

Nr. 1 April
73. årgang 2000

Øko

no

mi

poli

tik

Jurist- og
Økonomiforbundets
Forlag

Økonomi & Politik 2000

73. årgang nr. 1. April 2000

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

Redaktion og bestyrelse:

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Formand: Professor Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Kongelig Veterinær- og Landbohøjskole.

Ansvarshavende redaktør:

Sekretariatschef Peter Nedergaard, Dansk Psykolog Forening, Stockholmsgade 27, 2100 København Ø. Telefon 35 26 99 55.

Anmeldelsesredaktion:

Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Redaktionsudvalg:

- Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, 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, Investeringsforenings 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@djoe.dk, <http://www.djoe.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
----------------------------	----------

Når der går etik i lovgivningen	2
Erik Albæk	

Valget mellem agentmodeller i samfundsvidenskaberne	8
Lars Gårn Hansen	

En skatteskala med borgerløn	18
Lars Vangsgaard	

WTO efter Seattle – Krise eller tænkepause?	29
Klavs A. Holm og Ulrik Vestergaard Knudsen	

Social kapital og den danske andelsmejeribevægelse	40
Gunnar Lind Haase Svendsen	

KRONIK	
Politisk kronik 2. halvår 1999	45
Lars Bille	

Anmeldelser	59
- Politik og forvaltning	
- Motivation – Aktørmotiver i arbejdslivet	
- Socialøkonomisk debat gennem 25 år	
- At forklare international politik	
- Fra Internationalisering til globalisering	
- Access to European Union	
- Guide to European Policies	

Redaktionelt forord

I den første artikel tager *Erik Albæk* den megen tale om etik i forbindelse med lovgivningen op til kritisk behandling. Han når frem til, at etik uden partipolitisk forankring dybest set er med til at underminere det repræsentative demokrati, som hviler på partier og partipolitiske holdninger.

I den anden artikel analyserer *Lars Gårn Hansen* tre samfundsvidenskabelige agentmodeller: den neoklassiske, den nyinstitutionelle og den sociologiske agentmodel. Den sociologiske agentmodel er den mest generelle og de to andre er specialtilfælde heraf. På denne baggrund argumenteres der for, at den sociologiske agentmodel er det naturlige udgangspunkt for anvendt forskning, mens den neoklassiske model er bedst til besvarelse af normative spørgsmål.

I den tredje artikel præsenterer *Lars Vangsgård* en udgave af begrebet borgerløn, hvor borgerløn og skatteskala er bygget sammen. Med udgangspunkt i en simpel beregning af størrelsesordener dokumenteres det, hvordan denne udgave af borgerlønnen realistisk kan gennemføres.

I den fjerde artikel analyserer *Klaus A. Holm* og *Ulrik Vestergaard Knudsen* baggrunden for de sammenbrudte handelsforhandlinger i regi af WTO. De når frem til, at det realistiske scenario for de internationale handelforhandlinger i de næste par år er status quo. Der tages ikke store nye initiativer, men der kommer heller ikke noget internationalt handelspolitisk tilbageslag.

I den sidste artikel analyserer *Gunnar Lind Haase Svendsen* begrebet »social kapital« i relation til etableringen af den danske andelsbevægelse. Han argumenterer for, at det netværkssamarbejde, som opstod i 1880'erne udsprang af socioøkonomiske relationer baseret på gensidig tillid mellem aktørerne, og at beholdningen af en særlig dansk social kapital i landbruget gik i opløsning i 1970'erne.

Lars Bille har skrevet dette nummers politiske kronik.

Peter Nedergaard
Redaktør

Hermed indkaldes til generalforsamling i

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi

den 16. maj 2000 i DJØF's lokaler.

Dagsordenen er fastsat i henhold til vedtægterne.

Når der går etik i lovgivningen

Erik Albæk, professor,

Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet

1. Indledning

Er etisk stillingtagen ønskelig? Spørgsmålet må forekomme absurd i en tid, hvor det er trendy at være etisk: Virksomheder skal opstille etiske regnskaber; politiet skal have en særlig etisk kodeks for samspillet med pressen; og vi vil kun spise dyreetisk lagte hønsesæg. Men er det nu altid forsvarligt med al den etik? I ét tilfælde har det vist sig problematisk: i Folketinget.

Også de danske folketingspolitikere har følt sig foranlediget af tidens trend til at gøre noget ved etikken. Det nok mest kendte eksempel er oprettelsen af et Etisk Råd til at drøfte og rådgive om spørgsmål af særlig etisk karakter.

Rådet er i sig selv en problematisk konstruktion: Hvilken kategori af spørgsmål er så specifikt etiske, at de fortjener rådets opmærksomhed? Hvorfor er det de særligt udpegede rådsmedlemmer og ikke de demokratisk valgte folketingsmedlemmer, der skal debattere disse spørgsmål? Hvad kvalificerer til medlemskab af rådet? Hvad gør eksempelvis et medlem af Københavns Borgerrepræsentation, der samtidig er kandidat til både Folketinget og Europaparlamentet, særligt kvalificeret til at sidde i et Etisk Råd? Bliver han mere eller mindre kvalificeret, hvis han faktisk indvælges i et af de to parlamenter?

Også på anden vis har Folketinget ladet sig inspirere af tidens etiske bølge. Der har dan-

net sig en opfattelse af, at Folketingets normale arbejdsprocedurer ikke bør benyttes, når Tinget behandler spørgsmål af særlig etisk karakter.

Det er der i og for sig ikke noget nyt i. Der har været tradition for, at Folketingets partier lejlighedsvis har fraveget det normale krav om partidisciplin. Det har eksempelvis været tilfældet ved stillingtagen til abort, afskaffelsen af dødsstraf og indførelsen af registreret partnerskab for personer af samme køn. Senest har flere folketingspartier besluttet at fritstille deres medlemmer ved afstemningen om et forslag om at tilbyde svært belastede narkomaner lægeordineret heroin. Det har endvidere været karakteristisk, at folketingsmedlemmerne selv har opfattet sådanne spørgsmål som etiske og under folketingsdebatten fremført, hvor vanskelig deres stillingtagen til disse spørgsmål har været, netop fordi de, som de udtrykker det, er af »etisk« art.

2. Hvad gør et spørgsmål etisk?

Det er imidlertid ganske uklart, hvad der gør nogle og ikke andre spørgsmål til etiske. Hvorfor betragtes skatteopkrævning ikke som et etisk spørgsmål? (Der findes faktisk vægtige filosofiske argumenter for, at skatteopkrævning er en krænkelse af den personlige ejendomsret og netop derfor uetisk). Hvorfor er indtagelse af heroin et etisk spørgsmål, mens alt vedrørende spiritus og tobak afgøres ved partidisciplin? Hvorfor er

abort et etisk spørgsmål, mens produktionsmetoder i landbruget og jagtforhold ikke er det? Hvorfor er den statslige regulering af homo-, men ikke heteroseksuelle forhold et etisk spørgsmål?

Det er endvidere ganske uklart, hvad de etiske spørgsmåls modstilling er. Intet folketingsmedlem vil vel påstå, at den langt, langt overvejende del af Folketingets arbejde består i »uetisk« stillingtagen. Det er vel snarere, at skat og afgifter, efterløn, børnepasning, broer og motorveje, privatisering mv. betragtes som »politiske« spørgsmål, til hvilke de politiske partier har en principiel holdning, og hvor det enkelte partimedlem derfor må indordne sig under flertallets fastlæggelse af politikken på det givne felt.

Netop dette giver os en mulig nøgle til at forstå, hvilke spørgsmål der kan defineres som specielt etiske. Der er ikke tale om spørgsmål, der i filosofisk forstand falder i en særlig etisk kategori, men om spørgsmål, som partierne ikke har forholdt sig principielt til, eller hvortil der kan udledes en entydig stillingtagen på grundlag af andre principielle eller ideologiske spørgsmål. Hvad skal en god socialdemokrat eller venstremand mene om bøssers henholdsvis lesbisk ret til at få pæpir på hinanden?

Det er derfor typisk også spørgsmål, som ikke står højt på vælgernes politiske dagsorden. Det var eksempelvis tilfældet med forslaget om at indføre det registrerede partnerskab i slutningen af 1980'erne. Det eneste parti, der havde en principiel holdning til dette spørgsmål, var Kristeligt Folkeparti. Ved folketingsvalget i 1988 gjorde partiet dets modstand mod det registrerede partnerskab til dets vigtigste markering i valgkampen. En vælgerundersøgelse viste imidlertid, at spørgsmålet overhovedet ikke figurerede på vælgernes liste over væsentlige spørgsmål i valgkampen (Elklit & Tonsgaard 1989 p. 449, p. 453).

Trods den manglende partipolitiske stillingtagen er det karakteristisk, at fritstillingen af folketingsmedlemmerne ikke har den store praktiske betydning. Undersøgelser af de såkaldte »samvittighedsafstemninger« i det britiske parlament viser, at partitilhørsforhold er af altafgørende betydning for stemmeafgivningen (Pattie et al. 1994; Read et al. 1994; Mughan & Schully 1997; Cowley 1999). Det samme forekommer at være tilfældet i Danmark. Ved afstemningen om det registrerede partnerskab valgte kun få folketingsmedlemmer at stemme anderledes end deres partifæller. Eneste undtagelse var Fremskridtspartiet, der var delt midt over i en liberal fløj, der stemte for forslaget, og en traditionel borgerlig fløj, der stemte imod (Albæk 1998).

3. Den nyetiske bølge: Etisk stillingtagen ved kompleks lovgivning

Der er som sagt intet nyt i, at folketingsmedlemmer lejlighedsvis fritstilles i afstemninger om »etiske« spørgsmål. Der har heller ikke været noget specielt problematisk i denne tradition. Fritstillingen har været absolut undtagelsen i partiernes stillingtagen. Og den har kun fundet sted ved stillingtagen til meget afgrænsede problemstillinger.

Samfundets øgede fokus på etik er imidlertid ved at ændre på dette. For det første gøres den etiske stillingtagen til noget særlig fortjenstfuldt, hvorimod den partidisciplinære stillingtagen betragtes med øget skepsis, undertiden ligefrem med ringeagt. For det andet og i forlængelse heraf er der bestræbelser på at få fortsat flere – velsagtens »postmaterielle«? – emner afgjort ved samvittighedsafstemninger. Og for det tredje er der et ønske om også at gøre mere omfattende lovkomplekser til genstand for etisk stillingtagen.

At det sidste kan være problematisk for folkestyret, viste sig i forbindelse med det første større lovkompleks, som folketingsmedlemmerne valgte at gøre til genstand for etisk

stillingtagen. Det drejede sig om sundhedsministerens *Forslag til lov om kunstig befrugtning i forbindelse med lægelig behandling, diagnostik og forskning mv.*, fremsat den 2. oktober 1996.

Den teknologiske udvikling har gjort det muligt at gøre menneskelig befrugtning mere og mere kunstig. Lovforslaget havde til hensigt at regulere, hvor kunstig den menneskelige befrugtning må blive. Det er en ganske kompliceret problemstilling at sætte sig ind i, og langt mere at forholde sig til, da der i dag nærmest ingen grænser synes at være for lægevidenskabens formåen. Derfor skulle Folketinget i forbindelse med lovforslaget eksempelvis tage stilling til en eventuelt øvre alder for kvinder, der må behandles med kunstig befrugtning; genetisk undersøgelse af et befrugtet æg; udvælgelse af sædceller eller befrugtede æg med henblik på at vælge barnets køn; donation af æg; og opbevaringstid for menneskelige æg. Medmindre man er modstander af enhver form for kunstig befrugtning, findes der ingen fællesnævner for disse mange forhold, og derved adskilte lovforslaget sig fra forholdsvis enkle ja eller nej afstemningerne om dødsstraf, abort, og lægeordineret heroin. Derimod kan et folketingsmedlem helt konsistent mene, at en 60-årig kvinde har ret til kunstig befrugtning, men at der ikke skal tillades udvælgelse af befrugtede æg.

I den normale arbejdsgang i Folketinget påhviler det i særlig grad partiernes ordførere, som også er medlemmer af de stående udvalg, at sætte sig ind i et lovforslag på deres respektive områder. Det er dem, der er ansvarlige for at fremlægge og drøfte forslaget i folketingsgruppen, hvor alle medlemmer kan give deres synspunkter til kende. Det er også dem, der, eventuelt sammen med partiledelsen, forhandler med regeringen og Tingets øvrige partier, indgår forlig, fremsætter ændringsforslag osv. (Jensen 1999).

Denne arbejdsgang suspenderes imidlertid, når der tages stilling på baggrund af de enkelte folketingsmedlemmers »etik«. I stedet får ethvert folketingsmedlem retten til at give sine individuelle synspunkter til kende ikke alene inden for, men også uden for partigrupperne. Det gjorde de også i forbindelse med Folketingets behandling af lovforslaget om kunstig befrugtning. Efter førstebehandlingen i folketingssalen blev lovforslaget behandlet i sundhedsudvalget. Udvalget skrev en betænkning, hvori der blev fremsat 23 ændringsforslag. Det er i sig selv et ganske betydeligt antal og over det sædvanlige.

Langt de fleste ændringsforslag fremsættes normalt i betænkningen. Men når folketingsmedlemmerne er fritstillede, hindrer intet individuelle medlemmer i at fremsætte forslag. I forbindelse med lovforslaget om kunstig befrugtning blev der fremsat hele 32 ændringsforslag uden for betænkningen. Det betød, at hvert enkelt folketingsmedlem i princippet skulle træffe en individuel beslutning uden vejledning fra partiet de 55 gange, afstemningsknappen skulle aktiveres.

Efter andenbehandlingen i folketingssalen blev forslaget på ny sendt til behandling i sundhedsudvalget, i hvis tillægsbetænkning der blev fremsat 12 ændringsforslag. Herudover blev der yderligere uden for betænkningen fremsat 12 ændringsforslag primært af folketingsmedlemmer, der ikke var medlemmer af sundhedsudvalget. Hvert enkelt folketingsmedlem skulle altså individuelt tage stilling yderligere 24 gange.

Det måtte blive kaotisk. Hvilket det også blev. Folketingsmedlemmerne kunne ikke holde rede på de mange ændringsforslag. De fandt heller ikke ud af alle ændringsforslagenes præcise indhold.

To af ordførerne demonstrerede under folketingsdebatten, hvor vanskeligt det var at have styr på de mange ændringsforslag. Skulle no-

gen være inde i stoffet, måtte det ellers forventes at være partiernes ordførere. Således SFs ordfører: »Og så til fru Sonja Mikkelsens ændringsforslag. Jeg kan ikke huske, hvilke numre de har, men det er dem, der er kommet ind i særbetænkningen, og jeg ved, at de er proppet ind – bare så man ved det – efter nr. 14 og før nr. 15, så det er nr. 13 i afstemningslisten« (Folketingets Forhandlinger 1996-97, sp. 7811).

Og Enhedslistens ordfører: »Men ellers kan jeg sige, at der er et enkelt ændringsforslag til, som vi vil stemme for, og det er nr. 10. Jeg skal lige ned og se, hvad det var præcist, det forslag gik ud på. Det kan jeg ikke lige se her i min blok« (Folketingets forhandlinger 1996-97, sp. 6355)

En ting var at holde rede på afstemningsnumrene. Noget andet overhovedet at sætte sig ind i, hvad de 79 ændringsforslag præcist indebar. Det viste sig også at være ganske vanskeligt for Folketingets medlemmer.

Et af de mange ændringsforslag er blevet gjort til genstand for megen opmærksomhed både i Folketinget og i medierne. Ikke da det blev fremsat, men senere, da det gik op for Folketingets medlemmer, hvad de havde stemt om. Ændringsforslaget blev stillet af tre socialdemokratiske folketingsmedlemmer og lød: »Kunstig befrugtning må kun tilbydes kvinder, som er gift, eller som lever med en mand i et ægteskabslignende forhold«.

Ændringsforslaget blev vedtaget efter andenbehandlingen og indgik nu i lovforslaget. Herefter stillede to SFere – men forgæves – uden for tillægsbetænkningen et ændringsforslag om igen at fjerne denne bestemmelse. Det gav anledning til en heftig debat i folketingssalen. Og til, at ikke færre end 26 folketingsmedlemmer ved tredjebehandlingen ændrede stillingtagen i forhold til deres stemmeafgivning ved andenbehandlingen. Ét af medlemmerne stemte stik modsat det syns-

punkt, han havde givet udtryk for fra Folketingets talerstol.

Dette kan på den ene side tolkes som et udtryk for samvittighedsafstemningernes force: At debatterne i folketingssalen giver folketingsmedlemmerne mulighed for at afprøve deres standpunkter – og blive klogere. Det kan på den anden side tolkes derhen, at folketingsmedlemmerne ikke altid vidste, hvad de stemte om. Det sidste blev i al fald fremført af en tværpolitisk gruppe af folketingsmedlemmer, som i den efterfølgende folketingssamling stillede forslag om at ændre den netop vedtagne lov om kunstig befrugtning, således at også enlige og lesbiske fik adgang til kunstig befrugtning under medvirken af læger. Lovforslaget bortfaldt ved statsministerens udskrivning af valg den 19. februar, 1998, men blev genfremsat i den efterfølgende folketingssamling. I forbindelse med debatten om dette lovforslag gav adskillige folketingsmedlemmer udtryk for, at de aldrig tidligere havde oplevet et så kaotisk og forvirrende beslutningsforløb som det, der havde kendetegnet behandlingen af loven om kunstig befrugtning. Ved afstemningen om lovforslaget om at fjerne forbuddet mod lægers medvirken ved kunstig befrugtning af enlige og lesbiske kvinder stemte 12 folketingsmedlemmer anderledes, end de havde gjort ved tredjebehandlingen af lovforslaget om kunstig befrugtning. 9 af disse havde skiftet standpunkt for anden gang. Lovforslaget blev ikke vedtaget.

Folketingsmedlemmernes argumenter havde tilsyneladende også svært ved at blive hørt under folketingsdebatterne. I oktober måned 1999 kom det frem i dagspressen, at en københavnsk jordemoder fuldt lovligt havde etableret en fertilitetsklinik for enlige og lesbiske kvinder. Dette kom for nogle folketingsmedlemmer som en overraskelse. De hævder, at Folketinget ikke havde været opmærksom på denne mulighed – at der var tale om et »hul« i loven. Det er ikke korrekt.

Det blev faktisk pointeret, at loven kun forbyder læger, men ikke andre at foretage kunstig insemination af enlige og lesbiske kvinder.¹ Således fremførte Dorte Bennedsen fra Socialdemokratiet, at »fru Henriette Kjær og jeg og bageren og cykelsmeden må gerne tilbyde behandling ved insemination, men ... de eneste, der ikke må, er de fagligt uddannede læger. Det er absurd« (Folketingets Forhandlinger 1997-98, 1. samling, sp. 3177). Danmarks største sædbank drives i dag af en faguddannet økonom. Og han kan fuldt lovligt inseminere enlige og lesbiske kvinder.

4. Lovgivningsarbejdets kvalitet

Meget tyder på, at man skal tænke sig grundigt om, inden der anbefales samvittighedsafstemninger om komplicerede lovforslag. Det lige refererede beslutningsforløb vidner om, at arbejdsgangen i forbindelse med sådanne afstemninger ikke nødvendigvis sikrer tilfredsstillende kvalitet i lovgivningsarbejdet. Hvordan har nogen forestillet sig, at en travlt optaget statsminister, udenrigsminister, partileder, skatteordfører mv. skulle have tid til at sætte sig grundigt ind i 79 ændringsforslag til en enkelt lov uden for deres normale arbejdsfelt?

Man bør derfor have in mente, hvorfor der i normalsituationen kræves partidisciplin. Folketingsmedlemmer er hårdt arbejdende mennesker. Men de er ikke overmennesker. De forventes at have et godt kendskab til Tingets vedtagelser, men ikke detailkendskab til alle. Det formår intet menneske at have. Netop derfor er det en fordel for folketingspolitikere at være medlemmer af et parti. Partier er organisationer og besidder dermed organisationens fordele: Gennem arbejdsdeling tillader den medlemmerne kollektivt at overkomme mere, end de ville kunne som en sum af individer.

Det er absurd at forestille sig, at folketingsmedlemmerne individuelt ville kunne tage detaljeret stilling til ret mange lovforslag.

