltrække. Det kunne også kollidere med den mere langsigtede strategi om at opbygge et pålideligt og troværdigt parti med orden i egne rækker, der kunne indgå kompromisser og overholde indgåede aftaler og dermed efterhånden opnå direkte parlamentarisk indflydelse.

Folketinget havde med de sidste eksklusioner og udmeldelser fået i alt fire løsgængere (Frank Dahlgaard var den første). Dertil kan vel om ikke i formel så dog i reel henseende lægges Frihed 2000's fire medlemmer. Det var et usædvanligt højt antal. Dermed begyndte det at blive interessant for de andre partier, hvordan disse otte MF'ere ville stille sig, når Folketinget skulle fordele udvalgsposter ved det nye folketingsårs begyndelse den første tirsdag i oktober.

Samarbejds- og konfliktmønstret ændrede sig ikke i dette halvår. Der blev ikke gennemført større reformer, som kunne medføre en ændring. Udover vedtagelsen af regeringens udlændingepakke den 19. maj med bredt flertal havde regeringen den 28. marts indgået et mediepolitisk forlig med Socialistisk Folkeparti og Centrum-Demokraterne. Kernen i det omfattende forlig var licensforhøjelse, forbud mod reklamer rettet mod børn omkring børneudsendelser samt etableringen af to radiokanaler, der begge skulle sendes i udbud. Det ene af dem skulle udbydes som en nuanceret public service kanal, og den anden ville blive solgt til den højest bydende og var et brud på Danmarks Radios monopol på landsdækkende radionyhedsudsendelser. Det politisk interessante var, at det endnu en gang var lykkedes regeringen at få Centrum-Demokraterne over på sin side. Venstre og Det konservative Folkeparti var stærkt fortørnede med forliget og Centrum-Demokraternes adfærd, og det blev ikke bedre af, at Mimi Jakobsen den 31. marts fremførte, at hendes partis foretrukne regeringskonstellation stadig var en socialdemokratisk, radikal, konservativ, CD regering. For Venstre var det ikke en velkommen udmelding. Det var ikke det firkløver, Anders Fogh Rasmussen gerne så dannet efter næste valg. De konservative afviste klart tanken.

Medens regeringen således kunne glæde sig over støtten fra midten, så varslede forløbet af Socialistisk Folkepartis og Enhedslistens

landsmøder en skærpelse af de betingelser den kunne forvente, de to partier ville stille under de kommende finanslovsforhandlinger til efteråret. På det tidspunkt ville det næste folketingsvalg være rykket nærmere, og det plejer som bekendt at skærpe trangen til profilering og vanskeliggøre klimaet for indgåelse af kompromisser og omfattende aftaler. Venstre og de konservative ville nok ikke være interesseret i en finanslovsaftale så tæt på næste valg. Centrum-Demokraterne kunne næppe holde til endnu en gang at gå sammen med venstrefløjen, hvis hjælp regeringen kun

skulle regne med, hvis en aftale indeholdt en kraftig social genopretning. Derfor var der da også allerede rygter om, at statsministeren efter et ja ved folkeafstemningen den 28. september ville benytte den succes til ved Folketingets åbning at udskrive nyvalg. Men om det ville blive et ja var ved indgangen til juli måned meget tvivlsomt. Men kampagnen tog på sommerferie, og når den for alvor blev genoptaget i august kunne meget forandres.

Manuskriptet afsluttet 4. september 2000.

Anmeldelser

**Peter Dahler-Larsen og
Kurt Klaudi Klausen (red.):
Festfyrværkeri eller gravøl?
En debatbog om den danske kommune
ved årtusindskiftet.**

Odense Universitetsforlag. 2000. 200 kr.

Bogen er udgivet på initiativ af og med støtte fra Foreningen af Kommunale Chefer og Den Kommunale Momsfond. Foreningens landsformand Ole Nielsen giver i forordet udtryk for, at »årtusindskiftet er en oplagt anledning til at se kritisk på den situation, vi står i, og til at udpege væsentlige temaer, der peger ind i det næste årtusind« (side 7). Sigtet med bogen er primært debatskabende, men der lægges også vægt på, at den er vidensbaseret. Bogen er redigeret af to forskere fra Institut for Statskundskab ved Syddansk Universitet i Odense. Det er en antologi med 15 bidragydere til 14 kapitler. Redaktørerne har valgt at samle kapitlerne tematisk i tre dele: den kommunale arena, de kommunale aktører og den organiserede virkelighed.

Omkring årtusindskiftet er kommunerne, ifølge redaktørerne, præget af styrket lokal autonomi, øget kompleksitet i de politisk-administrative systemer, brugerdemokrati som supplement til det repræsentative, markedslignende mekanismer og internationalisering. Principielt er der mulighed for øget forskellighed kommunerne imellem, men i praksis er der fortsat betragtelige fællestræk. Redaktørerne maner til en vis eftertanke omkring al den snak om forandring i kommunerne. Der er måske tale om, at mængden af forandringer overvurderes og modsatrettede ændringer eller ligefrem kontinuitet overses.

I det første kapitel om den kommunale arena anlagges Tim Knudsen et forvaltningshistorisk perspektiv. Han påviser, hvorledes der findes en mindst 500 årig særlig dansk kontinuitet for lokalt selvstyre, hvor de lokale præster organiserede, »hvad der skulle vise sig at blive kimen til det kommunale styre på landet« (side 20f): fattigforsorg, skoleundervisning og vejbyggeri. Præsterne

gjorde efterhånden sig selv overflødige. Analfabetismen blev relativt tidligt udryddet og gårdmændene lærte, hvordan man administrerer regler og kommunikerer med staten.

Kurt Houlberg og Henrik Larsen fører læserne op til år 2000 og den tilsyneladende evindeligt aktuelle debat om kommunesammenlægninger. Forfatterne erkender, at nogle små kommuner er pressede økonomisk og at de vil få problemer med at tiltrække kvalificeret arbejdskraft. Men problemerne kan ikke løses ved at lægge disse kommuner sammen med nabokommuner, der har samme problemer: »Man får ikke en rig bykommune ud af at slå fem fattige landkommuner sammen« (side 32). Effektivitetsmæssigt kan der heller ikke vindes stort ved kommunesammenlægninger, da urbaniseringsgraden og den producerende enheds størrelse har større betydning for at opnå stor driftsfordele end kommunestørrelsen. Sammenlægninger vil endelig svække demokratiet, primært fordi små kommuner bedre kan få dialogen mellem kommunalpolitikere og institutionsrepræsentanter til at fungere.

Jens Blom-Hansens analyse af budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne viser, at det hører til undtagelserne, at aftalerne overholdes og at der er problemer, der kan håndteres mere effektivt, men »den rette dosering er svær at opnå« (side 61). Forfatteren slår dog koldt vand i blodet: Det væsentligste er, at samarbejdet gør kommunerne til aktive medspillere i den økonomiske politik og at staten undertiden kan vælte ubehagelige økonomiske tilpasninger over på kommunerne.

En hovedpointe i Peter Dahler-Larsens analyse af organisationsændringer i kommunerne er, at det ikke kun er opgaveløsningen, der bestemmer hvilke forandringer kommunen vælger, dertil er der mange ændringer alt for ens. Kommunerne ser hinanden over skulderen og lytter til konsulenter og hvad der iøvrigt er oppe i tiden. Forfatteren efterlyser derfor debat om ønskværdigheden af forandringerne og især de værdimæssige prioriteringer, ændringerne er udtryk for.

I antologiens anden del sættes fokus på politikere, lederne, borgerne og medierne. Rikke Berg tager udgangspunkt i New Public Management – tankegangens ideal om »den gode politiker« som en visionær og målsættende generalist, men ender med at betragte det som en teknokratisk utopi, som politikerne ikke lever op til i praksis. Forfatteren peger på, at politikernes virkelighed udover den velkendte enkeltsagsorientering også er præget af andre identiteter som »oppositionspolitikere«, »statens forlængede arm«, »responsiv politiker« eller »partisoldat«.

Kurt Klaudi Klausen viser, hvordan forvaltningscheferne gradvist har skullet leve op til andre mere offensive og strategiske roller end den klassiske, administrative chefrolle. Forfatteren bebuder, at især ledelse i de kommunale institutioner vil ændre sig radikalt i de kommende år: fra at have været et administrativt arbejde og en bibeskæftigelse til at blive en profession. Peter Dahler-Larsen og Niels Ejersbo afviser tesen om »DJØFisering« af kommunerne som en myte. Forfatterne påviser, at der er blevet flere akademisk uddannede kommunaldirektører, der dog ikke har holdninger, der adskiller sig signifikant fra deres ikke-akademiske kollegers. Forfatterne finder det foruroligende, at de to grupper tænker så ens!

Johannes Andersen ser på spændingen mellem borgernes syn på kommunen og politikernes opfattelse af borgerne. Forfatteren konstruerer forskellige borgerroller og -opfattelser af kommunen, bl.a. den selvstyrende kommune – medborgeren og servicekommunen – brugeren. Forfatteren konstaterer, at det kan blive ret besværligt med de integrerende mekanismer, som den selvstyrende kommune og medborgerrollen lægger op til. Måske ender vi som brugere i servicekommuner: »Det kan godt være, at netop den effektive vej er svaret på det kommunale fællesskab i en flygtig verden« (side 127).

Anker Brink Lund sandsynliggør i analysen af de lokale medier, at der fortsat vil gælde særlige spilleregler for de lokale medier, hvor politikere og medier fortsætter »et symbiotisk samliv under væbnet neutralitet« (side 140), bl.a. fordi ingen bryder sig om, at lokale aviser »besudler egen rede«.

I antologiens tredje del om den organiserede, kelighed ser Peter Munk Christiansen i sin analyse af de kommunale organisationer ikke tegn på, at Kommunernes Landsforening er truet eller at deres svækket. De vil vedblive stående placering i det danske landskab.

Dorthe Pedersen påpeger, at de oner på sigt har udspillet deres nye lønsystem i 1997 og den stiger strategisk kompetenceudvikling og medarbejderindflydelse i den enkelte. Men forfatteren betragter det som uaf: »aftalesystemets enhed brydes eller om de le aftaleparter frivilligt vil være i stand til at ve suverænitet...og indtage en ny og mere besk den koordinatorrolle« (side 162).

Lars Skov Henriksen og Lars Torpes analyse af den lokale organiserede aktivisme, bl.a. foreningslivet, tager udgangspunkt i, at der ikke er tale om et nyt fænomen, men finder alligevel, at aktivismen har ændret karakter. Den er bl.a. blevet mere institutionaliseret og formaliseret. Kommunerne har dermed fået bedre muligheder for at inddrage foreningslivet, men foreningerne mister dermed måske potentiale som kritisk talerør.

Ove K. Pedersen argumenterer i det sidste kapitel for, at forestillingen om det kommunale selvstyre er blevet stærkere, samtidig med at virkeligheden bevæger sig væk fra forestillingen. Ifølge forfatteren træffer kommunalbestyrelsen ikke længere de vigtigste beslutninger om lokale forhold. De træffes i et fællesstyre mellem staten og kommunerne, i et lokalt styre mellem kommuner, amter og virksomheder samt i et transnationalt styre mellem kommuner i Europa. Analysen munder ud i, at tiden er løbet fra, »at der skal (eller bør) være sammenhæng mellem suverænitet og geografi« (side 185). Hvis ræsonnementet holder vand, bliver udfordringen, hvordan der kan skabes demokrati, når suverænitet udøves i samspil mellem flere og grænserne flyder.

Samlet er bogen et godt bidrag til debatten om fremtidens kommuner. Initiativet er prisværdigt og udtryk for, at dialogen mellem praktikere og forskere er blevet styrket. Samtidig markerer bo-

gen også de seneste års opblomstring i samfundsvidenskabelig kommuneforskning i Danmark, hvilket er positivt og glædeligt.

Som det er fremgået tager bogen ganske mange temaer op undervejs. Det illustrerer mangfoldigheden i det kommunale felt. Men der savnes i bogen flere og mere konkrete bud på sammenhænge mellem kapitlernes temaer. Det kunne være gjort i indledningen, introduktioner til hver af bogens tre dele eller måske i en afsluttende diskussion. Et af de oplagte diskussionspunkter kunne have været skiftet fra den fagprofessionelle ledelse til noget andet og bredere end noget hierarkisk eller økonomiskiseret samt i hvilken udstrækning værdibaseret ledelse kan tænkes uden anknytning til professionelle værdier. Et andet er om Ny Løn ikke også på sigt for konsekvenser for KL.

Det er også en mangel, især ved bogens vidensbaserede del, at den i så høj grad bygger på spørgeskemaundersøgelser. Læseren stilles fx i udsigt, at anden del præsenterer »levende« aktører, men for hvem bliver politikere, ledere eller borgere levedejort med referencer til tal og procenter? Bogen refererer stort set ikke til den omfattende nyere lokalforskning, der baserer sig på case-studier og samtaler med levende mennesker.

Uanset bogen kommer vidt omkring er der ganske mange interessante delemler, der ikke tages op. Det kan fx undre, at det i et af kapitlerne generelt hævdes, at planlægningsbestræbelser døde i 80'erne, mens der i et andet lægges vægt på, at borgerne kan deltage i offentlighedsfaser omkring kommuneplaner. Det kalder på refleksioner over den fysiske planlægnings fremtid. Tilsvarende savnes refleksioner over andre kommunale organisationer end KL/ARF. En af de væsentligste forandringer på statsligt plan i 90'erne var opkomsten af statslige aktieselskaber og det senere salg af aktierne. Hele den kommunale familie af selskaber er og vil komme under et tilsvarende pres. Endelig kunne det have været interessant med overvejelser om de kommunale mellemlederes evt. fremtidige rolle, men den er måske udspillet?