Det kræver enorm ekspertise at forstå skatteregler og disses virkninger. Det kræver ligeså stor ekspertise at forstå fiskekvoter, regulering af kvælstofudledning, narkobekæmpelse, global opvarmning, eller aktivering af ledige. Og kunstig befrugtning.²

Netop derfor deler partiernes medlemmer arbejdet imellem sig. Man har tiltro til, at partiets ordfører og medlemmer af de respektive stående udvalg er kompetente og arbejder i overensstemmelse med partiets generelle politik. Viser det sig ikke at være tilfældet, skiftes personen ud.

Det sikrer for det første en høj grad af ekspertise i forhandlingerne folketingspartierne imellem. Det sikrer for det andet, at de enkelte partiers øvrige medlemmer kan koncentrere sig om de spørgsmål, inden for hvilke de har opbygget ekspertise. Og ved at handle som en organisation med fælles disciplin udadtil lettes for det tredje partiernes mulighed for indbyrdes at indgå forlig – de skal blot tælle partiernes mandater.³

Meget tyder på, at den partidisciplinære arbejdsform sikrer en betydelig højere kvalitet i folketingsarbejdet, end hvis den »etiske« stillingtagen blev normen. Snarere end at opprioritere sidstnævnte, bør man derfor arbejde for, at respekten for Folketingets normale arbejdsform øges.

Noter

1. Hverken før eller efter vedtagelsen af loven om kunstig befrugtning har der været krav om, at alene lægeuddannet personale må foretage kunstig insemination. Men i forbindelse med loven om kunstig befrugtning blev det pludseligt forbudt læger, når det drejer sig om insemination af enlige og lesbiske kvinder. Læger må ikke under nogen omstændigheder medvirke, for eksempel ved at undersøge sæd for hiv-smitte.

2. Da folketingspartierne i forbindelse med vedtagelsen af loven om kunstig befrugtning brød den interne arbejdsdeling ved at fritstille deres medlemmerne, måtte mange folketingsmedlemmer, sandsynligvis hovedparten, ty til en anden arbejdsdeling, idet de i modsætning til eksempelvis den amerikanske kongres ikke individuelt har en stor stab til deres rådighed, som kan bearbejde lovforslag. De bad derfor i stedet partifæller, som de i øvrigt lå på linie med i spørgsmål af denne art, om at udarbejde en afstemningsliste, som de så fulgte uden at kende de 79 ændringsforslags nøjagtige indhold.
3. Modsætningen er den amerikanske kongres, hvor indgåelse af forlig er betydelig mere kompliceret, og hvor kongresmedlemmerne kompenserer for den manglende partidisciplin ved at opbygge en personlig kæmpestab. Erfaringerne herfra vidner endvidere om, at individuel stammeafgivning ikke nødvendigvis fører til en højere grad af »etisk« stillingtagen, idet et kongresmedlems stillingtagen til et etisk spørgsmål, eksempelvis abort, vil kunne indgå i handler om støtte til projekter, som kongresmedlemmet politisk kan profilere sig betydeligt kraftigere på, eksempelvis hjemhentning til vedkommendes hjemstat af produktion af militært isenkram.

Litteratur

- Albæk, Erik (1998): »Frisindets grænser: Homoseksuelle mellem moralske dilemmaer og politiske hensyn« i *Politica*, Årg. 30, nr. 4 pp. 405-22.
- Cowley, Philip (1999): *Free votes of conscience: Taking morality policy out of the electoral arena in the United Kingdom*. Paper for presentation at the panel on the Politics of Morality at the 1999 Midwest Political Science Association Meeting, Chicago, 15-17 April 1999.
- Elklit, Jørgen & Ole Tonsgaard, red. (1989): *To folketingsvalg*. Århus: Forlaget Politica.
- Folketingets Forhandlinger*, div. årgange.
- Jensen, Henrik (1999): »Folketingets partigrupper« i Ole Stig Andersen et al., red., *Folketingets festskrift: I anledning af Grundlovens 150-års-jubilæum den 5. juni 1999*. København: Folketingets Præsidium.
- Mughan, Anthony & Roger Scully (1997): »Accounting for change in free vote outcomes in the House of Commons« i *British Journal of Political Science*, Vol. 27, No. 4 pp. 640-647.
- Pattie, Charles et al. (1994): »The price of conscience: The electoral correlates and consequences of free votes and rebellions in the House of Commons« i *British Journal of Political Science*, Vol. 24 pp. 359-380.
- Read, Melvyn et al. (1994): »Why did they do it? Voting on Homosexuality and Capital Punishment in the House of Commons« i *Parliamentary Affairs*, Vol. 47, No. 3 pp. 374-386.

Valget mellem agentmodeller i samfundsvidenskaberne*

Lars Gårn Hansen, Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut (AKF)

1. Indledning

Man kan definere grundforskning som forskning, der har det hovedformål at udvikle et videnskabeligt paradigme, dvs. at udvikle og afprøve teorier og metoder inden for en bestemt videnskabelig tradition. Den problemstilling grundforskningen belyser er opstået i kraft af den videnskabelige udvikling inden for dette paradigme, og resultatet henvender sig til andre forskere, der arbejder inden for paradigmet.

Anvendt forskning kan i modsætning hertil defineres som anvendelse af forskningens teorier og metoder til belysning af en problemstilling, der er opstået uden for forskningsmiljøet, og hvor resultatet derfor også henvender sig til det omgivende samfund. Mens grundforskningen pr. definition er knyttet til det videnskabelige paradigme, der definerer dens problemstilling, er dette ikke tilfældet for den anvendte forskning. Den anvendte forsker bør derfor overveje, hvilken teoretisk/metodisk tilgang der passer bedst til den udefrakommende problemstilling. Inden for samfundsvidenskaberne er denne valgproblematik reel, fordi der findes flere grundlæggende forskellige teoretiske tilgange.

I praksis er forskningsprocesser vanskelige at styre, og de har det med at skifte fokus og

problemstilling undervejs. Ofte ender forskningsarbejdet tillige med at rumme elementer af såvel grund- som anvendt forskning, forstået således, at der ud af arbejdet kan trækkes resultater af begge typer. Den anvendte forskers metodeovervejelser skal derfor opfattes som de ex post overvejelser enhver forsker bør gøre sig om, hvorledes hans forskning kan anvendes i forhold til en given udefrakommende samfundsmæssig problemstilling.

Der er en betydelig videnskabsteoretisk litteratur, der kategoriserer og sammenligner forskellige samfundsvidenskabelige teoridannelser (bl.a. Knudsen 1991 og 1994, Hall og Tayler 1994, Scott 1995). Som oftest træder forfatteren tilbage fra den enkelte disciplin og foretager sammenstillinger; disciplinernes mangfoldighed og deres historiske og begrebsmæssige slægtskab søges belyst. Imidlertid lægges der normalt ikke op til en besvarelse af den anvendte forskers konkrete spørgsmål: er min faglige tilgang den bedst egnede til belysning af den givne udefrakommende problemstilling? Det er vel også tvivlsomt, om videnskabsteoretiske arbejder kan lægge op til at besvare et sådant spørgsmål, fordi et videnskabeligt svar ville forudsætte eksistens af en almindeligt anerkendt generel teori, der rummer hver af de sammenlignede

teorier som specialtilfælde. Fraværet heraf er karakteristisk for samfundsvidenskaberne. Uden en sådan generel teori må den anvendte forsker nødvendigvis forstå den konkrete problemstilling med udgangspunkt i sin egen disciplin – men den principielle valgproblematik forsvinder ikke af den grund.

Den bærende idé i dette skrift er at give den neoklassiske økonoms metodeovervejelser en vis struktur ved at opstille billeder af to alternative faglige tilgange (sociologien og den nyinstitutionelle økonomi) med begreber hentet fra neoklassisk teori. Præsentationen her er hverken en nuanceret eller objektiv sammenligning af disse tre samfundsvidenskabelige teoriretninger. Formålet er alene at pege på nogle vigtige forskelle, der kan bidrage til at klargøre begrænsningerne i neoklassisk teori i forhold til alternativerne.

I det følgende præsenteres teoriretningerne ved at diskutere de agentmodeller, som retningerne (mere eller mindre eksplicit) betjener sig af. I det næste afsnit opstilles stiliserede agentmodeller for hver retning ved brug af neoklassiske begreber. Agentmodellerne sammenlignes, og den kritik, der ofte rejses mod de neoklassiske agentforudsætninger, illustreres inden for disse rammer. I afsnit tre drages nogle implikationer for den neoklassiske tilgangs relative styrker og svagheder i forhold til forskellige typer af anvendelsesorienterede analyser, og i afsnit fire drages konklusioner.

2. De tre teoriretninger

Valget af sociologien og den nyinstitutionelle økonomi som alternative teoriretninger virker naturligt. Dels kan man hævde, at der i samfundsvidenskaberne er to hovedtilgange – den sociologiske og den økonomiske – der primært adskiller sig fra hinanden ved, hvor stabil man antager, at den analyserede agents præferencer er igennem det analyserede forløb.¹ Dels har diskussionen inden for økonomien mellem neoklassikere og nyinstitutionelle

økonomer, der har opblødt de neoklassiske agentforudsætninger, været central.

Her er det valgt at give en forenklet beskrivelse af de tre teoriretninger ved alene at opstille den agentmodel, som hver retning (mere eller mindre eksplicit) betjener sig af. Dermed bliver det billede, der tegnes af såvel den neoklassiske, den sociologiske som den nyinstitutionelle teori, karikeret. Dette skyldes dels, at alle nuancer mellem de forskellige retninger inden for hvert teoriområde går tabt,² dels at beskrivelsen kun omhandler den benyttede agentmodel, og tillige for de to sidstnævnte, at agentbeskrivelserne tvinges ind i den ramme, som neoklassiske grundbegreber udspænder. Det er givet, at der derved mistes indsigt og noget af det egentligt komplementære i forhold til den neoklassiske agentmodel, men forhåbentlig opfanges de centrale forskelle på en (for økonomer) overskuelig måde.

I det følgende præsenteres de tre agentmodeller, og deres egenskaber illustreres ved et gennemgående eksempel: en samfundsmæssig problemstilling, der skal belyses. Den udefrakommende problemstilling udgøres af en haveejers, der benytter en række forskellige sprøjtemidler mod ukrudt i sin have, og en myndighed, der ønsker at reducere sprøjtemiddelforbruget. Ved sprøjtning opnår haveejeren større glæde ved sin have, men udsætter samtidig sig selv for en sundhedsrisiko og grundvandet for en forureningsrisiko. Myndighederne anser alle sprøjtemidler for at være lige farlige i forhold til grundvandet, mens de anser et af midlerne for betydeligt mere sundhedsskadeligt for brugeren end de andre. Myndighederne ønsker at begrænse brugen af sprøjtemidler af hensyn til grundvandet og overvejer at forbyde det mest sundhedsskadelige middel.

Den neoklassiske agentmodel

Den neoklassiske teori modellerer agenten som en nyttefunktion og en produktionstek-

nologi og lader agentens adfærd være resultatet af optimal fastlæggelse af hans beslutningsvariabel i forhold hertil.

I vores eksempel lader vi x være en vektor, der angiver havejejerens forbrug af de forskellige sprøjtemidler, og p er en vektor med indkøbspriser på de korresponderende sprøjtemidler, mens y er en vektor, der beskriver de forhold, som sprøjtemiddelforbruget påvirker (ukrudstæthed i haven, insekttæthed i haven, omfang af lugning, havejejerens helbred, osv.). Produktionsteknologien (her sammenhængen mellem sprøjtemiddelforbruget og dets konsekvenser) er beskrevet ved funktionen $g(x)$, der for hver sprøjtemiddelforbrugsvektor angiver den resulterende tilstandsvektor. Endelig lader vi $u(y)$ være havejejerens nytte af en given tilstands vektor y . Vi antager, at havejejerens nytte af andet forbrug er proportionalt med den indkomst, han har til rådighed hertil, hvorved vi med passende normeringer kan beskrive den samlede nyttevirkning af sprøjtemiddelforbruget ved $u(y)-px$.³ Den neoklassiske beskrivelse af agentens adfærd er givet ved løsningen på følgende problem:

$$\begin{array}{ll} \text{Max} & \\ x & u(y) - px \\ \text{S.T.} & y = g(x) \\ & I \end{array}$$

hvor I er de restriktioner, som havejejerer oplever som følge af myndighedernes regulering af sprøjtemiddelforbruget (fx kan I være $x_i = 0$, hvis myndighederne forbyder sprøjtemiddel i). Lad x^* betegne den forbrugsvektor, der løser havejejerens problem.

Analysen af denne model giver en række resultater, der er velkendt fra velfærdsteorien, herunder:

- 1) at den forbrugsvektor x^* , som havejejerer vælger, tilfredstiller førsteordens betingelserne $du/dx_i = p_i$ (dvs. at havejejerer væl-

ger en forbrugsvektor, der er karakteriseret ved, at den marginale nytte svarer til den marginale udgift for hvert sprøjtemiddel)

- 2) at den fordeling af en given samlet reduktion af sprøjtemiddelforbruget, der minimerer havejejerens nytte tab er givet ved førsteordensbetingelsen $du/dx_i = p_i + t$ for alle i (dvs. at den tabsminimerende reduktion er karakteriseret ved, at forbruget af hvert enkelt middel reduceres præcis så meget, at der sker samme stigning (t) i den marginale nytte for alle sprøjtemidler)
- 3) at havejejerer selv vælger netop denne fordeling af reduktionen, hvis prisen på alle sprøjtemidler stiger med samme beløb tx gennem et afgiftspålæg
- 4) at nyttefunktionens førsteordensbetingelser entydigt definerer sprøjtemiddelefterspørgsel x^* som funktion af priserne p , hvorfor det omvendt også er muligt at parametricere nyttefunktioner, hvis man empirisk kan fastlægge havejejerens faktiske efterspørgselsfunktioner.

Hvis det er rimeligt at benytte den neoklassiske model, kan den anvendte forsker (selv om han ikke har noget konkret kendskab til havejejerens nyttefunktion, teknologi eller adfærd) fastslå, at et forbud mod det sundhedsskadelige sprøjtemiddel ikke minimerer havejejerens nytte tab, og at myndighederne i stedet bør overveje en sprøjtemiddelafgift. Dette er muligt alene på baggrund af 1), 2) og 3).

Hvis forskeren herudover kan estimere efterspørgselsfunktioner ud fra observationer af havejejerens sprøjtemiddelforbrug til forskellige priser, er det muligt tillige (via 4) at kvantificere nytte tabet ved såvel afgifter som andre reguleringer. Derved bliver det også muligt at rangordne forbud og andre ikke tabsminimerende reguleringer og kvantificere forholdet mellem de nytte tab, der påføres agenten.

De neoklassiske agentforudsætninger om fuld information og maksimering betyder, at

forskeren kan gå ud fra, at den neoklassiske agent selv præsterer den bedst mulige løsning på hans eget nyttemaksimeringsproblem. Det er dette forhold, der udnyttes, når forskeren peger på, at det styringsmiddel, der giver agenten den største handlefrihed, også giver ham den største nytte. Det er også det forhold, der udnyttes, når forskeren kan gå ud fra, at de nytteomkostninger agenten selv beregner i forbindelse med – og dermed afslører gennem – sin efterspørgselsadfærd, også svarer til hans faktiske nytteomkostninger.

Den nyinstitutionelle økonomiske agent

Den nyinstitutionelle økonomiske teori er i høj grad udsprunget af kritik af den neoklassiske teoris antagelser om, at agenter maksimerer og har fuldkommen viden om omgivelserne. Disse antagelser kritiseres som urealistiske, fordi virkelighedens agenter typisk oplever informationsomkostninger og har en begrænset kognitiv kapacitet. Om end de forsøger at maksimere deres nytte, kan de ikke overkomme at indsamle eller bearbejde de store mængder af information, som er nødvendig. I stedet tilegner de sig kun en begrænset informationsmængde og benytter tommelfingerregler, der afspejler et forsimplet billede af sammenhænge i omverdenen.

Den nyinstitutionelle agentmodel giver mulighed for denne begrænsede rationelle adfærd. I vores eksempel vil haveejeren følge tommelfingerregler for sprøjtning, der – selv om det er tilstræbt – ikke fuldt ud afspejler de virkelige produktionssammenhænge $g(\cdot)$. Lad $y = \tilde{g}(x)$ repræsentere haveejers forenklet billede af hans produktionsteknologi. Den nyinstitutionelle agentmodel vil da lade haveejers adfærd være givet ved:

$$\begin{array}{ll} \text{Max} & \\ x & u(y) - px \\ \text{S.T.} & y = \tilde{g}(x) \\ & I \end{array}$$

Lad $\tilde{x}^*$ være løsningen til dette problem. Haveejeren forventer at opnå nytteniveauet $u(\tilde{g}(\tilde{x}^*)) - p\tilde{x}$, men det realiserede nytteniveau bliver $u(g(\tilde{x}^*)) - p\tilde{x}$. I almindelighed vil $\tilde{x}^* \neq x^*$, og da x^* maksimerer i forhold til de objektive produktionssammenhænge $y = g(x)$, har vi, at $u(g(\tilde{x}^*)) - p\tilde{x} \leq u(g(x^*)) - px^*$.⁴ Således vil agenten, om end han tilstræber det, ikke i almindelighed maksimere sin nytte i forhold til den produktionsteknologi han står overfor.

Dette betyder, at de neoklassiske resultater bryder sammen. Når agenten ikke selv præsterer den bedst mulige løsning på hans eget nyttemaksimeringsproblem, er det ikke længere givet, at det styringsmiddel, der giver agenten den største handlefrihed også giver ham den største nytte. Forskeren kan heller ikke gå ud fra, at de nytteomkostninger, agenten selv beregner i forbindelse med – og dermed afslører gennem – sin efterspørgselsadfærd, også svarer til hans faktiske nytteomkostninger.

I vores eksempel kan det tænkes, at haveejeren på grund af en misvisende tommelfingerregel foretrækker sprøjtemiddel 1, selv om sprøjtemiddel 2 er mindre sundhedsfarlig og lige så effektivt til ukrudtsbekæmpelse. Et forbud mod produkt 1 kan tænkes at føre til, at haveejeren i stedet benytter det mindre sundhedsskadelige produkt 2, hvorved hans nytte – i modsætning til hans egne forventninger – forøges i kraft af den reducerede helbredsrisiko. Det kan derfor ikke udelukkes, at forbudet i denne situation vil være et bedre styringsmiddel end en afgift, hvis afgiften ikke fremtvinger dette nytteforøgende produktskift. Hvis forskeren i den konkrete situation skal kunne rangordne styringsmidlerne efter nytte, må han derfor, ud over at observere agentens efterspørgselsadfærd, direkte kunne observere hans nyttefunktion og produktionsteknologi. Kun hvis forskeren har tilstrækkelig information til, at han selv kan beregne såvel den optimale løsning på

agentens nyttemaksimeringsproblem som den løsning, agenten selv finder frem til, vil han kunne afgøre, om der findes styringsmidler, der kan rette op på agentens optimeringsfejl og derved give agenten større nytte end de styringsmidler, der giver agenten maksimal handlefrihed (det neoklassiske resultat).

Den nyinstitutionelle agentmodel er en mere realistisk abstrakt beskrivelse af agentens adfærdsfastlæggelse end den neoklassiske agentmodel, men for, at dette kan udnyttes til en bedre konkret beskrivelse af den givne situation og et bedre styringsmiddelvalg end det neoklassiske, kræves betydelig mere empirisk viden.

Den sociologiske agent

Den sociologiske teori opfatter agentens handlinger som værende styret af adfærdsregler og normer i betydelig grad. Kernen i den sociologiske teori er, at agenter pålægger sig selv adfærdsregler, som afspejler de normer for korrekt eller passende adfærd, som agenten mener giver mening i den konkrete situation. Disse adfærdsregler er ikke et redskab for agenten i forbindelse med målrettet adfærd, men afspejler selvvalgte indskrænkninger af det handlerum, inden for hvilket han tillader sig selv at forfølge målrettet adfærd. Sociologisk teori forklarer disse selvvalgte begrænsninger med, at de definerer agentens rolle i den konkrete situation og udtrykker hans selvforståelse eller identitet. I vores eksempel kan haveejerens, i kraft af sin manderolle, mene, at kun tøsedrenge er bange for helbredet. Han pålægger derfor sig selv at se bort fra helbredsrisikoen, når han beslutter sig for, hvilke sprøjtemidler han vil bruge⁵.

Den normbetingede lyst eller ulyst til bestemte handlinger og/eller deres konsekvenser kan umiddelbart indlejres i en nyttefunktion, og som sådan er der ingen konflikt mellem sociologisk og økonomisk teori. Man kan opfatte de to teorier som komplementære,

idet den sociologiske teori forklarer dannelsen af de præferencer, som økonomisk teori tager udgangspunkt i. I vores eksempel er det uproblematisk at lade nyttefunktionen afspejle, at haveejerens tillægger helbredsrisikoen lille vægt.

Den afgørende forskel opstår, fordi sociologisk teori opfatter normer og adfærdsregler som foranderlige. Dette betyder, at agenten kan skifte nyttefunktion, når situationen ændrer sig. I modsætning til den neoklassiske (og den nyinstitutionelle) agents stabile og urokkelige nyttefunktion, er den sociologiske agents nyttefunktion ustabil og påvirkelig. Denne forskel er grundlæggende, og den har afgørende følger for analysen: hvor præferencernes konstans er fundamentet for økonomisk teori, er fokus for sociologisk analyse netop, hvorfor og hvordan præferencer ændres.

I vores eksempel kan haveejerens vægtning af hans helbredsrisiko blive påvirket af det styringsmiddel, myndighederne vælger at anvende. Et forbud mod det sundhedsskadelige sprøjtemiddel kan tænkes at medføre en holdningsændring, hvor haveejerens tillægger helbredsrisikoen større vægt. Haveejerens reagerer på forbudet ved at danne en ny nyttefunktion, hvor helbredsrisikoen har større vægt end før.

Vi kan formalisere denne egenskab ved at lade haveejerens nyttefunktion være betinget af den institution, han er underlagt $u_i(y)$. Den sociologiske agents adfærd kan herefter beskrives som løsningen på nedenstående problem:

$$\begin{array}{ll} \text{Max} & \\ x & u_i(y) \\ \text{S.T.} & y = \tilde{g}(x) \\ & I \end{array}$$

Ligesom i den nyinstitutionelle teori kan agentens billede af omverdenen være imperfekt, og vi lader derfor igen $y = \tilde{g}(x)$ repræs-

Figur 1. Centrale antagelser og analytisk udsagnskraft

	Modelforudsætninger		Modeludsagn om ændringer i agentens nytte i den konkrete situation
	Konstante præferencer	Maksimering	
Sociologisk teori	Nej	Nej	Giver ikke mening
Nyinstitutionel økonomisk teori	Ja	Nej	Giver mening, men kræver omfattende viden om agenten
Neoklassisk økonomisk teori	Ja	Ja	Giver mening, og kræver ingen/begrænset viden om agenten

entere have ejerens forsimplede billede af hans produktionsteknologi.

Det forhold, at institutionelle ændringer påvirker agentens præferencer, betyder, at agentens nytte ved en institutionel ændring principielt ikke kan opgøres. Hvis agentens *ex ante* nyttefunktion er forskellig fra *ex post* nyttefunktion, vil en opgørelse forudsætte, at forskeren kan sammenligne nyttemål fra forskellige nyttefunktioner (svarende til at foretage interpersonel nyttesammenligning). Pointen er, at det ikke giver mening at spørge, om en agent, der skifter nyttefunktion, får forøget eller reduceret sin nytte – man kan kun meningsfuldt sige, at han bliver anderledes.

Forskeren kan højst håbe på at belyse konsekvenserne af forskellige tiltag i forhold til reguleringsmålsætningen og forsøge at beskrive de adfærds- og præferenceændringer, de medfører. Myndighederne kan overveje, om de finder de forudsagte præferenceændringer hensigtsmæssige, men det giver ikke mening at forsøge at tage hensyn til agenternes præferencer som sådan – netop fordi de ændrer sig.

3. Agentmodellernes indbyrdes forhold og overvejelser om deres brug i anvendelsesorienteret forskning

Formaliseringerne af de tre agentmodeller illustrerer, at man kan opfatte den sociologiske

agentmodel som den mest generelle. Den nyinstitutionelle fremtræder som et specialtilfælde heraf (hvor institutionelle ændringer ikke påvirker agentens nyttefunktion) og den neoklassiske igen som et specialtilfælde af den nyinstitutionelle agentmodel (hvor agentens billede af sammenhængene i omverdenen svarer til de objektive sammenhænge). Konsekvensen af de mere restriktive forudsætninger, der pålægges agentmodellen, er, at dens udsagnskraft, i forhold til agentens nytte ved institutionelle ændringer, øges. Dette opsummeres i figur 1.

Skemaet illustrerer pålægget af restriktioner, når man bevæger sig ned fra generelle til mere restriktive agentmodeller og den tilhørende stigning i analytisk udsagnskraft. Med den sociologiske agentmodel kan man ikke sige noget meningsfuldt om nytteændringer. Med den nyinstitutionelle kan man i princippet rangordne institutionelle ændringer efter nytteændring, men fordi man ikke kan regne med, at agenterne maksimerer, kræver dette et detaljeret kendskab til de modellerede agenter. I analyser baseret på den neoklassiske agentmodel, kan man udnytte det forhold, at agenterne maksimerer, hvorved det bliver muligt at rangordne institutionelle ændringer efter nytteændring uden at have et detaljeret kendskab til de modellerede agenter.

Spørgsmålet om, hvilken agentmodel der egner sig bedst, er naturligvis konkret i forhold

til den givne problemstilling, men nogle generelle betragtninger falder lige for. Det er således nyttigt at skelne mellem to typer af anvendelsesorienterede analyser:

- Positive analyser, hvor opgaven er at forstå og beskrive
- Normative analyser, hvor opgaven er at løse et beslutningsproblem.

De to typer af forskningsspørgsmål er tæt forbundne, idet et godt svar på det første spørgsmål gør det muligt at give et bedre svar på det andet. Imidlertid er forskellen i analytisk tilgang også afgørende for agentmodellernes relative anvendelighed.

Positive forskningsspørgsmål

En analyse med et positivt forskningsspørgsmål har til opgave at præsentere viden om en given problemstilling. I vores eksempel (hvor problemstillingen er at rangordne styringsmidler efter nyttetab) vil et positivt forskningsspørgsmål kunne lyde: »Givet den aktuelle viden om havejerens adfærd, teknologi og nyttefunktion, hvad er der videnskabeligt belæg for at sige om rangordnen af styringsmidler efter nyttetabet?« Styrende for svaret er den viden om problemstillingen, der vurderes som videnskabeligt velunderbygget – ikke et aktuelt behov for beslutningsvejledning (som i vores eksempel kan være i forhold til myndighedernes styringsmiddelvalg). Det er således ikke givet, at analysen vil kunne løse et aktuelt beslutningsproblem.

Megen diskussion af tilganges anvendelighed har fokuseret på, om den neoklassiske maksimerende agent er et godt udgangspunkt for en positiv beskrivelse af agenten. Den kritiske konstatering er, at de neoklassiske forudsætninger i bedste fald kun opfyldes tilnærmelsesvis. Det er derfor principielt problematisk at tage udgangspunkt i en sådan mere restriktiv model, når analysen skal præsentere den viden, der er videnskabeligt be-

læg for. Principielt bør udgangspunktet for en sådan analyse være den mindst restriktive model, som det er muligt at opstille, og kun hvis der er positivt empirisk belæg herfor, bør den reduceres til en mere restriktiv model. Vores billede af agentmodellerne, som værende specialtilfælde af hinanden, tilsiger derfor, at udgangspunktet for en positiv analyse bør være den mere generelle sociologiske model.

Analysens formål og fokus kan gøre det rimeligt at benytte forsimplende restriktioner. Endvidere vil begrænsninger i den tilgængelige empiriske information kunne gøre det umuligt at præstere konkret indsigt af betydning uden restriktive modelantagelser. Imidlertid bliver en sådan konkret indsigt betinget af disse antagelser og dermed sårbar over for det forhold, at de neoklassiske forudsætninger ikke holder i almindelighed. For at en sådan indsigt kan få karakter af positiv viden, må forskeren have empirisk belæg for det tilfældige i at anvende den mere restriktive agentmodel i den konkrete analyse. Herved tages der reelt udgangspunkt i/argumenteres i forhold til den mere generelle sociologiske model.

Normative forskningsspørgsmål

Den normative analyse adskiller sig fra den positive ved at tage udgangspunkt i et beslutningsproblem. Hvor den positive analyse præsenterer viden og dermed kun den beslutningsvejledning, der er videnskabeligt belæg for, er den normative analyses præmis, at den skal løse det aktuelle beslutningsproblem. Dermed må man som udgangspunkt give afkald på et krav om, at den udpegede løsning skal være videnskabeligt velunderbygget i sædvanlig forstand. Man må normalt affinde sig med blot at kunne godtgøre, at den foreslåede løsning er den, der med størst sandsynlighed løser beslutningsproblemet givet det foreliggende informationsgrundlag. I vores eksempel kunne et normativt forskningsspørgsmål være: »Givet den aktuelle viden

om haveejerens adfærd, nyttefunktion og teknologi, hvilken rangorden bør myndighederne vælge styringsmiddel efter, hvis de ønsker at påføre agenten mindst muligt nyttetab?»

Antag at forskeren i vores eksempel ikke har anden konkret viden om agenten end agentens observerede adfærd (i vores eksempel haveejerens sprøjtemiddelefterspørgsel). På dette informationsgrundlag kan analyser, baseret på den neoklassiske agentmodel, præstere en styringsmiddelrangordning efter nyttetab, der besvarer det normative forskningsspørgsmål. Den empiriske viden er derimod ikke tilstrækkelig til, at analyser, baseret på den sociologiske og den nyinstitutionelle agentmodel, kan give et brugbart resultat. En generel viden om, at agenter er begrænset rationelle (jf. den nyinstitutionelle agentmodel) er ikke til megen hjælp i forhold til den konkrete anbefaling, forskeren skal præstere. Medmindre forskeren konkret kan pege på, hvilke afvigelser fra den neoklassiske styringsmiddelrangorden som vil afhjælpe netop de optimeringsfejl, agenten begår i den pågældende situation, har han ikke grundlag for at fravige den neoklassiske anbefaling. Generel viden om, at nyttefunktionen er ustabil (jf. den sociologiske model) giver heller ikke grundlag for at fravige den neoklassiske anbefaling. Skulle dette være tilfældet, er konsekvensen, at det bliver underordnet, hvilken rangordning myndighederne vælger styringsmiddel efter (da det ikke giver mening at tage hensyn til agentens nyttetab). I denne situation vil den neoklassiske rangorden være lige så god en anbefaling som enhver anden rangordning⁶.

Idet den rangorden, der udpeges af den neoklassiske analyse, ikke er i konflikt med de to andre analyser (fordi de med den foreliggende viden ikke er i stand til at præstere en sådan), og da enhver anden rangorden vil være i konflikt med den neoklassiske, vil resultatet af den neoklassiske analyse udgøre det bedste bud på en rangorden, forskeren

kan give på det foreliggende informationsgrundlag.

Når analysens præmis er, at den skal løse et beslutningsproblem, må forskeren vælge en agentmodel, der er tilstrækkelig restriktiv til, at denne præmis kan overholdes. Dermed bliver den mest restriktive neoklassiske agentmodel det naturlige udgangspunkt for normative analyser. I nogle situationer har forskeren nok information om agentens teknologi og nyttefunktion til, at mindre restriktive modeller kan generere en løsning på beslutningsproblemet. Imidlertid bør forskeren have empirisk belæg for at kunne give normative anbefalinger, der afviger fra de neoklassiske.⁷

Endelig kan man foretage en etisk betragtning. Den neoklassiske agentmodel tager udgangspunkt i, at agenten har en mening med det, han gør, idet den forudsætter, at hans adfærd afspejler hans præferencer. Den tager agentens adfærd alvorligt. Tillige tager den agentens meninger alvorligt, idet analysen tager udgangspunkt i hans præferencer ved normative anbefalinger. Den nyinstitutionelle agentmodel tager som sådan agentens meninger alvorligt, men ikke hans adfærd. I sidste instans indebærer denne agentmodels begrænsede rationalitet, at den normative analyse har det formynderiske udgangspunkt, at forskeren og myndighederne er bedre i stand til at optimere agentens adfærd i forhold til agentens egne præferencer end agenten selv er. Den sociologiske agentmodel går et skridt videre, idet den indebærer, at man end ikke tager agentens meninger alvorligt. Implikationen af at anvende en sociologisk agentmodel i forhold til en normativ analyse er, at det ikke giver mening at tage hensyn til agentens præferencer, når man fastlægger den normative anbefaling, fordi disse præferencer alligevel forandrer sig. Man kan således hævde, at den neoklassiske agentmodel er den af de tre agentmodeller, der yder den mest respekt.

Når en forsker ønsker at benytte den nyinstitutionelle eller den sociologiske agentmodel i forhold til en normativ analyse, står han derfor ikke kun over for et betydeligt informationskrav, men tillige over for en etisk overvejelse. Kan man som forsker, der anbefaler konkrete tiltag i forhold til en agent (et andet menneske), tillade sig ikke at tage dette menneskes meninger og handlinger alvorligt?

4. Konklusion

I dette skrift har jeg præsenteret et (forenklet og karikeret) billede af tre agentmodeller: Den neoklassiske ses som et specialtilfælde af den nyinstitutionelle, som igen ses som et specialtilfælde af den sociologiske agentmodel.

Dette billede har gjort det muligt at postulere, at den sociologiske agentmodel er det naturlige udgangspunkt for positivt beskrivende analyser, mens den neoklassiske fremstår som det naturlige udgangspunkt for normative beslutningsvejledende analyser. Dette skal forstås således, at disse udgangspunkter naturligvis kan fraviges, men at forskeren i givet fald bør have empirisk belæg herfor i forhold til den konkrete analyse, og at han bør have gjort sig de etiske overvejelser, der trænger sig på.

Indledningsvis efterlyste jeg et grundlag for at vælge mellem forskellige agentmodeller inden for samfundsvidenskaberne. I dette skrift er der peget på, at et vigtigt skridt på vejen til et svar er at overveje, om det er en positiv eller normativ analyse, der er brug for i forhold til den konkrete problemstilling. Under alle omstændigheder peger overvejelserne her på, at neoklassiske økonomer bør udvise betydelig ydmyghed i forhold til at forklare, hvordan virkeligheden ser ud. Derimod kan der være grund til mere selvsikkerhed i forhold til anbefalinger af, hvordan man mest hensigtsmæssigt påvirker denne virkelighed.

Noter

- * Dette papir udspringer af en række diskussioner med Lene Holm Pedersen og trækker tillige på hendes memo: Pedersen (1997). Endvidere skylder jeg Lene Holm Pedersen, Trine Pipi Kræmer, Anders Larsen, Jørgen Birk Mortensen, Andres Holm, Eskil Heinesen og Mikael Skou Andersen tak for kommentarer til tidligere versioner af dette papir. Ansvar for eventuelle fejl, mangler og misforståelser er naturligvis alene mit.
- 1. Inden for sociologien finder man således analyser, hvor de enkelte agents holdninger og præferencer opfattes som værende bestemt af fænomener på makroniveau i en sådan grad, at man end ikke opererer med agenter som et interessant analytisk begreb. Agenterne opfattes som produkter af fænomener på makroniveau, og analysen forkuserer derfor alene på disse makrofænomener. Modsætning hertil er den urokelige neoklassiske agent med givne præferencer og en fuldkommen rational adfærd i forhold hertil.
- 2. Navnlig inden for sociologien er der mange forskellige skoler. Endvidere kan fag som politologi og organisationsteori siges at låne og kombinere fra såvel sociologi som nyinstitutionel økonomi.
- 3. Vi har således indlejret budgetbetingelsen direkte i nyttefunktionen. Den restriktive nyttefunktion, der antages her, letter præsentationen, men er ikke afgørende for de forhold, der illustreres i det følgende.
- 4. Når der opstår betydelig inkonsistens mellem den forventede nytte (og eller y) beregnet ud fra $\tilde{g}(x)$ og den faktisk realiserede, kan det give anledning til, at agenten reviderer $\tilde{g}(x)$. Beskrivelsen af sådanne læreprocesser er en vigtig del af den nyinstitutionelle litteratur, som vi her ser bort fra. I stedet antager vi, at de institutionelle ændringer, der skal analyseres, ikke medfører en sådan revision. Dette forenkler præsentationen, men er ikke afgørende for de konklusioner, der fremhæves.
- 5. Indskrænkningen af det mulige handlerum i kraft af normer og adfældsregler kan være ureflekteret og er altså ikke nødvendigvis et resultat af en bevidst overvejelse.
- 6. For at forskeren skal kunne tilade sig en anbefaling, der ikke tager hensyn til agentens præferencer (og dermed fravige den neoklassiske anbefaling), må han være ganske sikker på, at der vil ske betydelige ændringer af nyttefunktionen som følge af reguleringen. Enhver tvivl herom tilsiger, at man bør inddrage agentens præferencer

og dermed fastholde de neoklassiske anbefalinger.

7. I vores eksempel kunne det således tænkes, at forskeren har viden om, at det sundhedsskadelige sprøjtemiddel er ekstremt sundhedsfarligt, og at det for næsten alle haveejere er meget nemt at substituere (viden om den sande teknologi). Hvis forskeren tillige kan fastslå, at brug af det farlige produkt tilsiger en usandsynlig lav vægtning af sundhedsrisikoen, dersom der var tale om optimal agentadfærd (viden om nyttefunktionen), kan han konkludere, at de haveejere, der benytter produktet, begår en optimeringsfejl. I denne situation har forskeren tilstrækkelig information til, at han med udgangspunkt i den nyinstitutionelle agentmodel konkret kan sandsynliggøre, at et forbud mod det sundhedsskadelige sprøjtemiddel giver agenten det mindste nyttetab. Afvigelser fra de neoklassiske anbefalinger *kan* være nytteforøgende fordi virkelighedens agenter er begrænset rationelle. Men forskeren skal kunne sandsynliggøre, at netop den afvigelse fra de neoklassiske anbefalinger, der foreslås, faktisk *er* nytteforøgende i den konkrete situation.

Litteratur

- Coase, R.H. (1988): 'The Firm, the Market and the Law', Chicago and London, University and Chicago Press.
- Cyert R.M. and J.G.March (1963): 'A Behavioral Theory of the Firm', New Jersey, Prentice-Hall.
- DiMaggio, P. and W.W.Powell (1991): 'The New Institutionalism in Organisation Analysis', Chicago and London, University og Chicago Press.
- Friedman, M. (1953): 'The Methodology of Positive Economics', in *Essays in Positive Economics*, Chicago: University of Chicago Press.
- Hall, P.A. and R.C.R.Taylor (1994): 'Political Science and the Four Institutionalisms' Paper presented at the APSA Annual Meeting in New York.
- Knudsen, C. (1994): Økonomisk metodologi, København, Jurist og Økonomforbundets forlag.
- Knudsen, C. (1991): 'Modellering af rationalitet, institutioner og processer i økonomisk teori.' Økonomi og Politik, 64 (4).
- March, J.G. (1988): 'Decisions and Organisations', Oxford and New York, Blackwell.
- Mortensen, N. (1991): 'Struktur-/aktørproblemet og hovedtraditioner i politisk teori', *Politica* 23 (1).
- Ostrom, E. (1986): 'An Agenda for the Study of Institutions', *Public Choice*, vol 48, pp 3-25.
- Ostrom, E. (1991): 'Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Towards Complementarity', *American Political Review*, vol 85, pp 237-243.
- Pedersen, L.H. (1997): 'Kan nyinstitutionel teori bidrage til forståelsen af aktørernes adfærd i forbindelse med energibesparelser?', AKF Memo, AKF Forlaget, København.
- Scott, R.W. (1995): 'Institutions and Organisations', London, Sage.
- Simon, H.A. (1959): 'Theories of Decision-making in Economics and Behavioral Science', *The American Economic Review*, vol 49 (3).

En skatteskala med borgerløn

Lars Vangsgaard,* lektor, Syddansk Universitet, Kolding

1. Indledning

I den løbende diskussion omkring borgerløn har der manglet et element, nemlig at integrere spørgsmålet om borgerløn med spørgsmålet om beskatning. Ved at se de to elementer i sammenhæng bliver det muligt at lave en skatteskala, som for lave indkomstintervaller indeholder begrebet borgerløn. Da skatteskaalen er en funktion af den skattepligtige indkomst, vil den i det følgende blive betegnet »skattefunktion«.