Der er også større problematikker, der savnes. Fx er der på mange sektorområder sket det, at 80'ernes forsøgsordninger er videreført i statslige puljeordninger, som kommunerne er begyndt at stille

sig mere kritiske overfor. Hvad med dem i fremtiden? Tilsvarende savnes mere om den helt aktuelle debat om kommunerne i fremtiden, især de nye kommunale samarbejder. De seneste undersøgelser fra KL tyder på, at det sidste er ved at blive den type af forandring, ganske mange kommuner arbejder med for tiden. Det kan udvikle sig til en ny fase i kommunestyrets udvikling, hvor en anderledes måde at tænke faglig bæredygtighed på får liv.

En sidste kritisk bemærkning går på bogens optik. I nogle af kapitlerne lægges vægt på, at sproget kan være med til at forme fremtiden. Alligevel cementerer antologien for ureflekteret en forestilling om »kommunerne«, hvilket næppe er hensigtsmæssigt ud fra det debatskabende sigte. Hvis »kommunerne« virkelig er under så megen forandring, som bogen samlet set tyder på, så kunne det fremme debatten om fremtidens muligheder med et skarpere fokus på forskelle mellem kommunerne samt på forandringer i og omkring resten af det offentlige.

Men de nævnte indvendinger rækker dog ikke ved helhedsindtrykket af antologien som et godt bidrag til debatten om kommunerne i fremtiden.

Gunnar Gjelstrup, lektor
RUC

Jens Hartig Danielsen:

Suverænitetssafgivelse

Jurist- og Økonomforbundets Forlag
1999, s. 412, 450 kr.

Jurist- og Økonomforbundets forlag har efterhånden opbygget en tradition for at publicere især juridiske Ph.D.-afhandlinger og prisopgaver. Det kan der bestemt være noget ædelt i, og det er givet også rart som nybagt Ph.D. – eller som i dette tilfælde endnu før afhandlingen er forsvaret – at få et så flatterende tilbud om offentliggørelse af de forudgående tre års slid. Alligevel er det svært at se bort fra, at en Ph.D.-afhandling kun i yderst få tilfælde har karakter af en egentlig bog. Der er ganske enkelt en fundamental forskel på at skrive en bog og en videnskabelig afhandling. Sidstnævnte har som regel primært til formål at overbevise en bedømmelseskomite om, at kandidaten mestrer en bestemt videnskabelig teori og metode samt at ved-

kommende kan sin kildekritik og har tilbragt en passende rum tid i de relevante arkiver.

Kommercielle internationale forlag ville således holde sig langt fra at udgive helt uredigerede Ph.D og doktorafhandlinger, netop fordi disse som oftest er yderst indforståede og ikke har taget hensyn til formidlingsaspektet. Men sådan ser Jurist og Økonomforbundet tydeligvis ikke på det. Redaktionen har heller ikke i Hartig Danielsens tilfælde gjort sig store anstrengelser for at gøre værket læsevenligt eller blot bløde op på de ofte meget lange knudrede sætninger. Det er således langt fra usædvanligt i denne publikation at finde sætninger på 50-60 ord uden punktum. Eller nyd lige denne sætning på side 348, som i øvrigt er på 69 ord uden punktum:

»I forbindelse med at appellerne i UFR 1998.800 HD gjorde gældende, at EF-domstolens praksis viser, at den traktatskabte retsorden har en langt mere konstitutionel og selvgenererende karakter end antaget ved tiltrædelsen i 1972, og at den herved overskrider forudsætningen om overladelse af bestemt afgrænsede kompetencer, som grundloven tilsigter at muliggøre, henviste appellerne også til EF-domstolens praksis vedrørende erstatningsansvar og medlemsstaterne for manglende eller fejlagtig anvendelse og implementering af fællesskabsretten«.

Det er muligt, at garvede jurister både i og udenfor universiteterne vil være så trænede i denne specielle juridiske jargon, at dette forstås uden de store problemer. Men for alle os andre skal der altså meget til, før man frivilligt kaster sig over lektur af denne kaliber. På mange måder er dette imidlertid synd, og Jurist- og Økonomforbundets forlag kan naturligvis ikke alene stå til regnskab for dette. Meget kan således også tilskrives det forhold, at jurister mig bekendt ikke på deres studium får blot et beskedent kursus i formidlingens store kunst. Jens Hartig Danielsens afhandling kunne så afgjort have haft glæde af såvel en kyndig redaktør som en tur gennem formidlingsmøllen. Dette skyldes ikke mindst, at afhandlingens interessante indhold godt kunne have fortjent en større læserskare. Også uden for juristkredse. Afhandlingen demonstrerer således stor belæsthed og historisk indsigt i et emne, der burde interessere såvel historikere og politologer.

Bogen handler i al korthed om suverænitet og ikke mindst suverænitetsproblematikken i Danmarks forhold til EU. Afhandlingen anvender begrebet »suverænitetsafgivelse« som betegnelse for tilfælde, hvor Danmark overlader beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder. Begrebet dækker hovedsagelig de tilfælde, hvor grundlovens § 20 finder anvendelse (p. 23). Formålet med afhandlingen er at fremlægge en retsdogmatisk beskrivelse og analyse af grundlovens § 20, samt at analysere bestemmelsens anvendelse i praksis. Specielt spændende (måske for en ikke-jurist?) er således den yderst grundige gennemgang af forarbejderne til § 20 samt diskussionerne både før og efter grundlovsrevisionen i 1953 af, hvordan paragraffen kunne og burde fortolkes.

Omkring Danmarks tiltrædelse til EF-traktaterne gik debatterne blandt eksperterne overvejende på, om § 20 tog højde for det vidtgående samarbejde, som EF allerede da repræsenterede. En udløber af denne debat har naturligvis været, hvorvidt en yderligere overdragelse af suverænitet til EF/U ville kræve en ændring af Grundloven. Det interessante i denne sammenhæng er, at en lang række EU-lande rent faktisk har fundet det nødvendigt at ændre deres grundlov som følge af optagelsen i EU. Baggrunden for dette valg kunne have været spændende at få belyst også i nærværende afhandling, men dette udelukkes af afhandlingens snævre nationale fokus og retsdogmatiske metode. Det er bestemt ikke en såkaldt »law in context« afhandling, vi har med at gøre, hvor den samfundsmæssige udvikling og debatten i andre EU lande inddrages og diskuteres.