Borgerløn repræsenterer en markant omlægning af det offentlige finanssystem. I princippet er de fleste enige så langt. I praksis er sagen imidlertid en ganske anden, og der er en ganske udbredt uvilje mod at bryde med ideologisk betinget vanetænkning, når det drejer sig om den praktiske iværksættelse af borgerløn. Det følgende markerer derfor et brud med nogle af disse vanetanker og et forsøg på at vise, at et skatte-/borgerlønsystem godt kan indrettes, så det både tilgodeser ideen om borgerløn og resulterer i et skattesystem, der er til at leve med.

En af de »hellige køer«, som vil blive slagtet, er princippet om det progressive skattesystem. I stedet vil blive sat det princip, at indkomster over en vis grænse skal betale en proportional skattesats af al »skattepligtig indkomst«, idet der ikke opereres med et personfradrag. Når de fattigste skal forsørges med en basisydelse, og de rigeste skal betale

en proportional skat, kan man let regne ud, at der effektivt vil blive tale om en degressiv skatteskala, regnet på marginalsattesatser. Det er i den forbindelse bemærkelsesværdigt, at der ikke i debatten har været fokuseret på, om det progressive skattesystem er fornuftigt at opretholde, når man taler om borgerløn.

Begrebet skat skal i det følgende betegne nettobetingsstrømmen fra borgerne (eller en borger) til det offentlige, regnet med fortegn. Når borgeren er nettoyder af de strømme, som artiklen omfatter, er der tale om skat i vanlig forstand. Når borgeren er nettomodtager, er der tale om »skat«, men med et negativt fortegn. Ordet skat er derfor ikke reserveret strømme med positivt fortegn, fordi det netop er hensigten at behandle strømme med begge fortegn under ét.

Der arbejdes i det følgende under nogle meget stiliserede forudsætninger omkring jura og den konkrete indretning af skattesystemet. Det antages, at der kun arbejdes med ét indkomstbegreb, kaldet skattepligtig indkomst, og at dette indkomstbegreb opfattes som udtryk for individets indtjeningsmæssige ressourcer før skat. Hvordan skattepligtig indkomst skal opgøres med hensyn til eventuelle fradrag, imputerede indkomster m.v., sambeskatningsregler, og hvordan samspilsproblemer med eventuelle ikke-inddragede dele af det offentlige forsørgelsessystem skal undgås, tages der ikke stilling til. Det bedes

endvidere bemærket, at anvendelsen af ét indkomstbegreb blandt andet kan indebære, at afkast af arbejde og af kapital beskattes ens.

Borgerløn har mange lighedspunkter med begrebet negativ indkomstskat. Det er dog udelukkende hensigten at præsentere modellen, og ikke litteraturen omkring skattepolitik. Det er heller ikke hensigten at levere en analyse af modellens adfærdsmæssige konsekvenser. Modellen rummer mulighed for meget høje marginalsatser, som vil kunne indvirke afgørende på f.eks. opsparing, investeringer og udbud af arbejdskraft. En vurdering af disse konsekvenser er nødvendig for at kunne vurdere modellens makroøkonomiske egenskaber, men falder ligeledes udenfor rammerne af fremstillingen.

Modellen er præsenteret ret »teknisk« med algebraisk notation. Hensigten med dette er ikke at være upædagogisk, men at dokumentere eksemplerne og desuden signalere, at det drejer sig om meget konkrete og enkle principper, som uhyre let kan implementeres i en lovtekst eller et EDB-program. Det er ikke nødvendigt for forståelsen af principperne, at man dykker ned i matematikken.

Hvad angår de empiriske indslag i det følgende, giver disse sig ikke ud for andet og mere end en simpel »konvolutberegning« af størrelsesordener. Præcisionen i beregningerne er meget lav, og bedre beregninger vil give et bedre beslutningsgrundlag for specifikke valg af parameterverdier.

2. Principper

Indledningsvist skal det understreges, at der ikke med anvendelsen af ordet borgerløn er taget parti for eller imod nogen bestemt fløj i debatten om begrebet. Selve ordet er som bekendt hverken vellidt af de borgerlige eller venstrefløjen i dansk politik, men det er nok det ord, der kommer nærmest på den idé, som ønskes beskrevet.

I Økonomiministeriet (1993) defineres borgerløn som en basisindkomst, den enkelte kan leve af, eventuelt på et beskedent niveau. Borgerløn beskrives altså blandt andet ved, at den skal kunne garantere det daglige brød på et givent niveau. Sammesteds beskrives borgerløn desuden ved, at den helt eller delvist skal kunne træde i stedet for de overførselsindkomster, som kendes fra det nuværende system. Endvidere er borgerlønnen i Økonomiministeriet (1993) beskrevet som en skattepligtig ydelse.

I modsætning til Økonomiministeriet (1993) skal der i denne fremstilling ved borgerløn forstås en garanteret efter-skat-indkomst, som fastsættes under hensyntagen til rimeligheden af proportionalsskattesatsen og de offentlige finanser i øvrigt. Det garanteres ikke, at den enkelte kan leve af borgerlønnen, eller at borgerlønnen har en bestemt størrelse udover den indeværende periode. Sådanne garantier kan ikke gives – der er som bekendt ikke andre end borgerne selv til at betale for borgerenes underhold. Hvis alle vælger borgerlønnen, er det klart, at borgerlønnen må blive meget lav, hvis ikke man foretrækker at få de fremtidige generationer til at betale.

Ideen i skattefunktionen S er, at borgere er sikret en indkomst efter skat Y^* på borgerlønnens størrelse B uanset indkomst. For alle indkomster over et vist niveau sker der en egentlig beskatning. Beskatningen sker ifølge en klassifikation efter tre (fire) indkomstintervaller. I det lave indkomstinterval er borgerne sikret borgerlønnen, og i det høje indkomstinterval er skatten rent proportional. Mellemintervallet sammenkæder de to ydre intervaller, så borgerne oplever en kontinuert skattefunktion. For at der ikke skal opstå konsistensproblemer mellem de forskellige indkomstintervaller og deres skattesatser, må de forskellige parametre opfylde visse konsistenskrav.

Borgere med lave positive indkomster ($Y \leq Y_1$) får suppleret deres indkomst af det offentlige.

Hvis der blot var tale om at supplere op til borgerlønniveauet B , ville dette indebære, at al marginal indkomst »konfiskeres«, d.v.s. en marginalsat på 1 (decimalt). For at initiativ og virkelyst ikke skal fratages borgerne helt i det lave indkomstinterval, sættes en marginal skattesats (n) til mindre end 1. Borgere med en positiv indkomst vil altså have en indkomst efter skat på mere end borgerlønnen.

Rent negative indkomster må behandles særskilt. Der ses her bort fra, at begrebet som sådant er problematisk. Hvis man opretholdt en marginalsat mindre end 1, ville borgere i dette indkomstinterval have mindre end borgerlønnen til rådighed, hvilket rent semantisk ikke forekommer rimeligt i relation til definitionen af begrebet »borgerløn«. Hvis initiativ og virkelyst antages generelt at have mindre betydning for borgere med negativ indkomst end for borgere med positiv indkomst, vil der ikke være noget i vejen for at lade indkomsten efter skat være fuldstændig flad på borgerlønnen.

$$S(Y) = \begin{cases} Y - B & \text{for } Y < 0 \\ nY - B & \text{for } 0 \leq Y \leq Y_1 \end{cases}$$

I det høje indkomstinterval ($Y > Y_2$) er skatten rent proportional. Der må kræves, at satsen (s) er mindre end satsen i det lave indkomstinterval ($s \leq n$).

$$S(Y) = sY \text{ for } Y > Y_2$$

Mellem de hidtil omtalte parametre gælder der naturligvis konsistensbetingelserne

$$Y_1 \leq Y_2, s \leq n$$

For mellemintervallet kendes nu de to yderpunkter, som, udtrykt ved $(Y, S(Y))$ er $(Y_1, nY_1 - B)$ og (Y_2, sY_2) . Den marginale skattesats (m) kan beregnes som hældningskoefficienten med hensyn til Y :

$$m = \frac{sY_2 - nY_1 + B}{Y_2 - Y_1}$$

Selve skatten kan beregnes som et vejet gennemsnit af de to yderpunkter:

$$S(Y) = \left[1 - \frac{Y - Y_1}{Y_2 - Y_1}\right](nY_1 - B) + \frac{Y - Y_1}{Y_2 - Y_1} sY_2 \text{ for } Y_1 < Y \leq Y_2$$

Hvis de tre (fire) indkomstintervaller kombineres, fås:

$$S(Y) = \begin{cases} Y - B & \text{for } Y < 0 \\ nY - B & \text{for } 0 \leq Y \leq Y_1 \\ nY_1 - B + \frac{sY_2 - nY_1 + B}{Y_2 - Y_1}(Y - Y_1) & \text{for } Y_1 < Y \leq Y_2 \\ sY & \text{for } Y > Y_2 \end{cases}$$

Bemærk, at skattefunktionen indebærer en degressiv beskatning, men til gengæld et betydeligt kontant subsidieelement, des lavere indkomst.

Den ovenfor angivne skatteskala har tre knæk. Hvis det i stedet er holdningen, at skalaen derved bliver for kompliceret, kan skalaen helt uden problemer omlægges til en skala med to knæk. Dette fremkommer som et specialtilfælde af ovenstående ved at lade Y_1 være (gå mod) 0. Herved fås skattefunktionen

$$S(Y) = \begin{cases} Y - B & \text{for } Y < 0 = Y_1 \\ -B + \left(\frac{B}{Y_2} + s\right)Y & \text{for } 0 = Y_1 < Y \leq Y_2 \\ sY & \text{for } Y > Y_2 \end{cases}$$

Bemærk, at det, der teknisk set betegnes mellemintervallet, nu reelt er lavindkomstintervallet. De to intervalbetegnelser kan derfor anvendes synonymt i tilfældet med to skala-knæk, og det samme gælder symbolerne for de tilsvarende marginalsattesatser (n og m).

3. Konsistenskrav

I det følgende vil den grundlæggende antagelse omkring fastsættelse af parametre være, at borgerlønnen (B) og den øvre og nedre

skattesats (s og n) fastsættes først, og at de andre parametre derefter tilpasses. Det kan tænkes, at B , s og n nyder størst bevågenhed i offentligheden og derfor i højest grad er politisk bestemte.

Det vil være naturligt at pålægge de tre skattesatser det indbyrdes krav, at mellemintervallets sats ligger mellem de to andre. De deraf følgende uligheder kan løses til

$$s \leq m \leq n \Leftrightarrow Y_1 \leq \frac{B}{n-s} \leq Y_2$$

Den tilsyneladende symmetri mellem Y_1 og Y_2 kan føres videre endnu. Det viser sig for eksempel, at hvis man opstiller det yderligere krav, at mellemsatsen ligger midt mellem lavindkomst- og proportional-satserne, fås

$$m = \frac{s+n}{2} \Leftrightarrow \frac{B}{n-s} = \frac{Y_1 + Y_2}{2}$$

Det kan også være tilfældet, at borgerlønnen, skattesatserne og begyndelsespunktet Y_2 for proportional-skatten er fastsat politisk. I så fald er Y_1 endogen og må fastsættes til

$$Y_1 = \frac{B - (m-s)Y_2}{n-m}$$

Der kan naturligvis pålægges mange andre restriktioner og indbyrdes krav mellem parametrene. Disse krav kan gives såvel en subtraktiv som en relativ skikkelse. Der kan f.eks. tænkes på krav til $n-m$, $m-s$, $n-s$, n/m , m/s , n/s , $(1-m)/(1-n)$, $(1-s)/(1-m)$, $(1-s)/(1-n)$, $Y_2 - Y_1$, Y_2/Y_1 , og meget andet.

Det kan også være et krav fra politisk side, at »problemerne udryddes« i løbet af det nederste indkomstinterval, således at forstå, at det punkt for individindkomst, hvor skattebetalingen bliver 0, d.v.s. skifter fortegn, ligger i det nederste indkomstinterval. Dette har til følge, at der i det mellemste og øvre/propor-

tionale interval kun findes »ægte« skatteyder, d.v.s. borgere, som netto betaler til det offentlige. Kravet bliver derfor

$$nY - B = 0 \Leftrightarrow Y = \frac{B}{n} \quad \text{og dermed } Y_1 \geq \frac{B}{n}$$

En variation af det ovenstående krav ville være, at man »reserverede« det nedre indkomstinterval til negative skattebetalinger. Dette er ensbetydende med at sætte $Y_1 = B/n$. Hvis man yderligere kombinerer med, at skattesatsspringene skal være ens, fås

$$Y_1 = \frac{B}{n} \wedge Y_2 = \frac{B}{n} \cdot \frac{n+s}{n-s}$$

Hvis der ses på specialtilfældet $Y_1 = 0$, hvor skatteskalaen har to knæk i stedet for tre, kan det nødvendige niveau for Y_2 udregnes af marginalsattesatsen i mellemintervallet, idet det fortsat antages, at borgerlønnen og skattesatserne politisk nyder større bevågenhed end skalaknæk:

$$Y_2 = \frac{B}{m-s}$$

Skalaen med to knæk kan i øvrigt vises automatisk at have den smukke egenskab, at der ikke findes nettomodtagere i proportional-skatteintervallet.

4. Det offentlige provenue

Det er nu hensigten at udsætte den ovenfor angivne parametriserede skattefunktion for en stærkt forenklet beregning af størrelsesordener for at afdække nogle af de mulige parameterkombinationer, som vil kunne føre til et balanceret eller moderat underbudgetteret offentligt budget.

Det naturlige udgangspunkt er kendskab til indkomstfordelingen i samfundet. Når indkomstfordelingen kendes, er det forholdsvis let at udregne et skøn over nettoskatteprovenuet over hele befolkningen. Når der suppleres med data fra de offentlige finanser, kan det beløb, som skatte- og borgerlønsystemet tilvejebringer for givne parameterverdier sam-

Tabel 1. Den offentlige sektors skatter fra og overførsler til husholdninger 1995-1997

Mill. kr.	1995	1996	1997
Personlig indkomstskat inkl. a.m.bi.	268.570	281.417	292.915
Obligatoriske bidrag til sociale ordninger	12.451	13.108	13.240
Indkomstoverførsler til husholdninger	206.110	210.289	210.671
Behov for skat minus borgerløn	74.911	84.236	95.484
Forbrugerpriser, 1997=1.000	0,958	0,978	1,000
Realt skattebehov	78.170	86.094	95.484

Kilde: Statistisk Årbog 1998, tab. 428 s. 424, tab. 427 s. 423 og tab. 254 s. 228

menlignes med det beløb, der hidtil har været tilvejebragt/anvendt på tilsvarende måde.

Vedrørende det beløb, der skal tilvejebringes, er der i tabel 1 angivet en konsolideret opgørelse over den samlede offentlige sektors personskatteindtægter og sociale udgifter. Der kan naturligvis anføres en lang række indvendinger mod at anvende en så aggregeret opgørelse til noget detaljeret formål, men hensigten her er blot at tilvejebringe et sammenligningsgrundlag i henhold til størrelsesordener.

De data, der findes i tabel 1, peger altså i retning af et behov for nettoindtægter i en størrelsesorden på ca. 100 mia. kr. Det er dog værd at bemærke, at nettoindtægtsbehovet er stærkt stigende, hvorfor dette tal muligvis i løbet af få år vil blive for lavt.

Når man ser på, hvad den her foreslåede skatte-/borgerlønskala kan indbringe netto, er det nødvendigt at kende indkomstfordelingen i samfundet. Her melder diskussionen om et passende indkomstbegreb sig. Denne diskussion vil ikke blive taget op her. I mangel af et bedre begreb vil det administrative begreb »skattepligtig indkomst« blive anvendt som udtryk for et individs indtjeningsmæssige ressourcer før skat.

Det er dog problematisk at anvende gængs statistik om skattepligtig indkomst i bereg-

ningerne, fordi indkomsterne også omfatter de overførselsindkomster, som netop søges erstattet af borgerlønnen. I tabel 2 er indkomstfordelingen for ikke-overførsler ved hjælp af en meget grov korrektion forsøgt anslået, jfr. appendix.

Tabel 2. Skattepligtige personer fordelt efter skattepligtig indkomst (ikke- overførsler), 1997

Indkomst	Personer	Midtpunkt
Op til kr.	1000 stk.	kr.
25000	1212,27	12500
50000	296,69	37500
75000	252,88	62500
100000	246,94	87500
125000	283,19	112500
150000	377,06	137500
175000	410,37	162500
200000	351,47	187500
225000	258,02	212500
250000	170,16	237500
300000	178,94	275000
350000	84,86	325000
400000	45,18	375000
450000	27,66	425000
500000	17,64	475000
∞	37,10	550000
4250,40		

Note: 1. Anslået.

Kilde: Statistiske Efterretninger, Indkomst, forbrug og priser, 1999:7, tabel 4; egne beregninger

Eksempel 1

En skatteskala, som kombinerer en forholdsvis høj borgerløn, et tilstrækkeligt nettoprovenue og et smukt udseende, kan f.eks. fås for parameterkombinationen $B = 72.000$, $s = 0,5$, $n = 0,9$, $Y_2 = 240.000$. Idet der ønskes lige store marginalsattespring, bliver $m = 0,7$, $Y_1 = 120.000$. Skatteskala, beregningsmetode og nettoprovenue bliver som vist i tabel 3 og figur 1. Provenuet er 108,7 mia. kr. I størrelsesordener udgør overførslerne brutto ca. 90 mia. kr., mens skatteindtægterne brutto udgør ca. 200 mia. kr. Der er derfor tale om mindre bruttobeløb end angivet i tabel 1. Dette kan muligvis fortolkes som mindre administrationsbyrde.

Med 1,21 millioner mennesker i indkomstintervallet op til 25.000 kr. kan man forestille

sig, at det vil betyde en del, om indkomsterne er jævnt fordelt i intervallet, eller om tyngden ligger til højre eller venstre i intervallet. Under forskellige antagelser om middelindkomsten i det første interval bliver nettoprovenuet som følger:

Indkomst	Provenue	Indkomst	Provenue
kr.	mill. kr.	kr.	mill. kr.
0	95,0	10000	105,9
2500	97,7	12500	108,7
5000	100,5	15000	111,4
7500	103,2	17500	114,1

Tabel 3. Provenueberegning, eksempel 1

Indkomst	Personer	Midtpunkt	Aggr. indk.	Midt-skat	Provenue
Op til kr.	1000 stk.	kr.	mill. kr.	kr.	mill. kr.
25000	1212,27	12500,00	15153,38	- 60750,00	- 73645,40
50000	296,69	37500,00	11125,88	- 38250,00	- 11348,39
75000	252,88	62500,00	15805,00	- 15750,00	- 3982,86
100000	246,94	87500,00	21607,25	6750,00	1666,85
125000	283,19	112500,00	31858,88	29250,00	8283,31
150000	377,06	137500,00	51845,06	48250,00	18192,90
175000	410,37	162500,00	66684,31	65750,00	26981,50
200000	351,47	187500,00	65899,69	83250,00	29259,46
225000	258,02	212500,00	54828,19	100750,00	25995,01
250000	170,16	237500,00	40411,81	118250,00	20120,83
300000	178,94	275000,00	49207,13	137500,00	24603,56
350000	84,86	325000,00	27579,50	162500,00	13789,75
400000	45,18	375000,00	16943,44	187500,00	8471,72
450000	27,66	425000,00	11753,38	212500,00	5876,69
500000	17,64	475000,00	8380,19	237500,00	4190,09
∞	37,10	550000,00	20405,00	275000,00	10202,50
	4250,40		509488,06		108657,51

Note: 1. Anslået.

Kilde: Statistiske Efterretninger, Indkomst, forbrug og priser, 1999:7, tabel 4; egne beregninger

Tilsvarende kan det tænkes at være afgørende, hvad middelværdien i det sidste interval sættes til. Under forskellige antagelser herom bliver nettoprovenuet som følger:

Indkomst	Provenue	Indkomst	Provenue
kr.	mia. kr.	kr.	mia. kr.
525000	108,2	650000	110,5
550000	108,7	700000	111,4
575000	109,1	750000	112,4
600000	109,6	1000000	117,0

Beregningerne viser sig altså generelt at være temmelig ufølsomme overfor disse middelværdiantagelser. Desuden kan man påvise en tilsvarende ufølsomhed overfor, om der er to eller tre knæk på skatteskalaen.