Et af de mest interessante emner, som Hartig Danielsen's afhandling tager op, er spørgsmålet om, hvorvidt forfatterne til § 20 forudså rækkevidden af, at Danmark med sin indtræden i EF ikke kun overdrager beføjelser til en overnational myndighed, men også tillader at denne myndigheds love vil kunne tilsidesætte senere vedtagne, men modstridende love vedtaget i det danske Folketing? Hartig Danielsen beskriver glimrende, hvilken uenighed der gennem tiderne har hersket om dette spørgsmål, og hvordan juristerne har vendt og drejet § 20 samt den almindelige folkeret for at få et passende svar. Som EF-domstolen selv har slået fast ved adskillige lejligheder, så er EU-retten me-

re vidtgående end traditionel folkeret. Dette bevirker blandt andet, at EF/U retsakter har direkte virkning overfor borgerne i medlemsstaterne og dermed ikke først skal omformes til national lov for at få virkning. Det betyder også, at EU-retten har forrang for national ret, hvilket altså har den ret radikale konsekvens, at Folketinget ikke – hvis der skulle være flertal for det – kan lave en national modlov, der ophæver virkningen af en/et allerede fungerende EU-retlig forordning eller direktiv. Set i et lidt bredere samfundsmæssigt perspektiv er dette et fundamentalt brud med den gamle idé om »parlamentarisk suverænitet« eller forestillingen om »intet over eller ved siden af Folketinget«. Det går ligeledes imod det ellers grundfæstede princip (lex posterior) om, at en nyere lov vedtaget i Folketinget altid vil overtrumfe en ældre lov, også selvom denne er vedtaget ved indgåelse af en folkeretlig traktat. Hartig Danielsen citerer da også Alf Ross for at sige, at der principielt »ikke i medfør af § 20 kan tillægges (et) internationalt organ myndighed til at skabe ret, der ikke kan tilsidesættes af senere dansk lov« (side 363). Dette synspunkt har Ross senere modereret men fastholder dog stadig, at det er omdiskuteret, hvorvidt forrangsprincippet overhovedet kommer ind under grundlovens § 20. Såvel den oprindelige forfatter til Grundlovens § 20, Max Sørensen, som flere senere fortolkere har fastslået, at overdragelsen af lovgivningskompetence til EU samt princippet om forrang kan tolkes ind i § 20, selvom paragraffen ikke siger noget eksplicit herom.

Til beroligelse for EU-skeptikere og andet godtfolk er det naturligvis interessant at Hartig Danielsen selv med flere, herunder den danske Højesteret i den såkaldte Maastricht-dom fra 1998, trækker i land på dette punkt. På linie med den berømte Karlsruhe-dom fra den tyske forfatningsdomstol i 1993 konkluderer Hartig Danielsen således følgende: »At dansk forfatningsret ikke i alle tilfælde kan honorere fællesskabsrettens krav om forrang, er imidlertid en dansk forfatningsretlig realitet« (side 382). Skulle der opstå en situation, hvor Folketinget (eller Højesteret), vurderer at EU-organerne har lovgivet eller tiltaget sig kompetencer på en måde der ikke er indeholdt i § 20's bestemmelser, vil et brud på Danmarks EU-retlige forpligtelser således ikke være utænkeligt. Et sådan synspunkt er skræmmende, da det rokker ved de danske myndigheders tidligere så pragma-

tiske holdning til EU. En sådan trussel om – i givet fald – at ville underminere EU's retsorden rokker naturligvis også ved den forudsigelighed og dermed den retssikkerhed i den europæiske retspleje, som EF-domstolen møjsommeligt har opbygget igennem de sidste 40 år. På den anden side illustrerer synspunktet meget godt den almindelige tendens i mange EU lande i disse år, hvor flere højere domstole har understreget, at deres loyalitet mod EU-rettens mest grundlæggende principper er betinget. Holdninger er her, at »ok vi lader EU-retten have forrang, men det sker på vores præmisser og det gælder kun så længe, at vi ikke selv finder at forrang strider mod vores grundlov«.

Kun fremtiden kan vise, hvilke konsekvenser en sådan langt mere indadskuende opfattelse vil få for det europæiske samarbejde. Jens Hartig Danielsens afhandling kunne – i en mere populær form – havde bidraget til at få denne tiltrængte debat rejst blandt et bredere publikum.

Marlene Wind, lektor, Ph.D
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Humanitær intervention. Retlige og politiske aspekter

Udgivet af Dansk Udenrigspolitisk Institut
1999, 139 sider, 75 kr.

Indledningsvis skal det slås fast, at DUPI's rapport er en særdeles velstruktureret, nuanceret og velargumenteret udredning. Den formår, på de relativt få sider den har til rådighed, at gennemgå de vigtigste retlige og politiske problematikker, der er på spil i forbindelse med humanitære interventioner og at diskutere og sammenveje disse over for hinanden. Bogen kan således tjene som en fin introduktion i undervisningen på universiteter eller højere læreranstalter, men den kan også med fordel anvendes af andre, som ønsker indsigt i nogle af de vigtigste spørgsmål, der præger international politik i dag. Med den endnu uløste Kosovo krise og begivenhederne i Øst-Timor og Tjetjenien må rapporten stadig siges at være både højaktuel og relevant. Når det er sagt, må det også tilføjes, at rapportens diskussion af og tilgang til emnet er ganske traditionel. Der åbnes dermed

ikke mange muligheder for, at vi kan forholde os til de opstillede dilemmaer på en ny eller kritisk vis, eller for den sags skyld at vi kan stille spørgsmålstegn ved det billede af international politik, som rapporten og regeringsanmodningen bygger på. Denne problematik vil jeg kort vende tilbage til i slutningen af denne anmeldelse.

Baggrund, struktur og tilgang

DUPI's udredning blev til på baggrund af en anmodning fra regeringen i januar 1999.

Opgaven lød på at redegøre for de politiske og retslige aspekter af mulighederne for at gribe ind i andre stater i situationer med massive brud på menneskerettighederne. I den forbindelse skulle balancen mellem statssuverænitetsprincippet og menneskerettighederne belyses, og endvidere skulle udredningen tage stilling til hvornår og under hvilke betingelser stater kan anvende militære magtmidler for at forhindre en humanitær katastrofe. Det vil sige diskutere hvilke betingelser, der skal være til stede for at indlede en såkaldt humanitær intervention.

Udredningen består af syv kapitler, og er opdelt i tre hovedemner. Sidste kapitel udgør både en sammenfatning af hele rapporten og en konklusion. Dette kapitel kan derfor læses særskilt. Første kapitel lægger strukturen og forudsætningerne for udredningen. Her bliver dilemmaet mellem orden og retfærdighed – statssuverænitet og menneskerettigheder – skitseret. Derudover argumenteres der for den forholdsvis rigide skelnen mellem retslige og politisk/moralske argumenter for humanitære interventioner, som anvendes i rapporten. Endelig introduceres de fire strategier til spørgsmålet om humanitær intervention, der senere hen bliver analyseret i udredningen. Anden del fokuserer særligt på de interne strukturer i såkaldte svage eller nye stater, og på det forhold at langt størstedelen af krige i dag finder sted indenfor stater snarere end mellem stater. Denne beskrivelse danner således en del af konteksten for spørgsmålet om humanitære interventioner. Kapitlerne tre til fem gennemgår de retslige implikationer af humanitære interventioner henholdsvis med og uden bemyndigelse fra FN's Sikkerhedsråd. Kapitel seks diskuterer indholdet og ønskeligheden af at opstille et sæt af formelle kriterier for humanitær intervention. Derudover diskuterer kapitlet fordele og ulemper ved de fire strategier. Alle kapitler

indeholder en delkonklusion og er opbygget på en sådan måde, at de kan læses hver for sig.