Eksempel 2

Et eksempel på en skatteskala med en pæn overbudgettering kan fås for parameter-værdierne $B = 54.000$, $s = 0,5$, $n = 0,8$; $Y_2 = 240.000$, $Y_1 = 120.000$; $m = 0,65$. Med samme teknik som i eksempel 1 kan nettoprovenuet beregnes til 145,2 mia. kr.

Eksempel 3

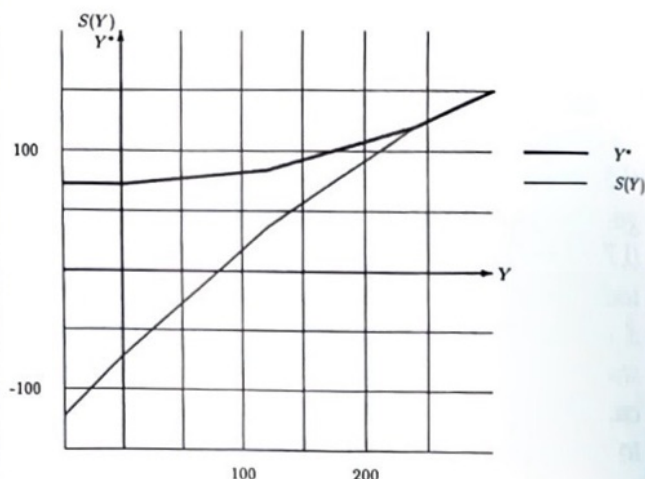
Et eksempel på en skatteskala med underbudgettering kan fås for parameter-værdierne $B = 84.000$, $s = 0,5$, $n = 0,9$; $Y_2 = 240.000$, $Y_1 = 180.000$; $m = 0,7$. Nettoprovenuet kan beregnes til 76,5 mia. kr.

5. Diskussion

Modellen har forskellige smukke egenskaber, som nok tåler at blive fremhævet.

For det første er det ved definitionen af indkomstbegrebet som antydnet muligt både at lade afkast af arbejde og af kapital blive beskattet ens, henholdsvis forskelligt. Debatten mellem yderfløjene taler for, at arbejde skal beskattes enten relativt let (af socialt prægede årsager) eller relativt tungt (for at sikre rigelighed af kapital). Begge synspunkter er på sin vis rimelige, og den foreliggende model ser ud til at rumme alle muligheder.

Figur 1. Efter-skat-indkomst og skat, eksempel 1



For det andet har modellen en udformning, der begunstiger de socialt dårligst stillede. At et skattesystem absolut skal være progressivt for at være socialt er ikke nødvendigvis korrekt. I den foreliggende model er alle sikret borgerlønniveauet som indkomst. Marginalskatten er degressiv, hvilket vil sige, at de laveste indkomster får størst værdi af hver kronens skatemæssige fradrag, hvis sådanne indtages i den skattepligtige indkomst.

For det tredje har modellen fem eksogene og én endogen størrelse. Der er altså forholdsvis mange »håndtag at dreje på«. Ved at indstille parametrene på forskellig vis kan der opnås et væld af forskellige skalaer, som med to eller tre skalaknæk i fiskal henseende dækker et spektrum fra kraftig underbudgettering til kraftig overbudgettering.

Der er på den anden side også grund til at diskutere nogle forhold af mere holdningspræget art.

Begrebet borgerløn kædes ofte sammen med bortfald af individets pligt til at forsørge sig selv, jfr. Økonomiministeriet (1993). Dette er ikke tilfældet i denne artikel. Brugen af ordet borgerløn markerer ikke, at individets pligt til at forsørge sig selv bortfalder. Det er både realøkonomi og sund fornuft, at de to begreber ikke kædes sammen. Forsørgelse i al fremtid er ikke noget, nogen kan garantere –

heller ikke Folketinget. Hvis tilstrækkeligt mange beslutter sig for at undlade at yde til den fælles kage, så bliver der ikke nogen kage at dele. Naturligvis kan man dele efterkommernes kage og skubbe problemet foran sig ved hjælp af gældsætning, men denne løsning er temmelig utiltalende.

Det eneste, der i en vis udstrækning kan garanteres, er en vis positiv efter-skat indkomst i indeværende periode. Det er meget vigtigt, at myndighederne ved indførelse af en ordning som denne, og til stadighed undervejs, effektivt oplyser borgerne om, at de stadig har pligt til at forsørge sig selv – at man godt kan »stå af ræset« i en periode eller for altid, men at det også kan blive dyrt, og at det i så fald er selvvalgte problemer. Hertil kommer vigtigheden af den enkeltes forståelse af, at et midlertidigt fravær fra arbejdsmarkedet i tider med arbejdsløshed ufrivilligt kan blive til et permanent fravær under indkomstvilkår, som ikke på nogen måde er garanterede.

Et problem, som heller ikke har været meget debatteret, og som tangerer forsørgelsesproblematikken, er spørgsmålet om hvem, der kan nyde godt af borgerløn. Hvis alle herboende kan oppebære borgerløn, kan der imødeses et pres på landets grænser i form af indvandring i bred forstand. Dette gælder også selv om indvandringen begrænses mest muligt, idet der stadig må tages hensyn til f.eks. den frie bevægelighed indenfor EU. Visse lande indenfor EU har f.eks. ældreforsørgelsessystemer, som ikke er bedre end selv det ringeste realistiske danske borgerlønniveau. En løsning på problemet kunne være kun at lade borgerlønnen gælde danske statsborgere. Herboende ikke-statsborgere kunne så være afskåret fra borgerløn og i øvrigt betale proportional skat af al indkomst.

Når man ser på beregningerne i eksempel 1, fremgår det, at den, der slet ikke arbejder, vil have en nettoindkomst på kr. 72.000, mens den, der arbejder og tjener 240.000, vil have

en nettoindkomst på kr. 120.000. Forskellen er »kun« kr. 48.000. Man kunne måske spørge sig selv, hvem der vil arbejde så meget for så lidt. Spørgsmålet er imidlertid forkert stillet. For det første afviger størrelsesordenen i tallene, og aftrapningen af de sociale ordninger med stigende indkomst, ikke markant fra realiteterne i dag for skat og overførsler under ét – dette kan altså ikke være et kritikpunkt mod skatteskalaen eller dens incitamenter. Disse egenskaber er et politisk valg, som følger med velfærdssamfundet – problemstillingen med, at det er svært at få lov at beholde sine egne penge er jo velkendt i dag. For det andet er det noget snæversynet at stirre sig blind på, at man i gennemsnit må slippe 80 øre af hver krone op til kr. 240.000, når man af hver eneste følgende krone »kun« må slippe 50 øre.

Ordet »fattigdomsfælde« bruges om den situation, en borger havner i, når hans indkomst er lav og hans effektive marginalsattesats er høj, jfr. Økonomiministeriet (1993). Der er kun et svagt incitament til at yde en indsats og tjene mere. Bemærk, at problemet ved »fattigdomsfælden« ikke i sig selv er progressiviteten i skattesystemet, men størrelsen af marginalsatten på de laveste trin. Imidlertid er et system med progressiv skat antagelig en værre »fattigdomsfælde« end et system med degressiv beskatning, fordi marginalbeskatningen i førstnævnte tilfælde kun kan blive værre ved indkomststigninger, mens den i sidstnævnte tilfælde bliver mildere. Dette er der tilsyneladende ikke taget højde for i Økonomiministeriets (1993) argumentation.

Det er også værd at bemærke et problem, der har været nedtonet i debatten, men som ikke desto mindre må betragtes som en kendsgerning, nemlig at borgerlønsystemer ofte er meget centraliserede systemer. Det er meget vanskeligt at tage hensyn til f.eks. forskellige leveomkostninger i forskellige dele af landet eller et vist forhold mellem lokal service og skatteprocent. I princippet vil den mest ope-

rationelle udformning af snart sagt ethvert borgerlønsystem være en strengt centralt styret ordning. Der er langt fra dette system til idealbilledet af borgerløn som grundlaget for et samfund, hvor der er plads til trivsel og til, at mennesker i små decentrale enheder kan beskæftige sig med lige det, de vil. Dette er måske mere end noget andet det, der fortjener overvejelse, når talen er om borgerløn.

6. Konklusion

Det kan konstateres, at det er muligt at konstruere en skattefunktion, som integrerer borgerlønsbegrebet på en måde, som gør det muligt at underlægge de to begreber en fælles parametrisering. Modellen har endvidere en række smukke egenskaber, herunder evnen til at antage en lang række konkrete former.

Det ses endvidere, at den foreslåede skatte-/borgerlønsfunktion for forholdsvist plausible parameterværdier i en komparativt statistisk analyse aggregeret set kan give et nettoprovenue af en størrelsesorden, som svarer til de poster, funktionen erstatter.

Når dette er sagt, er det værd at bemærke, at der intet som helst er sagt om hverken de makroøkonomiske ændringer som følge af den ændrede incitamentsstruktur, tilpasningsprocessen, fordelingsvirkningerne, eller samspillet med andre dele af tilskudssystemet.

En afklaring af disse spørgsmål er måske nok så interessant som en rå beregning af, om skattefunktionen rent makroøkonomisk og ceteris paribus kan træde i stedet for det bestående system. En grundig belysning af spørgsmålene er imidlertid også et så omfattende og datakrævende stykke arbejde, at det må finde sted udenfor rammerne af denne fremstilling.

Appendix

Indkomstfordelingen ekskl. overførsler

Tabel 4 viser en opgørelse over fordelingen af den skattepligtige indkomst på forskellige modtagergrupper.

Problemet med at anvende en tabel som tabel 4 i beregningerne er, at den inkluderer de overførsler, som tænkes erstattet af borgerlønnen. Der er derfor behov for at korrigere tallene, så overførslerne trækkes ud af tallene. Det, der ønskes, er en opgørelse over »skattepligtige indkomster, som ikke er overførsler«. Da hensigten med det nærværende blot er at illustrere størrelsesordener, foretages en meget grov korrektion efter følgende retningslinier:

For en given modtagergruppe, f.eks. arbejdsløse, antages, at alle i gruppen modtager et skønnet gennemsnitsbeløb, f.eks. 125.000 kr. Som følge heraf vil alle, som modtager mellem 0 og 150.000 kr. i stedet blive ansat til reelt at have mellem 0 og 25.000 excl. overførsler; alle, som modtager mellem 150.000 kr. og 175.000 kr. vil blive ansat til mellem 25.000 kr. og 50.000 kr. excl. overførsler, o.s.v. Da intervalbredden skifter fra 25.000 kr. til 50.000 kr. ved 250.000 kr., foretages også korrektion herfor, idet gruppens medlemmer antages jævnt fordelt over gruppen.

I ansættelsen af en gruppes gennemsnitlige overførsler afrundes der brutalt til nærmeste 25.000 kr., så korrektionen bliver enkel at lave. På baggrund af størrelsesordenen af de satser, der gjaldt i 1996, ansættes overførslerne til følgende beløb før skat:

Arbejdsløse	125.000
Uddannelsessøgende	25.000
Folkepensionister	75.000
Førtidspensionister	125.000
Øvrige	50.000

Tallet for gruppen »øvrige« er fastsat ganske arbitrært. Det antages endvidere, at gruppen »pensionister« omfatter folkepensionister og førtidspensionister i proportionen 70 pct. folkepensionister og 30 pct. førtidspensionister.

Ud fra disse antagelser opnås den korrigerede indkomstfordeling som vist i tabel 5.

Tabel 4. Skattepligtig indkomst 1997 fordelt på modtagergrupper

Indkomst	Selv- stændige	Løn- modtagere	Arbejdsløse	Uddannel- sessøgende	Pensionister	Øvrige	I alt
Op til kr.	1000 personer						
25000	31,4	12,9	2,1	123,9	12,5	57,7	240,5
50000	17,5	22,3	1,6	78,9	38,0	22,2	180,5
75000	18,7	83,6	6,4	39,7	224,5	25,3	398,2
100000	21,1	158,0	22,8	11,8	366,2	51,0	630,9
125000	24,5	214,6	58,0	8,7	200,7	63,8	570,3
150000	24,0	332,1	42,1	7,3	85,2	12,7	503,4
175000	17,7	379,0	9,2	0,7	55,0	3,6	465,2
200000	15,5	328,5	3,1	0,3	40,8	2,5	390,7
225000	13,7	237,2	1,4	0,1	21,8	1,7	275,9
250000	11,8	154,3	0,7	0,1	13,1	1,1	181,1
300000	15,5	157,5	0,7	0,1	14,3	1,5	189,6
350000	6,9	74,6	0,3	0,0	7,4	0,8	90,0
400000	4,7	38,3	0,1	0,0	4,1	0,5	47,7
450000	3,3	22,0	0,1	0,0	2,3	0,3	28,0
500000	2,4	13,0	0,0	0,0	1,5	0,2	17,1
∞	9,0	27,8	0,2	0,0	3,7	0,6	41,3
	237,7	2255,7	148,8	271,6	1091,1	245,5	4250,4

Kilde: Statistiske Efterretninger, Indkomst, forbrug og priser, 1999:7; tabel 4

Tabel 5. Skattepligtig indkomst fra ikke-overførsler 1997 fordelt på modtagergrupper

Indkomst	Selv- stændige	Løn- modtagere	Arbejdsløse	Uddannel- sessøgende	Pensionister	Øvrige	I alt
Op til kr.	1000 personer						
25000	31,40	12,90	133,00	202,80	726,97	105,20	1212,27
50000	17,50	22,30	9,20	39,70	156,99	51,00	296,69
75000	18,70	83,60	3,10	11,80	71,88	63,80	252,88
100000	21,10	158,00	1,40	8,70	45,04	12,70	246,94
125000	24,50	214,60	0,70	7,30	32,49	3,60	283,19
150000	24,00	332,10	0,35	0,70	17,41	2,50	377,06
175000	17,70	379,00	0,35	0,30	11,32	1,70	410,37
200000	15,50	328,50	0,15	0,10	6,12	1,10	351,47
225000	13,70	237,20	0,15	0,10	6,12	0,75	258,02
250000	11,80	154,30	0,05	0,05	3,21	0,75	170,16
300000	15,50	157,50	0,10	0,05	4,99	0,80	178,94
350000	6,90	74,60	0,05	0,00	2,81	0,50	84,86
400000	4,70	38,30	0,05	0,00	1,83	0,30	45,18
450000	3,30	22,00	0,15	0,00	2,01	0,20	27,66
500000	2,40	13,00	0,00	0,00	1,94	0,30	17,64
∞	9,00	27,80	0,00	0,00	0,00	0,30	37,10
	237,70	2255,70	148,80	271,60	1091,10	245,50	4250,4

Kilde: Statistiske Efterretninger, Indkomst, forbrug og priser, 1999:7, tabel 4; egne beregninger

Note

* Lektor, cand.polit., lic.merc. (ph.d.), Syddansk Universitet, Engstien 1, 6000 Kolding. Tlf. 65501381, fax 65501092. E-mail: lav@sam.sdu.dk. En tak skal rettes til lektor Tommy S. Poulsen, Syddansk Universitet, for værdifulde kommentarer til tidligere versioner af artiklen.

Litteratur

Økonomiministeriet (1993). *Økonomisk oversigt*, december 1993. Det økonomiske sekretariat, København.

Summary in English

A tax function with citizen's income. In this paper, a new concept of citizen's income is presented. The tax scale and citizen's income are integrated and can be controlled with a common set of parameters. Based on very raw Danish macro data, it is shown that such a tax/citizen's income scale is feasible and can produce a sufficient net revenue with realistic parameter values.

**Øko
no
mi
Poli
tik**

*Se tidsskriftets
hjemmeside på Internettet*



<http://www.djoef.dk/forlag/oekpol/>

WTO efter Seattle

– Krise eller tænkepause?

Klavs A. Holm, cand.scient.pol., kontorchef, Udenrigsministeriet
Ulrik Vestergaard Knudsen, cand.polit.,
ambassadesekretær¹, Udenrigsministeriet

1. Fiaskoen i Seattle

Kl. 22 fredag den 3. december 1999 stod det klart, at den største handelspolitiske begivenhed nogensinde skulle ende som en fiasko. Handelspolitik var for første gang i historien blevet til storpolitik. Verdens øjne var rettet mod Seattle, hvor demonstranter havde kæmpet mod politiet i gaderne, og hvor forhandlere inde i Convention Hall havde arbejdet i døgn drift for at igangsætte en ny runde internationale handelsforhandlinger. Cirka ved 21-tiden havde delegationerne modtaget meddelelsen: »Det er forbi. Forhandlingerne er brudt sammen.« Over tusinde delegerede fra de 135 WTO-lande var nu samlet for at høre formanden for WTO's tredje ministerkonference, den amerikanske handelsforhandler Charlene Barshefsky. I en kort redegørelse forklarede hun, at tiden havde været for kort til for mange emner, og at konferencen ikke var slut, men blot suspenderet med henblik på at kunne blive genoptaget, når WTO's generaldirektør havde foretaget sonderinger herom i Genève.

Blandt de delegerede og på de efterfølgende pressekonferencer rejste der sig straks spørgsmålene: Hvorfor? Hvad nu? Hvis skyld er det? På sidstnævnte spørgsmål sva-

rede EU's handelskommissær Pascal Lamy: »No blame game«. Alligevel blev der i ugerne efter forhandlingssammenbruddet fremlagt beskyldninger og forklaringer, der var meget forskellige afhængigt af, hvem man spurgte: Værtsnationen USA, EU, udviklingslandene, WTO-ansatte eller NGO'er.

I det følgende foretages en systematisk gennemgang af årsagerne til, at det ikke lykkedes at igangsætte en ny runde af frihandelsforhandlinger i Seattle, og der redegøres for de ændringer af substantiel og processuel karakter, der skønnes nødvendige for at få indledt en sådan forhandlingsrunde. Afslutningsvis gives et bud på den handelspolitiske udvikling i de kommende år.

2. Årsager til sammenbruddet

Det forhold, at ministerkonferencen ikke kunne igangsætte en ny runde, ville i sig selv have været et overkommeligt tilbageslag for det multilaterale handelssystem. Men det har rystet iagttagere og forhandlere, at det end ikke lykkedes at producere blot en vag ministererklæring, der i det mindste ville have udgjort et forsøg på ansigtsredning. Det altdominerende spørgsmål er derfor: Hvad gik galt i Seattle? Der synes at være enighed om, at

der var tale om et uheldigt og kompliceret sammenfald af vidt forskellige faktorer. Årsagerne til sammenbruddet kan groft inddeles i 4 kategorier:

a. Effekten af protesterne i Seattles gader

Massemediernes ensidige reportager fra den del af Seattle-begivenhederne, der udspillede sig uden for mødelokalerne, har givet et forkert indtryk af protesternes omfang og konsekvenser. Billederne slørede det faktum, at kun få hundrede demonstranter brugte ikke-fredelige midler, mens de titusindvis øvrige, der overvejende repræsenterede amerikanske fagforeninger, demonstrerede på fredelig vis.

Konsekvenserne for mødeafholdelsen var, at det meste af den første dags både ceremonielle og substantielle møder enten blev aflyst eller udsat. Tabet i tid kan vurderes til mellem en halv og en hel konferencedag, som dog næppe ville have gjort udslaget.

På lidt længere sigt kan det imidlertid ikke udelukkes, at anti-globalister i kraft af mediedækningen fra Seattle har opnået et momentum, der kan få vedvarende og måske voksende betydning – særligt for de i handelsspørgsmål tvivlende politikere, for hvem handelsliberalisering i kølvandet på Seattle kan forekomme mindre tiltrækkende.

b. Institutionelle og procedurelle årsager

Forhold vedrørende WTO's opbygning og beslutningsproces viste sig at få en afgørende betydning for sammenbruddet i Seattle.