Rapportens teoretiske tilgang er naturligvis – i en udredningssammenhæng – mere eller mindre implicit. Der er dog ikke megen tvivl om, at den for størstedelen trækker på den såkaldte Engelske Skole. Da store dele af den eksisterende litteratur på området også bundet i dette perspektiv, er det måske knapt så overraskende.

Den Engelske Skole-tilgang indebærer blandt andet, at orden – retfærdigheds problematikken strukturerer mange af argumenterne, og at orden mellem stater og bevarelse af status quo ofte har forrang, når forskellige hensyn skal opvejes eller diskuteres. Tilgangen har dog den fordel, at den historicerer mange af den internationale politiks kernebegreber og dermed gør dem åbne for forandringer. Eksempelvis bliver det påpeget, at statssuverænitet ikke er en fast størrelse; at hvad der falder indenfor og udenfor en stats kompetence har ændret sig over tid; og at grænsen mellem det internationale og nationale i den forstand er flydende. Derudover er udredningen også visse steder inspireret af det, man kan kalde konstruktivistiske/poststrukturalistiske tanker; og disse kan i de fleste tilfælde fint kombineres med den Engelske Skole. Blandt andet bliver det påvist, hvordan betydningen af »international fred«/»trusler mod international fred« har ændret sig i FN's praksis. Hvor termen tidligere var defineret negativt – som fraværet af krig mellem stater – er indholdsbestemmelsen nu mere bred, idet menneskerettigheder, fraværet af intern uro og ustabilitet og humanitære katastrofer også inkluderes. Endvidere insisterer rapporten også på at give politikken primat. Der bliver ikke henvist til en anden instans som på et absolut grundlag – fx. videnskabeligt eller moralsk – kan afgøre, hvilket valg der skal træffes eller hvilken »løsning«, der er den rigtigste. Det betyder også, at det understeges, at den strategi der i sidste instans vælges i forhold til humanitær intervention er et politisk valg og at skarpskærne kriterier hverken kan eller skal opstilles. Der vil altid være uenighed om disse kriterier og de vil altid være åbne for fortolkning.

Det uløselige dilemma

En af rapportens væsentlige konklusioner er, at der for nuværende intet retsligt grundlag er for hu-

manitær interventioner uden bemyndigelse fra FN's sikkerhedsråd. Humanitære interventioner udenom FN udgør en krænkelse af FN-pagten paragraf 2(4), og man kan endnu heller ikke sige, at der er etableret sædvaner for sådanne. Men samtidig med at humanitære interventioner bryder med gældende ret om ikke-intervention – forstået som brugen af væbnet magt – har menneskerettighederne også fået en stadig større betydning. Dels gennem en række konventioner og deklarationer, dels i FN systemet og i den internationale domstols praksis. Ikke alene følger der et individuelt strafansvar for forbrydelser mod menneskeheden og folkemord, men grove krænkelse af menneskerettighederne er også svære at sidde overhørigt politisk og moralsk. Spørgsmålet er således, hvad der kan gøres, såfremt der ikke kan opnås enighed i Sikkerhedsrådet om autorisation af en militær intervention, kombineret med det forhold at humanitære interventioner for nuværende er ulovlige? Med andre ord, DUPI rapporten tegner konturerne til et uløseligt dilemma. Dette dilemma drejer sig ikke alene, ifølge udredningen, om respekt for statssuverænitetsprincippet (staten) versus respekt for menneskerettighederne (individet), men også om hensynet til orden versus hensynet til retfærdighed.

I forhold til disse dilemmaer peger rapporten på fire mulige strategier. Ordet strategi er valgt, idet udredningen understreger, at der ikke er tale om problemer, der har nogen endelig løsning. Den første mulige strategi kaldet *status quo strategien* består i at bevare den eksklusive ret til humanitær intervention hos Sikkerhedsrådet. Anden og tredje strategi – kaldet *ad hoc* og *undtagelses strategierne* – er såkaldte sikkerhedsventil strategier. Den første af disse sigter mod at bevare den nuværende retsorden og kun at ty til interventioner udenom Sikkerhedsrådet i helt særlige tilfælde. Sådanne interventioner vil udelukkende kunne legitimeres politisk og moralsk. Undtagelsesstrategien søger derimod at forandre eksisterende ret gennem ændringer af pagten eller mere realistisk gennem statspraksis. Fjerde strategi – *generel retstrategien* – er den mest vidtrækkende. Den søger at indføre en generel ret til humanitær intervention udenom Sikkerhedsrådet. Rapporten ender med at anbefale *Ad hoc* strategien med baggrund i overvejelser om hensynet til international orden og fred, de unikke fordele ved FN systemet og farene for misbrug og forøgelse af stormagternes indflydelse.

Som beskrevet i indledningen udgør DUPI's udredning en nuanceret og velargumenteret rapport, der er vel værd at læse. Men fra eksternt hold kan der dog peges på en række blinde pletter og implicite forestillinger, der ikke alene præger rapporten, men også en stor del af litteraturen og den politiske debat om humanitære interventioner. Jeg vil her nøjes med i kortfattet form at skitsere to af disse problematikker.

For det første kan man stille spørgsmålstejn ved det opstillede dilemma og den nulsums logik, der strukturerer rapporten. På trods af at forholdet mellem orden og retfærdighed indledningsvis nuanceres, så fastholdes en ækvivalensskæde hvor orden, statssuverænitet og international fred udgør en side, og retfærdighed, menneskerettigheder og uorden en anden. Det kunne her have været frugtbart at forholde sig mere kritisk til disse sammenkædninger. Eksempelvis ved at sætte spørgsmålstegn ved, om statssuverænitet og orden nødvendigvis hænger sammen? I den forbindelse er det også slående, at rapporten gennemgående anser menneskerettighederne som en begrænsning af staters suverænitet. Det vil sige som et nulsums spil, hvor hensynet til det ene altid vil ske på bekostning af det andet. Da en af forudsætningerne i rapporten netop er, at statssuverænitet er en foranderlig størrelse, kunne man spørge om beskyttelsen og respekten for ens statsborgere ikke er blevet en del af, hvad vi forstår ved statssuverænitet, snarere end et konkurrerende alternativ.

For det andet sætter rapporten også et lighedstegn mellem det at »gøre noget« – i forhold til grove menneskerettighedskrænkelser – og humanitær intervention. Denne forestilling ligger naturligvis allerede gemt i regeringens opdrag, men spørgsmålet er stadig, hvorvidt militære midler – i form af eksempelvis bombninger – løser de erklærede humanitære intentioner? Så længe alle andre midler end militære anses som værende synonyme med det at se passivt til og acceptere folkemord, har vestlige statsledere et magtfuldt kort på hånden, når fremtidige interventioner skal legitimeres.

Helle Malmvig, Ph.d -stipendiat
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Ældrepolitik på afveje

Forlaget Fremads debatbøger
247 sider, 268 kr.

Bent Rold Andersen, der hele sit liv har virket som økonomisk og socialpolitisk forsker, har ud fra en ægte indignation skrevet en analyserende, skarp-sindig og inspirerende bog om »Ældrepolitik på afveje«. Den omhandler bl.a. samfundsudviklingen, plejehjem, hjemmepleje, service-managementkulturen, folkepensionen, arbejdsmarkedspensionen, efterlønnen og boligforholdene for de gamle. Alt sammen noget Bent Rold Andersen tidligere har arbejdet med som formand for Det økonomiske Råd, Ældrekommissionen og Ældreboligrådet samt som socialminister i 1982.

Bogen har undertitlen »En gammel socialdemokrats refleksioner over udviklingen på ældreområdet i Danmark.« Om formålet med bogen skriver Bent Rold Andersen: »Mit håb er, at denne bog vil provokere så mange så meget, at den kan starte den nødvendige debat.«

Om samfundsudviklingen konstateres bl.a., at den kraftige stigning i arbejdsløsheden og overførselsindkomsterne efter midten af 70'erne skyldtes den stramme økonomiske politik i ind- og udland samt ændringer i den politiske prioritering fra høj beskæftigelse til inflationsbekæmpelse. Konsekvenserne heraf og af den samtidige kraftige decentralisering af den offentlige administration til kommunerne blev, at socialforvaltningerne i kommunerne blev væltet over ende af arbejdsløse udenfor arbejdsløshedsforsikringerne. For at redde sig fra de store arbejdsbyrder begyndte kommunerne selv at kræve centralt fastsatte regler for at opnå hurtigere og ensartede afgørelser i stedet for en individuel helhedsorienteret indsats overfor den enkelte trængende. Centraladministrationen og Folketinget lystrede. Bent Rold Andersen rejser spørgsmålet om kommunerne herved ikke er ved at grave deres egen grav.

Vedrørende plejehjem refereres en undersøgelse, der konkluderede, at man ved at inddrage de ældres tilbageblevne personlige ressourcer opnåede større selvhjulpethed og mindre belastning af personalet end ved blot at udføre arbejdet for de ældre.

Tilsvarende resultat nås, når hjemmehjælperen gør husarbejdet sammen *med* den ældre og ikke *for* den ældre og samtidigt snakker med den ældre og herved skaber en menneskelig kontakt. Mon ikke man bør foretrække denne samvær-omsorgskultur for hjemmehjælpen? Også selv om hjemmehjælperen alene måske kunne have klaret arbejdet hurtigere og hjælpen på kort sigt bliver dyrere. Ved at bevare den ældres helbred og selvhjulpethed længere vil tidspunktet for eventuel flytning til plejehjem måske kunne udskydes. De ældre, hvis behov for bistand til rengøring, vask, madlavning, bad, indkøb, samtale mv. er meget forskellige, ville utvivlsomt også være mere tilfredse med hjælpen, hvis de selv i videre omfang fik lov til at bestemme, hvilke opgaver hjemmehjælperen skal udføre indenfor det bevilgede timetal i stedet for at kommunen og dens managementkonsulenter forud har afgjort, hvilke opgaver hjemmehjælperen skal udføre. En god hjemmehjælp forudsætter naturligvis også, at hjælpen normalt ydes af den samme hjemmehjælper.

Bent Rold Andersen ser ved stor skepsis på service-managementkulturen, som til politikernes tilfredshed tilsyneladende måler effektiviteten, som det er ret nemt at tage stilling til. Servicemanagementkulturen flytter desværre opmærksomheden bort fra de gamles reelle behov og erstatter den med detaljerede regler for løsning af de tilladte opgaver. Ældreomsorg herunder hjemmehjælp baseret på samvær-omsorgskultur er bedre og billigere end ældreomsorg baseret på service-managementkulturen. Heldigvis er der mange hjemmehjælpere, som er klar over, hvordan hjemmehjælperen bør være – og ikke alene fordi den samtidigt beforder deres egen arbejdsglæde. Hvis ældrepolitikken fortsat tømmes for samvær, forståelse og menneskelige bånd, kan det ikke undgås, at udlicitering og service-managementkulturen vil gribe om sig. Det er valget mellem en samvær-omsorgskultur og en service-managementkultur, der er det vigtigste. Og vælges en samvær-omsorgskultur bør det være det offentlige, som står for den. Ellers er der fare for, at der knibes på kvalitetsvægten. Heldigvis er der indtil nu kun få kommuner, som har udliciteret hjemmehjælpen, så det vil være forholdsvis let at vende tilbage til samvær-omsorgskulturen.

En sammenligning mellem vor folkepension og tvungen pensionsopsparing, sådan som den kendes fra mange lande og vor egen ATP-pension og arbejdsmarkedspension, tages ligeledes op til drøftelse. Bent Rold Andersen går klart ind for folkepension, som er billigst, retfærdigst, smidigst og mest hensigtsmæssigt. Den deler ikke borgerne op i et A-hold og et B-hold, men virker udlignende på indkomstfordelingen og afbøder markedets uretfærdigheder. Den enkelte generation optræder skiftevis som forsørger og forsørget. Folkepensionen er en genial indretning, som mange udlændinge misunder os. Den tvungne pensionsopsparing bevirker derimod højere pensionsudbetalinger og skattefordele for de bedst aflønnede. De rige fortsætter altså med at være rige, og de fattige med at være fattige – også efter pensioneringen. Bent Rold Andersen mener, at en retfærdig indkomstfordeling skal være meget lige – i hvert fald efter pensioneringen. Den, der har levet på livets skyggeside i mange år, bør have mulighed for lidt mere solstrejf på de gamle dage.

For at løse dette problem ville det have været bedre at forhøje folkepensionen og skatterne end at udbrede nye arbejdsmarkedspensioner, som først kan udbetale væsentlige pensioner mange år efter starten, som skaber uligheder i de nærmeste år, og som svækker det politiske pres for en anstændig folkepension.