Uklar forberedelsesproces i Genève

Sammenbruddet i Seattle var kulminationen på en uoverskuelig, planløs og dårligt ledet forberedelsesproces i WTO op til selve konferencen. Arbejdsdelingen mellem generaldirektørembedet og Det Generelle Råd var ikke defineret, og hverken generaldirektøren eller medlemslandene havde lagt sig endeligt fast på, hvilke arbejdsgrupper, der skulle dannes i Seattle, og hvad deres forhold til den

øvrige del af konferencen skulle være. Det der dog i særlig grad hæmmede fremskridt i Seattle, var, at det for første gang i det multilaterale handelssystemets historie ikke lykkedes at fremlægge et konsolideret udkast til ministererklæring forud for konferencen. WTO's generaldirektør Mike Moore besluttede ikke at fremlægge et kompromisforslag, men samlede erklæringsudkast fra forskellige aktører i ét dokument, hvor der således på hvert substansområde var angivet tre/fire alternative tekster. Man var populært sagt ved Seattle-mødets start ikke engang enige om, hvad man var uenige om.

Eksklusive forhandlinger

Som sædvanlig ved multilaterale handelsmøder blev det forsøgt at koncentrere forhandlinger i såkaldte »green room-drøftelser« med en mindre landekreds. Problemet var imidlertid, at denne mindre landekreds var vokset til næsten 40, og at utilfredsheden med forhandlingernes sammenspiste karakter var udbredt blandt navnlig de mindst udviklede lande. WTO stod derfor med det problem, at man ikke rådede over en beslutnings- og forhandlingsmekanisme, der både var effektiv og bredt inddragende. Det er naturligvis et stort problem for en organisation, der er baseret på konsensus.

Manglende klarhed

over beslutningsprocessen

Der var ikke opstillet procedurer for kommunikationen mellem green room og plenarforsamlingen, og der var ikke etableret retningslinier for afrapportering fra konferencens arbejdsgrupper. Blandt andet som en konsekvens heraf blev der etableret en række alternative forhandlingsfora undervejs (et eksempel herpå er regionale møder og initiativer som for eksempel mellem EU, ansøgerlandene, Japan, Tyrkiet, Schweiz og Norge.)

c. Politiske kløfter og nye alliancer

En afgørende forklaringsfaktor for sammenbruddet var, at emnekredsen i WTO efterhånd-

den havde vokset sig for stor og kompliceret for en organisation, der først og fremmest er indrettet som handelsinstitution. Det, der adskilte Seattle fra tidligere konferencer, var, at klassiske markedsadgangsspørgsmål kun spillede en mindre rolle i forhandlingerne og dermed i sammenbruddet. For første gang var det ikke markedsadgang, men emner, som drejede sig om *vilkårene* for handel, der var de vigtigste punkter på dagsordenen. Denne emnegruppe dækker over de såkaldte »bløde emner« som handel og arbejdstagerrettigheder, miljø, bioteknologi, forbrugerbeskyttelse, dyrevelfærd og spørgsmålet om åbenhed i WTO. Hertil kommer de såkaldte »nye emner« som handel og investeringer samt handel og konkurrence. Ydermere medførte denne fokusering på bløde og nye emner, at der ikke var samme pres som tidligere fra erhvervslivets side i retning af igangsættelsen af en ny runde.

Både bløde/nye spørgsmål og de traditionelle markedsadgangsspørgsmål delte det multilaterale handelssystem i nye alliancemønstre, som ikke lader sig beskrive ved en simpel opdeling mellem I- og U-lande. Det nye magtbillede består i forenklet form af fire aktører: USA, de landbrugseksporterende »Cairns-lande«, udviklingslandene og en skrøbelig alliance mellem EU og Japan.

EU/Japan-alliancen

Denne alliance, der var suppleret med lande som Korea, Schweiz, Norge og EU-ansøgerlandene, fremkom med den mest ambitiøse ønskeliste til forhandlingerne og overvurderede sandsynligvis den almindelige tilslutning til idéen om en stort anlagt runde. Der er næppe tvivl om, at EU's krav om en bred dagsorden – herunder med inddragelse af de bløde og nye emner – stod i vejen for at opnå fremskridt på en række af de handelspolitiske områder. EU kunne f.eks. have fået forlænget aftalen om nultold på e-handel, men insisterede på også at forhandle generelle principper for områdets regulering, kunne have op-

nået toldnedsættelser på ni udvalgte sektorer (som foreslået af APEC-landene), men insisterede på sammenhæng med andre områder i en bred runde, og EU kunne have medvirket til en markedsadgangspakke for de mindst udviklede lande, men insisterede på, at USA skulle opgive visse toldkvoter. EU kunne også have opnået en aftale om transparens i offentlige indkøb, men insisterede på samtidige markedsåbninger på området. Hvis man her til lægger, at landbruget var det emne, der var tættest på at blive løst i Seattle, må det vurderes som sandsynligt, at EU/Japan-alliancen kunne have opnået iværksættelsen af en mellemstor runde, hvis ikke dagsordenen var udvidet med de nye emner. Disse emner vejede imidlertid politisk tungere end de opremsede områder – ikke mindst for EU-landene.

USA

De amerikanske holdninger bevægede sig stort set ikke på nogen af nøglepositionerne fra forberedelserne blev indledt i januar 1999 indtil sammenbruddet i december. Kongressen og Administrationen havde ved generelt at indtage restriktive handelspolitiske synspunkter – samt ved ikke at give præsidenten den såkaldte fast track-bemyndigelse til at føre handelsforhandlinger – i realiteten bundet de amerikanske handelsforhandlere. Hertil kom, at den til dels allerede igangværende præsidentvalgkamp ikke gjorde de amerikanske forhandlers fleksibilitet større. Der er herudover næppe tvivl om, at USA overvurderede forestillingen om sit vedvarende hegemoni på handelsområdet. USA måtte erkende, at den tid var forbi, hvor I-lande med USA i spidsen kunne opnå løsninger med andre I-lande, som så blev præsenteret som »take it or leave it« for udviklingslandene. Hertil kom, at en stor del af USA's handelspolitiske forhandlingsressourcer var blevet lagt i at opnå en bilateral aftale med Kina om vilkårene for WTO-medlemskab kort før Seattle – en aftale, der blev tillagt større økonomisk og politisk betydning i Washington end igangsættelsen af en ny runde.

Cairns-gruppen

Den efterhånden indflydelsesrige gruppe af landbrugseksporterende lande, som bl.a. rummer Australien, Argentina, Canada og Brasilien, gjorde sig skyldig i en ensidig og urealistisk fokusering på landbrugsliberaliseringer. Disse lande indså ikke, at det uden indrømmelser til EU og Japan i form af en i det mindste noget bredere rundedagsorden ville blive meget svært at nå de ønskede vidtgående liberaliseringer inden for landbrugsområdet. Samtidig undervurderede disse lande formentlig helhertetheden bag EU/Japan-alliansens ønske om en ambitiøs runde, der ikke – i modsætning til Cairns-landenes læsning af situationen – blot var et forsøg på at aflede opmærksomheden fra landbrugsområdet. Cairns-gruppen forspildte således en chance for at spille en mæglerrolle på nogle af de konfliktområder, hvis løsning kunne have udgjort nøglen til seriøse landbrugsforhandlinger.

Udviklingslandene

Navnlig de mindst udviklede lande udviste en stor mangel på fleksibilitet over for I-landenes krav om inddragelse af bløde emner. Omvendt var der ikke på noget tidspunkt for alvor udsigt til en runde, hvor også udviklingslandenes hovedprioriteter var inkluderet (markedsåbninger vedrørende landbrug og tekstiler, lempeligere implementeringskrav og genforhandling af anti-dumping-reglerne). Imidlertid blev der lagt en overraskende kompromisløs linje for dagen af lande som Indien, Pakistan, Mexico og Egypten vedrørende stort set ethvert forsøg på at etablere kompromiser omkring de bløde emner, selv hvor en løsning – f.eks. vedrørende arbejdstagerrettigheder – blot kunne have været etablering af et forum for videre drøftelser uden forpligtelser om egentlige forhandlinger. Spørgsmålet er dog, om ikke den udemokratiske tilrettelæggelse af forhandlingerne samt præsident Clintons udtalelse om arbejdstagerrettigheder de facto gjorde det politisk umuligt for udviklingslande at frem-

komme med en imødekommelse over for I-landene.

Interregionalt samarbejde mellem aktørerne

Den tidligere driftssikre motor i GATT/WTO-samarbejdet – den transatlantiske EU/USA-akse – var negativt påvirket af bilaterale konflikter (f.eks. hormonkød og bananer) og stod herudover ikke enige over for udviklingslandene. Det gjaldt på landbrugsområdet, om forhandlingsstrategien vedrørende de bløde emner samt markedsåbninger for udviklingslandene. Hertil kom, at emner som investeringer, konkurrence og bioteknologi snarere delte end samlede USA og EU. USA formåede på sin side ikke at drage nytte af APEC-samarbejdet, ligesom USA på næsten alle områder (med landbrug som undtagelsen) i forhold til udviklingslandene havde de stik modsatte holdninger og interesser.

Bortset fra samarbejdet med USA havde EU succes i alliancebygningen før og under Seattle, navnlig over for Japan og ansøgerlandene. Imidlertid var det ikke lykkedes EU at indgyde udviklingslandene tillid til, at inddragelsen af de bløde emner ikke dækkede over et ønske om protektionisme. På trods af EU's relativt velvillige holdning over for markedsadgang for udviklingslandene, fik det ikke udviklingslandene til at vise nærværdig imødekommenhed over for EU's krav om inddragelse af bløde emner. I den forbindelse er det bemærkelsesværdigt, at EU og AVS-landene i ugen efter Seattle i realiteten blev enige om handelsbestemmelserne i det samarbejde, der skal afløse Lomé 4-konventionen.

d. Personrelaterede årsager

WTO's generaldirektør Mike Moore var først blevet indsat i embedet kun tre måneder før Seattle-konferencen efter en »valgkamp« mellem forskellige grupper af WTO-lande, der havde varet over et år. Samtidig var der ikke enighed mellem den tanzanianske formand for Det Generelle råd, Ali Mchumo, og

generaldirektøren om hverken procedure for eller indhold af erklæringsteksten. EU's handelskommissær Pascal Lamy var også ny (Kommissionen var tiltrådt den 1. september 1999), og selv om han mødte stor imødekommethed og anerkendelse fra alle medlemslandene, havde det endnu ikke været muligt for ham at etablere et tæt personligt forhold til de øvrige hovedaktører. Den amerikanske chefforhandler Charlene Barshefsky blev af flere repræsentanter fra navnlig udviklingslandene beskyldt for at mangle fornemmelse for de (nye) diplomatiske spilleregler i det multilaterale handelssystem. Oven i dette kan lægges beskyldninger om dårlig personkemi mellem flere af de nævnte hovedpersoner.

Mange havde forud for mødet sat sin lid til, at præsident Clinton gennem sin personlige tilstedeværelse i Seattle ville kunne give forhandlingerne et forøget momentum. Præsidentens optræden fik imidlertid den modsatte effekt, da han til en lokal avis onsdag den 1. december 1999 udtalte, at det langsigtede formål med drøftelsen af handel og arbejdstagerrettigheder var indførelsen af sanktioner over for de lande, der ikke levede op til ILO-konventioner. At USA's præsident herudover holdt sin hovedtale i Seattle til byens havnearbejdere og kun talte til WTO-forhandlingslederne i et lukket møde satte yderligere spørgsmålstegn ved, om USA helhjertet satte sig på at nå et resultat i Seattle.

Det handelspolitiske eftermæle, der for Clinton få uger forinden havde tegnet så flot med Uruguay-rundeafslutning, WTO-oprettelse, NAFTA, ny handelsrunde og Kinas optagelse i WTO blev således bragt i tvivl. Ikke alene på grund af Seattle-fiaskoen, men også i kraft af de konsekvenser sammenbruddet kan få for Kongressens behandling i foråret 2000 af permanent MFN-status til Kina, der i praksis vil være en forudsætning for realiseringen af USA/Kina-aftalen om landets optagelse i WTO.

3. Mulige ændringer af WTO

Forhandlingssammenbruddet i Seattle – og dets delvist institutionelle årsager – har givet anledning til overvejelser om at ændre WTO's opbygning og virkemåde. Disse kan deles op i tre hovedkategorier:

- Effektivisering af WTO-forhandlinger
- Inddragelse af alle WTO-medlemmer i arbejdet
- Øget åbenhed og kommunikation i forhold til omverdenen

a. Effektivisering af WTO-forhandlinger

Et af de største problemer for WTO er, at beslutningsmængden og emnernes kompleksitet taler for indførelse af afgørelser med kvalificeret flertal i WTO – en tanke, som mange lande dog afviser på grund af det tab af indflydelse, dette kunne indebære for de enkelte lande. Derfor har WTO og tidligere GATT i mange år forsøgt at løse effektivitetsproblemet ved at forhandle i mindre grupper af hovedaktører med efterfølgende forelæggelser for den samlede medlemskreds.

En af hovedårsagerne til, at Seattle-forhandlingerne brød sammen, var den mangel på demokratisk legitimitet i forhandlingerne, der opstod som følge af, at drøftelserne fandt sted i en begrænset forhandlingsgruppe (»green room negotiations«), hvor udviklingslandene – især de fattigste – var underrepræsenterede.

En måde at løse dette problem på er at formalisere green room-processen ved at fastsætte klare regler for dette forums sammensætning og virke. Først og fremmest skal man sikre balanceret regionalt medlemskab af denne gruppe, hvorved især landene syd for Sahara får tildelt øget medlemskab af gruppen. Imidlertid kan der være behov for, at indkalde en mindre gruppe lande til fortrolige forhandlinger vedrørende et emne, der alene angår dem, eller hvor det skønnes, at den pågældende landegruppe afdækker de in-

volverede interesser. Derfor er det foreslået, at generaldirektøren gives kompetence til at samle de lande, som skønnes mest relevante med hensyn til en given problemstilling.

En anden løsningsmodel er at etablere en slags stående forhandlingsgruppe, der har til formål at rådgive generaldirektøren og forbedre drøftelserne i Det Generelle Råd. Dermed sikrer man for det første, at drøftelserne i Det Generelle Råd i modsætning til i dag bliver centralt forberedt (på samme måde som det gøres af medlemslandenes faste repræsentanter (COREPER) i EU). For det andet vil medlemmerne i en sådan forhandlingsgruppe kunne være repræsentanter fra hovedstæderne, så man var sikker på, at de til fulde repræsenterede regeringernes holdninger. For det tredje vil etablering af en stående forhandlingsgruppe gøre det mindre nødvendigt at afholde møder i de utallige uformelle forhandlingsfora, der i dag findes.

Da begge løsningsmodeller indebærer dannelsen af begrænsede forhandlingsfora, opstår spørgsmålet om kriterier for landes deltagelse. Over 80 pct. af WTO-medlemmerne er udviklingslande, og mange WTO-medlemmer – også I-lande – finder, at disse derfor bør gøres til genstand for positiv særbehandling, selv om de kun repræsenterer en ringe del af verdenshandelen (for de mindst udviklede lande drejer det sig kun om i alt 1,12 pct.). Andre kriterier, der kan indgå i sammensætningen, er forholdet små/store lande og sammensætningen af landenes eksport (f.eks. både inddragelse af nettofødevarer eksporterende og -importerende udviklingslande).

Uanset hvilken form for begrænset forhandlingsforum, der vælges, kommer WTO ikke uden om at organisere møder, hvor alle WTO-landene er til stede og har mulighed for at komme til orde. Disse møder kunne med fordel åbnes for offentligheden (jf. nedenfor vedrørende transparens).

Et andet spørgsmål vedrørende forberedelse og gennemførelse af forhandlinger vedrører selve WTO's nuværende struktur. For det første er WTO's opbygning ikke gennemskuelig for så vidt angår niveauerne under Det Generelle Råd. Her er etableret tre råd for hhv. varehandel, intellektuelle ejendomsrettigheder (TRIPs) og tjenesteydelser. Realiteten er dog, at de sidstnævnte varetager opgaver, som kan sammenlignes med det arbejde, som ellers varetages af komitéer i WTO. Det førstnævnte – Varerådet – har i praksis ingen reel betydning, da det alene blåstempler de rapporter, der sendes fra dets underliggende komitéer til Det Generelle Råd. Konklusionen er, at Varerådet burde nedlægges, og at TRIPs-Rådet samt Tjenesteydelsesrådet burde omdannes til komitéer. Endvidere vil man med fordel kunne sammenlægge en række af de nuværende komitéer, der er blevet nedsat i takt med indgåelsen af forskellige WTO-aftaler (f.eks. er der under Varerådet nedsat 11 komitéer svarende til aftalerne på området).

Med ovennævnte ændringer vil man kunne gennemføre en mere stringent struktur for WTO. I denne vil beslutningsprocessen bestå af et grundlæggende komité-arbejde, en behandling i et mindre forberedende organ (i samarbejde med generaldirektøren) samt en drøftelse i Det Generelle Råd. Hertil kommer eventuelle behandlinger i ministerkonferencen (der finder sted mindst hvert andet år).

Som led i en strømning og modernisering af WTO kunne det overvejes at ændre på en række personrelaterede forhold. Det drejer sig om forholdet mellem formanden for Det Generelle Råd og WTO's generaldirektør samt forholdet mellem formanden for WTO's ministerkonference og generaldirektøren. I disse relationer er der mulighed for at aftale en langt klarere arbejdsdeling, end tilfældet er i dag.

Der synes ikke at være behov for en løbende kontrabalancering af generaldirektøren fra Det Generelle Råds side, og det kunne overlades til generaldirektøren på eget ansvar at fremsætte forslag for Det Generelle Råd og ministerkonferencen.

På samme måde kunne WTO's generaldirektør gives en mere central rolle i forbindelse med gennemførelsen af ministerkonferencer. Hidtil har det været reglen, at værtslandet for en ministerkonference også varetager formandshvervet. Denne sædvane vil det sandsynligvis være vanskeligt at ændre, men WTO's generaldirektør kunne gives en veldefineret rolle ved ministerkonferencerne, omfattende f.eks. retten til at fremsætte forslag, retten til at etablere forhandlingsgrupper (herunder med begrænset deltagerkreds), retten til at udpege formandskandidater til forhandlingsgrupperne samt en medbestemmelsesret vedrørende evt. afslutning af konferencen. Sekretariatet kunne bistå generaldirektøren i dette arbejde, hvilket imidlertid vil kræve allokering af yderligere ressourcer til det relativt lille WTO-sekretariat.

b. Inddragelse af alle WTO-medlemmer i arbejdet

En række af de under a. nævnte forhold har også betydning for udviklingslandenes muligheder for at deltage i WTO-arbejdet. Det gælder f.eks. de mange komitéer, som det ofte ikke er muligt for disse lande at dække med kvalificerede medarbejdere – om overhovedet. Foruden en reduktion af antallet af komitéer er det derfor nødvendigt at øge den tekniske bistand til udviklingslandenes deltagelse i WTO-arbejdet. I dag anvendes ca. 15 pct. af WTO's budget til dette formål, men herudover yder mange medlemmer (herunder DK) bilateral bistand samt bistand til andre multilaterale initiativer som f.eks. etablering af Det Rådgivende Center vedrørende WTO's Tvistbilægningssystem. Endelig er udviklingslandene også underrepræsenterede i WTO-sekretariatet i Genève, og kun et kvo-

tesystem synes at kunne rette op på dette forhold.

Derudover kræver ikrafttrædelsen for udviklingslandene af stadig flere dele af WTO-af-talekomplekset øgede administrative ressourcer. Hvis udviklingslandene reelt skal deltage i det multilaterale handelssystem, må bistanden til de nationale handelsadministrationer således forøges. I-lande med offensive handelsinteresser som f.eks. USA vil have en selvstændig interesse i, at udviklingslandene f.eks. sættes i stand til at gennemføre de gennemførelses- og kontrolopgaver, der er nødvendige for at sikre implementeringen af f.eks. de ganske omfattende TRIPs-forpligtelser.

c. Øget åbenhed og kommunikation i forhold til omverdenen

Demonstrationerne i Seattle er af nogle blevet taget som symbol på, at WTO har udviklet sig til en elitær organisation, hvor forhandlinger foregår bag lukkede døre blandt teknokrater og politikere, og hvor der ikke er nogen åbenhed eller nævneværdig kommunikation med omverdenen. Kritikken er overdrevet, og der kan stilles spørgsmålstegn ved, om demonstrationerne i Seattle ville have forløbet anderledes, hvis der havde været mere åbenhed i Genève. Blandt de demonstrerende fandtes bl.a. fagforeningsrepræsentanter, miljøaktivister, hærværksforbrydere, dommedagsprofeter, menneskerettighedsforkæmpere og en lang række internationale NGO-repræsentanter. Sidstnævnte har ført an i kritikken vedrørende manglende demokratisk legitimitet i WTO. Det er en kritik, der i nogen grad rammer NGO'erne selv, da NGO-repræsentanterne – til forskel fra de parlamentarikere, der holdt møde i kanten af Seattle-konferencen – ikke er folkevalgte. Disse organisationer er for manges vedkommende samlet i internationale netværk og bliver i høj grad finansieret af offentlige midler. Den uartikulerede kritik fra gaderne i Seattle opstillede af gode grunde ikke alternativer til

WTO, men heller ikke fra de parallelle NGO-fora er der fremsat forslag til, hvordan globaliseringen skal håndteres uden et WTO.

I ugerne efter Seattle har der navnlig i EU-kredsen været ganske intens diskussion af, hvordan der kan etableres »ekstern transparens«, som det kaldes. Danmark har været særlig aktiv i disse forhandlinger (hvor man fra dansk side har kunnet udnytte erfaringerne fra de danske åbenhedsinitiativer inden for EU). Hovedidéerne er følgende:

Bedre dokumentadgang

Mange multilaterale forhandlinger er fortsat omgærdet med en unødigt fortrolighed, som ikke har ændret sig i takt med udviklingen af mediesamfundet i en globaliseret verden. EU foreslår i opfølgning af sit transparens-forslag fra 1998, at der gives indsigt i stort set alle WTO-dokumenter (baggrundspapirer fra Sekretariatet, mødedagsordener og -referater samt panel-rapporter). Arbejdshypotesen kunne her være, at »bevisbyrden vendes«, så der skal være en særlig grund til ikke at frigive et dokument.

Tættere samarbejde med NGO'er

Dette kan navnlig gøres ved at systematisere eksisterende informationsudveksling samt hyppigere afholde symposier vedrørende en bred emnekreds. En idé om at akkreditere NGO'er til WTO, hvilket ville effektivisere samarbejdet mellem Sekretariatet og NGO'erne, har det vist sig svært at opnå enighed om i EU-kredsen.

Udvidet informationsvirksomhed

Dette kan gøres ved øget publikationsvirksomhed samt yderligere brug af Internettet. Begge dele vil kræve tildeling af yderligere ressourcer til Sekretariatet. Som en nyskabelse har det været foreslået, at WTO udsender regelmæssige oversigter over væsentlige Panel-sager. Dette vil dels kunne øge åbenheden om systemet, dels kunne medvirke til, at der skabes større klarhed over udviklingen

(jurisprudensen) i det nye retlige speciale, som går under betegnelsen WTO-ret.

Åbne møder: Disse har til formål at afmystificere WTO's aktiviteter, men der vil aldrig kunne blive tale om at føre substansforhandlinger for åbne døre (dette har heller ikke været tilfældet i EU). I takt med, at WTO's tvistbilægningssystem i stigende grad får domstolslignende arbejdsmetoder, vil det være naturligt, at i hvert fald visse panel-møder gøres offentlige.

Inddragelse af parlamentarikere

Denne ide præsenterede Danmark i maj 1999, men hverken i EU-kredsen eller blandt andre WTO-aktører nød forslaget fremme. Efter Seattle-mødet, hvor det første parlamentariker-forum mødtes på ad hoc basis, har Danmark dog fået anerkendelse for sin fremsynethed, og forslaget indgår nu i drøftelserne om at øge WTO's demokratiske legitimitet. En sandsynlig løsning er afholdelse af møder mellem repræsentanter fra lovgivende forsamlinger blandt WTO-landene i forbindelse med de ordinære ministerkonferencer. En yderligere mulighed er parlamentarisk deltagelse i de regelmæssige gennemgange af WTO-landenes handelspolitik (Trade Policy Review Mechanism – TPRM).

Mange af ovennævnte idéer møder modstand fra navnlig udviklingslandene på trods af, at en række af de NGO'er, der ville nyde godt af initiativerne, netop arbejder for at bedre disse landes integration i det multilaterale handelssystem. EU og en række andre I-lande vil arbejde for, at der nedsættes en komité i WTO til drøftelse af organisatoriske og administrative spørgsmål.

4. Handelspolitikken efter Seattle

a. En ny handelspolitisk situation

Det er ikke muligt – eller sagligt forsvarligt – at samle alle ovenfor berørte årsager til Seattle-fiaskoen i én overordnet forklaring, men det er nærliggende at konkludere, at det mul-

tilaterale handelssystem ganske enkelt ikke var modent til en ny handelsrunde. Udviklingslandene har fortsat store problemer med blot at implementere tidligere forhandlingsresultater, de er ikke parate til at tage nye emner om bord, og I-landene er langt fra enige om, hvordan dette i givet fald konkret skulle ske. At globaliseringen så ydermere har medført tendenser til nyprotektionisme og momentum for anti-globaliseringskræfter gør ikke det politiske forhandlingsklima efter Seattle mere gunstigt for handelsliberalisering.

Det er værd at huske, at mindre end et år før Seattle-konferencen havde kun ganske få lande bakket EU-forslaget om en ny handelsrunde op. Præsident Clinton tog først i januar måned 1999 ordet »runde« i sin mund, og de fleste udviklingslande var langt hen i forbedelsesfasen erklærede modstandere af nye, omfattende handelsforhandlinger.

Under alle omstændigheder stod det fredag aften den 3. december 1999 klart, at for stort set alle WTO-lande var de defensive interesser stærkere end de offensive som udgangspunkt. De givetvis oprigtige, men voldsomt retningsdivergerende, ønsker for videreudvikling af WTO var hverken stærke eller entydige nok til at bøje de kerneforhandlingspositioner, der altid skal bøjes, for at det multilaterale handelssystem kan bevæge sig fremad.

Det betyder ikke nødvendigvis, at det multilaterale handelssystem er kastet ud i en dyb krise, men snarere, at der er behov for en reflektionspause, hvor en vis realitetsfornemmelse kan få tid og lov til at synke ind. Der er så småt tegn på, at dette allerede er ved at ske.

Spørgsmålet er så, hvor lang reflektionspausen bliver. I de kommende måneder vil man formentlig høre mange af verdens handelspolitiske ledere udtale, at deres regeringer er klar til så hurtigt som muligt at iværksætte en

runde. Men med ovennævnte erfaringer fra Seattle så friske i erindringen vil kun få for alvor tro på det.

Ser man på den politiske kalender, er det mere sandsynligt, at reflektionspausens afslutning vil falde sammen med indsættelsen af en ny amerikansk præsident i år 2001. Med de fastlåste positioner mellem Clinton/Barshefsky og Kongressen, det mistede værtskab, demokraternes behov for at takkes de amerikanske (liberaliserings-skeptiske) fagforeninger i en valgkamp og det i forvejen beskedne forhandlingsmæssige råderum forekommer det urealistisk at tro på amerikansk lederskab under resten af den nuværende Administrations embedsperiode.

I den mellemliggende periode vil EU komme under pres for at »trimme« ambitionerne på de områder, der især stod i vejen for fremskridt i Seattle. Samtidig vil WTO så få tid til at (gen)bevise sit værd som funktionsduelig institution i det daglige arbejde – herunder med diverse aftalegennemgange, tvistbilæggelsessager og de optagelsesforhandlinger med op til 30 nye medlemmer, hvor især spørgsmålet om Kinas tiltrædelse er af historisk økonomisk og politisk betydning.

b. Scenarier efter Seattle

På kort til mellemlangt sigt tegner der sig med udgangspunkt i Seattle-tilbageslaget tre mulige scenarier: En stor forhandlingspakke, et ad-hoc baseret mini-kompromis og stilstand/tilbageslag:

Den store pakke

Erfaringerne fra Seattle giver ikke grobund for at tro, at der på kort sigt kan igangsættes en storstilet runde. Hvis man skal lede efter positive sider af Seattle-mødet, bliver en af dem ikke desto mindre, at de afsluttende forhandlinger om den såkaldte fredagstekst (der altså aldrig udmøntede sig i en erklæring) gav et glimt af den store pakke, der i Seattle måske ikke havde været helt umulig at opnå,

hvis man havde været forskånet for de ledsagende institutionelle og afviklingsmæssige problemer.

Hvis det omvendt er korrekt, at handelssystemet ikke var modent til en ny, stor runde allerede i Seattle, er det måske kun nyttigt, at WTO får lejlighed til at løse en række institutionelle problemer, mens man venter på tilstrækkelig modning af rundekonceptet. I den mest enkle form baserer den store pakke sig på, at »alle får alt«. EU og USA får arbejdstagerrettigheder og miljø integreret i WTO, og EU/Japan får investeringer og konkurrence til forhandling mod at Cairns-landene, udviklingslandene og USA til gengæld får »seriøse« landbrugsforhandlinger. Prisen over for udviklingslandene vil være fuld markedsadgang, lempeligere implementering, revision af anti-dumping og safe-guard reglerne samt teknisk/faglig bistand.

Det ad-hoc baserede kompromis

Af en række årsager er indgåelsen af et mindre – mere ad-hoc baseret – kompromis formentlig mere realistisk på kort sigt. For det første vil sporene fra Seattle skræmme en rum tid endnu. Det er ironisk, at WTOs modgang i Seattle bla. skyldtes, at mange – både tilhængere, skeptikere og modstandere – opfattede WTO som en superorganisation, som måtte kunne håndtere alle emner (til dels af mangel på andre globale organisationer med tilsvarende regelbindende effektivitet). I den kommende tid vil man snarere se en forsigtighed, der udspringer af den modsatte præmis: WTO er en ung skrøbelig institution, som kan krakelere under for tunge byrder.

For det andet er der i den store pakke for mange emner, der er for kontroversielle for for mange medlemmer. Det kan betyde, at de bløde emner for en tid må træde lidt til siden. mens I-landene til gengæld bevarer de sidste beskyttelsesinstrumenter (anti-dumping, safe-guards) og markedsadgangsrestriktionerne for landbrugs- og tekstilvarer.

En beskeden eller mellemstor runde vil på denne baggrund kunne opbygges omkring den allerede aftalte built-in agenda (landbrug og tjenesteydelser) suppleret med industri-toldforhandlinger og måske emner som e-handel, handelslettelse, offentlige indkøb og – som givetvis eneste »bløde emne« – transparens. Spørgsmålet er imidlertid, om udviklingslandene vil stille sig tilfredse med den mini-pakke af begrænsede markedsadgangstilbud og teknisk bistand, der bliver I-landenes lokkemad, og om EU vil opfatte pakken som værende bred nok til i Europa at kunne sælge den som en ny runde.

Stilstand/tilbageslag

Hvis ikke de to sidstnævnte spørgsmål vil kunne besvares positivt – eller hvis arrene fra Seattle på andre områder viser sig for store – risikerer WTO reelt at bevæge sig ind i en stilstandsperiode, hvor de politiske tendenser til nyprotektionisme, anti-globalisering og den i Seattle manifesterede fragmentering af WTO-landene får overtaget. Det vil medføre en opbremsning i hvert fald for så vidt angår den regelskabende og liberaliserende del af WTO's virke, idet dog tvistbilæggelses- og review-funktionerne i første omgang formentlig vil kunne fortsætte.

Problemet med stilstand i et handelssystem er imidlertid, at stilstand på flere måder hurtigt oversættes med tilbageslag. Bl.a. fordi der løbende dukker nye former for protektionisme op, vil status quo på regelområdet reelt virke som bevægelse i modsat retning af markedsåbning. Men det gælder også fordi en handelsinstitution, der ikke bevæger sig fremad, hurtigt risikerer at miste opbakning, respekt og opmærksomhed.

Et afgørende spørgsmål i denne forbindelse er, om det igangværende antiglobaliseringsmomentum med tiden vil rette sig mod WTO specifikt (som noget tyder på) eller mod handelsliberalisering per se – og om opbakningen til handelsliberalisering i virkeligheden

kun for alvor er faldende i USA. Såfremt de politiske fremdriftsproblemer særligt er knyttet til WTO – som opfattet eksponent for en opfattet truende globalisering – vil man i de kommende år givetvis opleve et fokusskift fra multilateral til regional og bilateral liberalisering. EU indgår aktuelt sådanne aftaler med større hast end nogensinde (Mexico, Sydafrika, Mercosur-landene er de seneste eksempler), Japan er for første gang i historien ved at gå ind i minilaterale arrangementer, og i USA anskues denne udvikling med større og større nervøsitet pga. den diskriminering af amerikanske varer, der per definition ledsager disse arrangementer for tredjelande.

Med tanke på de politiske og samfundsmodelmæssige investeringer, som langt de fleste WTO-lande allerede har gjort i den internationale markedsøkonomi (og dermed i globaliseringen), er det imidlertid ikke sandsynligt, at det deciderede tilbageslagsscenario vil blive udmøntet. Med samtidig tanke på Seattle-fiaskoen og dens fortsatte efterdønninger forekommer det omvendt heller ikke realistisk at tro på storstilede liberaliserings- eller inte-

grationsinitiativer i WTO på kort til mellem-langt sigt.

Det mest sandsynlige er derfor, at WTO i løbet af 1-2 år iværksætter forhandlinger i tilgift til built-in agenda, som tilsammen hermed lige akkurat vil kunne udgøre det for en lille runde – men som næppe inddrager mange af de kontroversielle emner, der afstedkom, at Seattle ikke blot institutionelt og afviklingsmæssigt, men også substantielt, kom til at udgøre et i hvert fald midlertidigt tilbageslag for det multilaterale handelssystem.

Note

1. Forfatterne er ansatte i Udenrigsministeriet, men artiklens indhold og synspunkter er alene deres eget ansvar. En gennemgang af WTO-aftalesystemet, WTO-beslutningsprocessen, handelspolitiske aktører og emner, samt globaliseringens indflydelse på handelspolitikken findes i bogen »WTO og den nye handelspolitik«, som forfatterne har skrevet sammen med Karsten Vagn Nielsen, DJØF's forlag 1999.

Social kapital og den danske andelsmejeribevægelse¹

Gunnar Lind Haase Svendsen, antropolog, cand.mag., PhD-studerende, Institut for grænseregionsforskning, Aabenraa

1. Indledning

I de senere år har begrebet »social kapital«, forstået som netværksbaseret samarbejde, fungeret som en slags fælles platform indenfor dele af den samfundsvidenskabelige forskning. Siden Bourdieu's definition af social kapital som de »aktuelle og potentielle ressourcer«, et tilhørsforhold til en gruppe medfører, har begrebet undergået en rivende udvikling.² Fra økonomisk side har man forsøgt at anskue social kapital som en ny økonomisk faktor, på linje med fysisk og human kapital. Og fra sociologisk side har man set social kapital som den 'sociale lim', der overhovedet holder et samfund sammen.³

Jeg vil i det følgende benytte begrebet social kapital i en analyse af et interessant fænomen i dansk historie: opkomsten af en andelsmejeribevægelse. Jeg vil argumentere for, at det netværkssamarbejde, der opstod i de danske landdistrikter fra begyndelsen af 1880'erne, baserede sig på socioøkonomiske relationer; at disse relationer udsprang af gensidig tillid initiativtagerne imellem; samt at opbygningen af en specifik dansk 'beholdning' af social kapital stagnerede og i løbet af 1960'erne og 1970'erne gik i opløsning.

2. Opbygning af en beholdning af social kapital

Efter en lang kornsalgperiode kom det danske landbrug ud i en voldsom krise i løbet af

1870'erne. De internationale kornpriser faldt drastisk pga. overproduktion og et forbedret, globalt transportnet i kraft af jernbaner og dampskibe. For det danske landbrug, der i et halvt århundrede havde satset på kornproduktion, var gode råd dyre.

Skiftet til animalsk produktion var næsten uundgåeligt. Først eksporterede man kvæg sydpå, til Tyskland. Men også hos tyskerne kradsede krisen, og en protektionistisk landbrugspolitik førte i 1879 til indførelsen af en streng toldafgift på levende kvæg fra Danmark. Den danske eksport af kvæg halveredes derfor det følgende år. Man måtte finde på bedre udveje.

Allerede før kriseårene havde man været i gang med at undersøge mulighederne for en mere effektiv mejeridrift.⁴ Produktionen af mejeriprodukter på de enkelte gårde, de såkaldte hjemmemejerier, havde vist sig lidet hygiejnisk og helt utidssvarende.

Det 19. århundredes sidste årtier bød på mange teknologiske innovationer indenfor mejeriområdet hvoraf en af de vigtigste var L.C. Nielsens kontinuerlige centrifuge fra 1879. Forudsætningerne for en mere rationel drift var altså tilstede. Men den kapital og den ekspertise, der nødvendigvis skulle mobiliseres i forbindelse med en rationalisering, var mere end nogen enkeltperson kunne over-

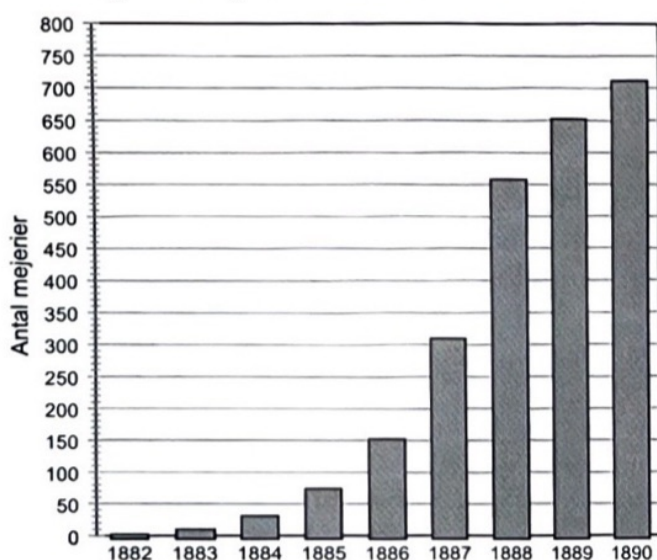
komme. For at udnytte produktionsnichen til fulde måtte man altså slå sig sammen. Spørgsmålet var blot, hvilket koncept man skulle bruge.

Den afgørende inspiration kom fra England. I Rochdale, nær Manchester, havde nogle vævere i 1844 oprettet verdens første 'Co-operative Wholesale Society', dvs. en brugs- og indkøbsforening, ejet af medlemmerne selv. Danmark fik sin første brugsforening i 1866, men endnu vigtigere forekommer det, at idéen blev overført til andre landbrugssektorer. Således blev der fra 1882 oprettet andelsmejerier, fra 1883 andelsgrovvareforeninger og fra 1887 andelssvineslagterier.

Det var i Hjedding, nær Varde, at idéen om et andelsmejeri skulle føres ud i livet. I 1882 kunne mejeriet begynde at producere – og allerede ti år efter havde 'Hjedding-modellen' spredt sig til alle dele af landet.

Succesen kan aflæses i tallene. I 1890 leverede en tredjedel af alle danske gårde mælk til et af landets 700 andelsmejerier. Og eksporten af smør steg fra 12,5 millioner kilo i 1880 til 90 millioner kilo i begyndelsen af det nye århundrede.⁵

Figur 1. Mejerier i Danmark 1882-1890



Kilde: Bjørn 1982: 85

Det var bestemt ikke den danske stat og de danske landbrugsorganisationer, der tilskyndede denne udvikling. Regeringspartiet Højre så med stor skepsis på denne 'bondefrigørelse' – havde den ikke en vis lighed med de socialistiske bevægelser rundt om i Europa? Dog, bevæbnet med tungtvejende, økonomiske argumenter kom andelsmejeribevægelsen hurtigt til at stå stærkt. Landbobefolkningen finansierede selv deres forehavender gennem egne sparekasser, indkøbte selv den ekspertise, de skulle bruge, osv. Kort sagt kunne initiativtagerne klare sig selv – og bevægelsen undslod sig enhver statsindblanding og statskontrol.⁶

En vigtig årsag til succesen var det foreningskoncept, der kan opsummeres i følgende fire standardparagraffer: åbent medlemskab, demokratisk afstemning, fælles økonomisk ansvar samt kontant tilbagebetaling af overskuddet til medlemmerne.