Bogen tager også spørgsmålet om aldersforsørgelsens virkninger på beskæftigelse, vækst og velstand op. Bl.a. drøftes den forventede fremtidige kraftige stigning i antallet af pensionister i forhold til antallet af erhvervsaktive. Igennem mange år har de økonomiske vismænd, Finansministeriet, Socialkommissionen, pressen og medierne spredt forskrækkelse over de byrder, som flere forkælede og krævende gamle vil lægge på de såkaldte »produktive« årgange samtidigt med at disse årganges deltagelse i produktionen formindskes ved længere uddannelse og tidligere pensionering. Det vil få den i forvejen tunge skattebyrde til at stige og lægge større byrder på det erhvervsliv, der til syvende og sidst skal dække alle behov. Tidligere, da Danmark var fattigere, diskuterede man ikke, om man havde råd. Det piner, sårer og forarger Bent Rold Andersen, at den unge generation ser de ældre som en byrde. Det er helt uforudsigeligt, om der om 40 år er en klar skillelinje mellem er-

hvervsaktive og ikke-erhvervsaktive. Og hvis der er, følger den måske slet ikke alderen. Yderligere bliver pensionsdebatten forkvaklet af Det økonomiske Råds postulat, at forsørgerbyrden vil blive lettet, hvis mange mennesker flyttes fra folkepension over til pensionsopsparing.

Efter anmelderens opfattelse er der ingen grund til at bekymre sig, om vi har råd til at opretholde ældrepolitikken. Hvis vi fører en fornuftig politik og kan undgå krige og lignende, vil vor levestandard i de kommende årtier ligesom i de senere årtier stige så meget, at vor fantasi næsten ikke kan følge med. Tænk blot på den forskningsmæssige og tekniske udvikling og de enorme arbejdskraftsbesparelser, som er opnået indenfor husholdningerne og landbruget og er i gang indenfor bl.a. industrien. Hvorfor skulle denne udvikling ikke fortsætte?

Om efterlønnen skriver Bent Rold Andersen, at indførelsen af den i 1978 for at få de ældre til at trække sig tidligere tilbage og gøre plads for de unge på arbejdsmarkedet var meget kortsigtet. Desværre har den hjulpet. Tilbagestrækningsalderen på arbejdsmarkedet er faldet fra normalt 67 år til næsten 60 år. Mange politikere har sikkert fortrudt deres tilslutning. Og de vil gøre det endnu mere efterhånden som det bliver klart for alle, at man har brug for de gamle på arbejdsmarkedet. Der bliver dog nok ikke rørt mere ved efterlønnen. Men så bør de politikere, der ikke tør, til gengæld dæmpe deres jammerklager over den demografiske ældreforsørgerbyrde, der måske venter os.

Som eksemplerne viser, synes vor ældrepolitik på nogle områder tilsyneladende at være på afveje. Måske kan bogen, som ønsket af Bent Rold Andersen, provokere så mange så meget, at den kan starte en nødvendig debat om ældrepolitikken. Det kan til en begyndelse i hvert fald anbefales at læse bogen.

Olaf Johansen, cand.oecon.
pensioneret økonomichef
Ministeriet for Grønland

Jørgen Ørstrøm Møller:
Nye perspektiver for Asien
Dansk Udenrigspolitisk Institut
1999, 152 sider, pris: kr. 75.

Det er i sig selv fortjenstfuldt, at DUPI vender øjnene imod Asien, der er sørgeligt forsømt i den nyere danske litteratur på den politiske og økonomiske front. Det er også flot, at J.Ørstrøm Møller ved siden af sit daglige virke som ambassadør i Singapore endnu engang har formået at skrive en bog om væsentlige udenrigspolitiske og økonomiske emner.

»Nye perspektiver for Asien« er et forsøg på at analysere den asiatiske krise i årene 1997-98 (redaktionen er afsluttet i januar 1999) og vurdere dens øjeblikkelige og mere langsigtede virkninger på Østasien.

Bogen er bygget således op, at forfatteren først gennemgår de enkelte landes historie i korte træk op til krisen, hvorefter krisens baggrund og forløb beskrives. Herefter følger en beskrivelse af de økonomiske, sociale og politiske tendenser i perioden efter den finansielle krise med en opdeling af landene i vindere og tabere. Bogen afsluttes med et forsøg på at vurdere fremtidsperspektiverne for Østasien inden for en 10-20 årig horisont.

Som naturligt, set ud fra bogens hovedemne, er betragtningerne i vidt omfang økonomiske. Sikkerhedspolitiske aspekter, der kan berøre den økonomiske udvikling, behandles, men er på ingen måde hovedemnet. Kulturelle faktorer indgår også, men får ind imellem en noget overfladisk eller postulerende karakter, eksempelvis i i vurderingen af de lange linier i Japans udvikling og forståelsen af japansk mentalitet.

Teoretisk arbejder forfatteren med tre magtbaser, den militære, den økonomiske og den kulturelle, der gennemgås i kapitel to under betegnelsen »magtvektorer«, indikerende et sæt af kræfter, der i samspil med hinanden bestemmer udviklingen. Derudover diskuteres forskellige økonomiske teoretikeres tolkning af udviklingen i Østasien, hvoriblandt Paul Krugman's påstand om, at den stærke vækst vil aftage, når overførsel af arbejdskraft fra landbrug til industri ebber ud, hvorefter nye fremskud vil afhænge af evnen til forøgelse af produk-

tiviteten for den enkelte arbejder, der igen vil bero på både teknologitilførsel og almindelig forøgelse af uddannelsesniveaet.

Jeg synes, at der er meget at hente for den ukyndige og den relativt ukyndige, hvortil anmelderen regner sig selv, selvom bogen også rummer en del gentagelser omkring landebeskrivelserne i indledningen og de efterfølgende kapitler om virkningerne af den finansielle krise.

Beskrivelsen af det komplekse samspil, som førte frem til krisen, og svaghederne i de enkelte landes økonomier forekommer undertegnede særdeles interessant:

De østasiatiske lande havde i vidt omfang i begyndelsen 1990'erne bundet deres valutaer til den amerikanske dollar, hvilket skabte en slags fælles monetært fastkurs-system i det østasiatiske område. Set ud fra en økonomisk betragtning var dette i begyndelsen af 90'erne ikke særligt risikabelt, eftersom der var overskud på landenes betalingsbalancer, og eftersom deres kapacitet endnu ikke var fuldt udnyttet, hvilket betød, at der ikke var fare for ophedning af økonomierne. Systemet hvilede dog på den forudsætning, at den amerikanske dollar ikke ville stige væsentligt i værdi, da dette ville medføre en underminering af landenes konkurrenceevne.

Det begyndte at gå galt i midten af 90'erne, fordi den amerikanske dollar begyndte at stige. Kineserne var meget hurtigt ude med en devaluering af den kinesiske yuan over for dollar i 1994, således at de sikrede deres egen konkurrenceevne. (Efter visse iagttageres mening gav dette stødet til den udvikling, der førte frem til den finansielle krise nogle år senere, et synspunkt som forfatteren dog ikke helt deler). På dette tidspunkt var de østasiatiske økonomier i kraft af en næsten ubegrænset kreditgivning fra amerikanske og europæiske bankers side i færd med at blive kraftigt ophedede, hvilket yderligere svækkede landenes konkurrenceevne. Herefter var det kun et spørgsmål om tid før valutaspekulanterne lugtede blod og angreb først Thailands valuta, som blev tvunget i knæ, derefter de øvrige lande. En efter en måtte Korea, Malaysia, Indonesien, Phillipinerne og Japan strække våben over for markedets ubønhørlige krav om en ændring af fastkurspolitikken og nedskrive deres valutaer.