Det åbne medlemskab sikrede, at enhver kunne tilslutte sig det lokale andelsmejeri, uden hensyntagen til økonomisk formåen eller til politisk/religiøs overbevisning. For det andet skulle medlemmerne som bekendt træffe beslutningerne i fællesskab – man skulle stemme 'efter hoveder og ikke høveder'.⁷ For det tredje var man fælles om at bære det økonomiske tab – utvivlsomt en stærkt motiverende faktor for at arbejde sammen på trods af politiske og religiøse uoverensstemmelser. For det fjerde blev overskuddet ikke fordelt på nogen 'socialistisk' måde overhovedet. Omkring den første i måneden fik hvert medlem en kontant udbetaling i forhold til mængden og kvaliteten af den mælk, han havde leveret. Med andre ord havde enhver altså muligheden for at høste frugten af sit arbejde.

Samarbejdsrelationerne var nu på plads – på et institutionelt plan, såvel som på et uformelt plan. En beholdning af social kapital var under hurtig opbygning.

3. Udbredelse af andelsmejerimodellen

Et områdes beholdning af netværkssamarbejde – af social kapital – udgør en usynlig struktur med synlige effekter. Traditionen for udveksling, for kommunikation i en befolkning (eller i en befolkningsgruppe) muliggør ikke blot, at man uden blusel kan gå ind til naboen for at spørge om hjælp – den muliggør også et rent 'socialt velvære' i lokalmiljøet, og at nogen f.eks. interesserer sig for, hvad ens unger render rundt og laver. Det sidste indebærer en social kontrol, der naturligvis også kan have negative konsekvenser (eksklusion af anderledes tænkende, o.lign.). Udvekslingen afhænger dog af, at man 'har noget sammen': fælles projekter, fælles livserfaringer eller fælles livsanskuelser. Ligesom den beror på, at folk har tillid til hinanden. At de kan stole på hinanden.

Netop ordet tillid er blevet stærkt betonet i forbindelse med social kapital. Tillid er det, som »smører« et samfund, er det bl.a. blevet sagt.⁸

Når talen falder på den danske andelsmejeribevægelse, er det også ordet tillid, der falder os nærmest for. Det var folk, som kendte hinanden, stolede på hinanden, der satte det hele i værk. En højt respekteret skolelærer, omegnens ildsjæl. En gårdmandssøn, nyligt hjemvendt fra udlandet, hvor han havde lært om de nyeste metoder indenfor mejeridriften – nu blev han ansat som bestyrer for det lokale andelsmejeri. Eller – som det efterhånden blev almindeligt – en indflydelsesrig gårdmand, medlem af den lokale bankbestyrelse.

Disse højt betroede og respekterede mænd, der allerede havde bevist deres værd, blev ligefrem 'head hunted' af andelsmejeriforeninger i andre dele af landet. Først blev de bedt om at komme og fortælle om deres erfaringer med at oprette et andelsmejeri – siden hen fik de typisk tilbuddet om at fungere som driftsleder eller bestyrelsesformand for den kommende andelsmejeriforening.⁹

Hermed fuldfyrdedes fase 2: spredningen af netværksmodellen. Nu var det ikke blot på lokalt plan, opbygningen af social kapital fandt sted. Det foregik på landsplan. Meget symptomatisk måtte staten og landbrugsorganisationerne da også efter megen tøven anerkende bevægelsens levedygtighed, hvilket skete i slutningen af 1880'erne. På den måde blev andelsmejeribevægelsen også fra officiel side betragtet som et nationalt fænomen.

4. Opløsning af en beholdning af social kapital

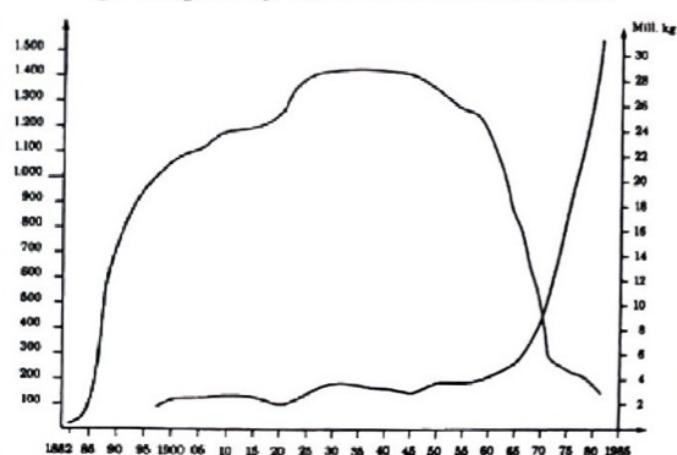
Den amerikanske sociolog Robert Putnam fortæller om, hvorledes en beholdning af social kapital i USA i slutningen af 1960'erne nåede sit maksimum.¹⁰ På dette tidspunkt deltog store dele af befolkningen i borgerrettighedsbevægelser, i politiske partier, foreningslivet blomstrede – en generel samfundsinteresse var vakt. Siden hen, fortsætter Putnam, er det gået støt tilbage. 'The Long Civic Generation' er blevet afløst af fjernsynsskigende nå-generationer. Folk mødes ikke så ofte som før. Utrygheden breder sig i gader og stræder. 1960'ernes store beholdning af social kapital er så at sige gået tabt, eroderet bort.

Er vi vidner til en lignende udvikling i de danske landdistrikter fra omkring 1960 og frem? Noget kunne tyde på det. En levedygtig netværksmodel, baseret på ansigt-til-ansigt relationer, blev efterhånden monopoliseret. Socioøkonomiske relationer mellem producenter, der stod sammen i et fælles projekt, blev efterhånden reduceret til lutter økonomiske relationer mellem den enkelte producent og 'centralen'.

Den danske etnolog Gunnar Solvang har rapporteret om de socioøkonomiske ændringer, der har fundet sted i de danske landdistrikter i moderne tid.

I begyndelsen af 1970'erne lavede han en etnologisk undersøgelse af en husmandskoloni

Figur 2. Antallet af andelsmejerier og mængden af indleveret mælk 1882-1981



Kilde: Rørdam 1983: 94

Note: Kurven til venstre viser antallet af andelsmejerier i perioden 1882-1981. Kurven til højre viser produktionen af mælk

på Als, »Rønhave«. Opbygningen af social kapital i begyndelsen af århundredet beskrives således:

»Husmændene havde de samme meninger og så på verden på samme måde. Fra anlæggelsen [1925] til omkring 1950 udgjorde kolonien et relativt stabilt og homogent lokalsamfund (...) Husmændene var knyttet sammen i et økonomisk samarbejde i et mønster af sociale relationer, der udgjorde et finmasket netværk« (Solvang 1997: 68).

Fra 1950'erne medførte den hastige, teknologiske udvikling en begyndende generationskløft i kolonien. Og i perioden 1962-75 opløstes kolonien fuldkomment som et samarbejdende landbrugssamfund.

Netværkssamarbejdet – beholdningen af social kapital – var gået tabt.

5. Demokrati, tillid, profit og 'entreprenørvirksomhed'

Nu skal denne artikel ikke opfattes som et nostalgisk forsvar for en tid og en livsform, der aldrig kommer tilbage. Tiden står ikke

stille i de danske landdistrikter – ja, måske er en 'ny' beholdning af social kapital netop under opbygning. Et netværk, som ikke mindst de nye tilflyttere er med til opbygge.

Interessant er det dog, at man – som i eksemplet den danske andelsmejeribevægelse – kan iagttage, hvorledes elementerne demokrati, tillid samt mulighed for økonomisk vinding udgør grundlaget for opbygningen af en social kapital. Ligesom det er nødvendigt med entusiastiske entreprenører til at udsprede den sociale kapital, således at hele samfundet kan drage nytte af denne yderst vigtige ressource.

Noter

1. Dele af denne artikel forekommer i Svendsen, G.T. og Svendsen, G.L.H (1999). Jeg vil gerne rette en stor tak til min bror Gert Tinggaard Svendsen, Handelshøjskolen i Århus, for et godt samarbejde omkring dette emne, samt en tak til Karen Margrethe Pedersen, Institut for grænseregionsforskning, for nyttige kommentarer. Artiklen er del af forskningsrådernes tværfaglige forskningsinitiativ »Det agrare landskab i Danmark«, hvorfra forfatteren og hans arbejdsgruppe har modtaget bevilling til forskningsprogrammet »Mennesker i det agrare landskab«.
2. »Social capital is the aggregate of the actual or potential resources which are linked to possession of a durable network of more or less institutionalized relationships of mutual acquaintance and recognition – or in other words, to membership in a group – which provides each of its members with the backing of the collectivity-owned capital, a »credential« which entitles them to credit, in the various senses of the word (...) The network of relationships is the product of investment strategies (...) aimed at establishing or reproducing social relationships that are directly usable in the short or long term« (Bourdieu 1986: 248-249).
3. Social økonomi som en ny økonomisk faktor: en oversigt på dansk finder man hos Gert Tinggaard Svendsen (Svendsen, G.T. 1999). Brede oversigter over anvendelsen af social kapital indenfor samfundsvidenskaben finder man bl.a. hos Flora (1998), Portes (1998), Sandefur og Laumann (1998).

4. Hertel 1917, s. 112ff. Bjørn 1982: 17.
5. Bjørn 1982: 112, 552, 561.
6. »Sammenlægger man, hvad der blev udlånt fra landbosparekasser og de andre sparekasser i landdistrikter, der fortrinsvis forvaltede landbefolkningens opsparring, de forholdsvis mange private lån, der så godt som alle blev ydet af personer på landet og indskuddene af aktie- eller andelskapital, så kommer man frem til, at størstedelen af den kapital, der blev investeret i mejerioprettelserne 1882-90, stammer fra landbrugets egen opsparring« (Bjørn 1982: 100). I jubilæumsskriftet for Landbosparekassen i Aarhus, hedder det: »I de femogtyve år fra 1856 til 1881 stiftedes (...) ikke mindre end 450 sparekasser, hvoraf de allerfleste havde deres rod i landbruget. Landbosparekasserne har da været en forløber for andelsbevægelsen og de har i dobbelt forstand været med til at skabe grundlaget for denne« (Thorkil Kristensen i Buch 1960: 139). Se også Paldam og Svendsen (1998).
7. I 10-15% af landets andelsmejeriforeninger valgte man dog at stemme efter 'hoveder og ikke hoveder' (Bjørn 1982: 95).
8. Putnam 1993: 2.
9. Se Bjørn 1983: 72ff.
10. Putnam (1996): »The Strange Disappearance of Civic America«.

Litteratur

- Bjørn, C. (1982). »Andelsmejeriernes gennembrud 1882-90.« *Dansk Mejeribrug 1882-2000*, 48-120. De Danske Mejeriers Fællesorganisation. Odense.
- Bourdieu, P. (1986). »The Forms of Capital«. *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, 242-258. Greenwood Press, New York, Westport Connecticut, London.
- Flora, J.L. (1998) »Social Capital and Communities of Place.« *Rural Sociology*, 63 (4), 481-506.
- Hertel, H. (1917) »Andelsbevægelsen i Danmark«. Gyldendalske Boghandel-Nordisk Forlag, Kbh.
- Paldam, M. og Svendsen, G.T. (1998) »An Essay on Social Capital: Reflections on a Concept linking Social Sciences.« *European Journal of Political Economy*, forthcoming.
- Portes, A. (1998) »Social Capital: Origins and Applications.« *Annual Review of Sociology*, 24, 1-24.
- Putnam, R. (1993) »The Prosperous Community. Social Capital and Public Life.« (<http://epn.org/prospect/13/13putn.html>): *The American Prospect*, no. 13 (Spring 1993).
- Putnam, R. (1996) »The Strange Disappearance of Civic America.« (<http://epn.org/prospect/24/24putn.html>): *The American Prospect*, no. 24 (Winter 1996).
- Rørdam, T. (1983) *Fra andelssamfundets barndom. En folkebog*. Dansk Friskoleforening, Jelling.
- Sandefur, R.L. og Laumann, E.O. (1998) »A Paradigm for Social Capital.« *Rationality and Society*, vol. 10 (4), 481-501.
- Solvang, G. (1997) »Nye perspektiver for lokalsamfundet i landdistrikterne. -En skitse af et husmandssamfund i afvikling.« *Landdistrikterne 1950-2050*, 65-84. Redigeret af Hørlück Jessen, Myrtue, Grau Møller og Porsmose. Odense University Studies in History and Social Sciences Vol. 212. Odense Universitetsforlag.
- Svendsen, G.T. (1999) »Socialkapital – en ny produktionsfaktor?« *Økonomi & Politik*, 72 (1), 35-40.
- Svendsen, G.T. og Svendsen, G.L.H. (2000) »Measuring Social Capital: The Danish Cooperative Dairy Movement.« *Sociologia Ruralis*, Vol.. 40, No. 1.

Politisk kronik

2. halvår 1999

Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

En af de konservatives kerneværdier er, at man skal være tro mod traditionerne. I de foregående fem halvår havde Det konservative Folkeparti været leveringsdygtig i interne politiske og personlige stridigheder. Den tradition var partiet så afgjort trofast over for i sommeren 1999. Borgerkrigen fortsatte med uformindsket styrke og persongalleriet var det samme. Den ene front var bemandet med »de ni«: Pia Christmas-Møller, Bendt Bendtsen, Flemming Hansen, Kaj Ikast, Knud E. Kirkegaard, Brian Mikkelsen, Helge Adam Møller, Per Stig Møller og Pernille Sams. Den anden med »de seks«: Hans Engell, Lene Espersen, Henning Grove, Henriette Kjær og Gitte Seeberg samt den på orlov værende Jens Heimbürger. I hans sted var Jens Winther indtrådt. Han støttede »de ni«, men da han kun var midlertidig medlem af Folketinget, havde det ingen betydning for styrkeforholdet mellem de to grupper.

Partiformand Poul Andreassen havde i et interview i Berlingske Tidende den 20. juni formuleret sig sådan, at det kunne tolkes som en slet skjult mistillidserklæring til den politiske leder Pia Christmas-Møller. Den 27. juni udtalte partiets finanspolitiske ordfører Gitte Seeberg, at det var godt, at partiets ledelsesforhold blev taget op til debat i god tid inden næste valg. (se Økonomi og Politik, nr. 3 1999 side 56).

De, der måtte være enig med hende i det synspunkt, fandt støtte i resultatet af den undersøgelse fra Gallup Instituttet, som Berlingske Tidende bragte den 4. juli. Af den fremgik det, at kun 13% af dem, der havde stemt på Det konservative Folkeparti ved valget i 1998, mente, at Pia Christmas Møller var den bedste politiske leder partiet kunne få i den nuværende situation. 80% mente, at hun ikke var den bedste politiske leder. Samtidig viste undersøgelsen, at Hans Engell scorede højest på en popularitetsskala. Disse tal gav anledning til fornyede spekulationer om, at Hans Engell blot ventede ude i kulisserne på et gunstigt tidspunkt for sin tilbagevenden til posten som politisk leder.

En sådan usikkerhed var uholdbar. Derfor optrappede Pia Christmas-Møller konflikten ved at gå til direkte og frontalt modangreb. Den 5. juli opfordrede hun i fuld offentlighed Hans Engell, og de støtter han havde, til at komme frem på banen og melde klart ud, om han kunne garantere, at han ikke havde omgjort sin beslutning om at forlade Folketinget ved næste valg, og nu i stedet gik efter leder-skabet af partiet.

Angrebet blev fremsat på et tidspunkt, hvor Hans Engell var til et ugelangt OSCE-møde i Skt. Petersborg. Og her forholdt han sig tavs. Rygtestrømmen om en direkte sprængning af

partiet med dannelsen af et ny parti omkring Hans Engell tog til. Den 10. juli vendte han tilbage. Til de ventende journalister udtalte han, at han gav den garanti, at han loyalt ville samarbejde med partiets nuværende ledelse, men han fandt det underligt, at han som det eneste medlem af partiet skulle afgive en garanti for, at han aldrig nogensinde ville beskæftige sig med politik igen. Med andre ord, de svar han gav på journalisternes spørgsmål var så tilpas tvetydige, at der fortsat kunne brygges videre på dem, hvis nogen ellers var interesseret. Og det var der naturligvis. Både anonyme og navngivne indlæg kunne fortsat læses i pressen. Men samtidig – skulle det senere vise sig – foregik de afgørende manøvrer i dette slag i de konservatives puniske krige uden for pressens søgelys.

Den 2. august meddelte Pia Christmas-Møller, at hun med øjeblikkelig virkning trak sig tilbage som politiske leder. Det kom aldeles bag på gruppefæller, det konservative bagland og den politiske offentlighed. Det konservative Folkeparti stod uden leder.

Begivenhedsforløbet op til denne efter hendes eget udsagn velovervejede beslutning kom frem i de følgende dage. Umiddelbart efter partiformand Poul Andreassens interview i Berlingske Tidende den 20. juni havde Pia Christmas-Møller indkaldt til et møde den 21. juni, hvor gruppeformand Helge Adam Møller, partiformanden samt en kreds af hendes nærmeste rådgivere heriblandt Per Stig Møller og Torben Rechendorff deltog. På mødet erklærede hun sig parat til at tage konsekvenserne af partiformandens udtalelser og træde tilbage. Hun blev imidlertid efter eget udsagn overtalt til at fortsætte, også af Poul Andreassen. Men han havde dog visse reservationer. Det var hans overbevisning, at den relative ro, der havde været i partiet siden Jens Heimbürger blev sendt på orlov, hvilede på et meget spinkelt grundlag. Det var hans opfattelse, at magten i partiet måtte deles mere ligeligt mellem »de ni« og »de seks«. Desuden skulle den politiske

leder kunne hæve sig op over disse fløje. Men fremfor alt savnede han en plan for, hvorledes partiet genrejstes, herunder hvorledes dets politiske budskaber kunne markeres på en langt mere synlig måde. I udarbejdelse af et sådan politisk udspil skulle mindretallet inddrages for at øge udspillet bæredygtighed og give medlemmer og vælgere noget at tro på.

Selv gik Poul Andreassen umiddelbart efter mødet i gang med at udarbejde en sådan plan. Den 20. juli sikrede han sig opbakning fra partiorganisationens to næstformænd Erling Aaskov og Søren Møller til sit udkast. Under sit ophold på et gighospital i Sønderjylland blev Pia Christmas-Møller kontaktet af Poul Andreassen, som foreslog et nyt møde. Da hun endnu ikke havde udarbejdet den ønskede plan, kunne drøftelserne efter partiformandens mening finde sted på grundlag af hans oplæg. De mødtes den 25. juli under fire øjne.

Da partiformanden var nået til den erkendelse, at Pia Christmas-Møller ikke havde formået at demonstrere det fornødne og nødvendige lederskab, var hovedindholdet i oplægget, at både hun selv og Helge Adam Møller skulle træde tilbage. Bendt Bendtsen skulle være ny politisk leder og gruppeformand, Brian Mikkelsen skulle være politisk ordfører og Gitte Seeberg næstformand i gruppen. Desuden skulle »de seks« have halvdelen af pladserne i gruppebestyrelsen. Endvidere skulle der oprettes en strategigruppe bestående af de mest erfarne gruppe-medlemmer, nemlig Hans Engell, Per Stig Møller og Pia Christmas-Møller. Poul Andreassens plan var, at dette skulle præsenteres af Pia Christmas-Møller selv, som var det hendes eget løsningsforslag, og vedtages på partiets sommergruppemøde den 11. august.

Med dette forslag havde partiformanden reelt trukket tæppet væk under den politiske leder. Det var i hvert fald den opfattelse hun selv

var nået frem til. Uden hans opbakning var hendes muligheder for at fortsætte på posten væk. Hun ønskede ikke at gøre hans forslag til sit eget, ligesom hun heller ikke ønskede at gøre iscenesættelsen af dets præsentation til sin egen. Derfor meddelte hun den 2. august, at hun trådte tilbage med øjeblikkelig virkning. Det konservative Folkeparti var dermed endnu en gang kastet ud i en krise, og denne gang lignede det for alvor en eksistenskrise.

Politiske partier stræber normalt efter at realisere fire mål. For det første har partierne et værdimål, nemlig at realisere så meget af partiets program som muligt. Deruover har de tre strategiske mål: 1) at få så mange stemmer som muligt, 2) at opnå så stor en parlamentarisk indflydelse som muligt og 3) at opretholde det indre partisammenhold i størst muligt omfang. Den normale situation for de fleste partier er, at der meget ofte indtræder konflikt mellem disse fire mål. Satser partiet eksempelvis på stemmemaksimering gennem en stærk markering af partiets mærkesager, kan det have negative effekter på maksimeringen af dets parlamentariske indflydelse, fordi de