Det førte umiddelbart til et nyt og værre problem. De mange lån, var blevet optaget i dollar. Kursforskellen mellem den opskrevne dollar og de nedskrevne valutaer gjorde det næsten umuligt at tilbagebetale lånene. Det førte derfor til nye kursfald. Alle, som havde mulighed for det, snublede over hinandens ben for at komme ud af de østasiatiske valutaer, mens der dog kunne reddes bare en smule. Det forstærkede nedskrivningen, som blev af næsten eksplosionsagtig karakter. Dette trak igen to realøkonomiske virkninger med sig. Den ene var et næsten totalt stop for investeringer, den anden var vanskeligheden ved at finansiere importen af råvarer og halvfabrikata til industrien.

Det lykkedes alligevel adskillige af de ramte lande at overvinde disse vanskeligheder med hjælp af store lån i dollar fra IMF og Japan og at igangsætte en kraftig eksport baseret på den konkurrencedygtighed, som den lave valutakurs skabte, særligt til USA og Europa. Men umådelige formuer var gået tabt, og store befolkningsgrupper var blevet forarmede og arbejdsløse. For at føje spot til skade, så blev det nu muligt for kapitalstærke udlændinge at overtage de bedste virksomheder i de ramte lande for en brøkdel af deres virkelige værdi.

For to år siden spåede Ørstrøm Møller, at finanskrisen ville blive en parentes i en ellers ubrudt fremgangslinie i Østasien som helhed. I dag er der meget, der tyder på, at han havde ret.

Det betyder på den anden side ikke, at krisen ikke afdækkede svaghederne i lande, hvor den finansielle sektor var i lommen på politikerne og derfor investerede i uproduktive projekter, for at berige og beskytte politikerne og deres støtter, eksempelvis i lande som Japan, Korea, Thailand, Malaysia, Indonesien og – kunne man nævne – Kina med dets enorme ineffektive statsindustrier, (Kina blev dog ikke umiddelbart ramt af krisen). – På dette punkt har IMF satset stærkt på en restrukturering af de finansielle systemer, med et vist held i Korea, Thailand og Indonesien, men uden rigtigt at få Japan med.

Set i et historisk perspektiv er krisen derfor måske ikke så meget at tale om, men på et meget væsentligt punkt, som Ørstrøm Møller gør en del ud af, er der sket en omvæltning, der vil få varige føl-

ger også på det globale plan. Det drejer sig om de fordele, som Kina høstede af krisen, først og fremmest på bekostning af Japan.

Udgangspunktet var i første række Hong Kong, der ved krisens start lige var blev genindlemmet i Kina. I kraft af sin placering som finansielt centrum var Hong Kong i endnu højere grad end stort set alle andre områder i Østasien ramt af problemet med optagelse af lån i US-dollars, som skulle tilbagebetales gennem indtægter i lokal valuta. Det havde ført til finansielle katastrofer i små finansområder som Bangkok og Jakarta. Skete det samme i Hong Kong ville det føre til en finansiell nedsmeltning, som ville ryste Hong Kongs og Kinas finansielle system. Det kunne få så store spredningseffekter ikke alene i Østasien, men også i Nordamerika og Europa, at det frygtede forløb med en global krise, der ville føre til en verdensomspændende recession, blev virkelighed. Hong Kong valgte at kæmpe sig vej gennem krisen med fuld dollar-paritet formentlig i fuld overensstemmelse med Kina, der ikke ønskede at se sit guldæg revne. Hertil kom, at der bredte sig en frygt for, at Kina skulle devaluere yuan'en igen, hvilket igen ville ryste Hong Kong. Kina havde efter Ørstrøm Møllers mening slet ingen grund til devaluering, men scorede store politiske gevinster ved blot ingenting at gøre, symboliseret i Clintons rejse til Peking i 1998, hvor han proklamerede et strategisk partnerskab med Kina og tilsidesatte mange års strategisk venskab med Japan og næsten serverede Taiwan for kineserne på et sølvfad. Kina fik dermed tildelt en uventet rolle som økonomisk stabiliseringsmagt, mens Japan som de økonomiske stormagt i Østasien blev skubbet til side. Kina opnåede derved at udnytte krisen til yderligere at befæste sin stilling. Da de østasiatiske lande var ved at trække sig selv op af krisens hængedynd ved øget eksport til USA og Europa, baseret på de lave valutakurser, blokerede Kina denne udvej for Japan. Det skete ved Kina krævede den japanske yen opskrevet. I modsat fald truede Kina med selv at devaluere. USA lagde stærkt pres på Japan og opnåede en ganske betydelig opskrivning af yen'en. Det er tvivlsomt, om Kina rent faktisk mærkede større virkninger af den lave kurs på yen (Ørstrøm p.59), men med dette træk har Kina skabt en præcedens for, at når yen'en falder til et bestemt niveau, har det ret til at gøre indsigelse for derigennem at skærme sin egen økono-

mi og undlade en nedskrivning af yuan'ens værdi. Ørstrøm Møller kalder det en lektion i brug af økonomisk magt.

Dette skift i økonomisk og politisk magt mellem Kina og Japan i 1998-99 er måske det mest betydningsfulde resultat af krisen i Asien.

Det er et stort spørgsmål, om ikke Præsident Clinton i virkeligheden fejlbedømte situationen. Japan havde gjort meget for at yde de betrængte lande lån, blandt andet for at redde egne investeringer. Derudover havde Japan foreslået en slags parallel IMF institution til at bekæmpe fremtidige kriser gennem oprettelse af en asiatisk fond på 100 milliarder dollars, baseret på de store valutaeserver, som først og fremmest Japan havde. Både USA og Kina afviste forslaget. Japan havde dermed gjort en hel del for at stabilisere krisen, naturligvis og-

så i egen interesse, men fik ingen tak herfor. I stedet fik det tildelt en rolle som destabiliseringsmagt, hvor Kina fik tildelt rollen som økonomisk stabilitetsmagt i et strategisk partnerskab med USA. Japan er blevet grundigt ydmyget og påført et nederlag af dimensioner, som før eller siden vil få konsekvenser, som omgivelserne måske ikke vil kunne lide. Japan har store strukturelle problemer og et politisk system, som ikke har større lyst til at adressere disse problemer, men det er stadig Asiens førende økonomiske magt og vil meget hurtigt kunne blive en ledende militær magt, hvis nationalismen bliver den foretrukne vej ud af de politiske og økonomiske vanskeligheder.

Ib Damgaard Petersen, Docent, dr.phil.
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet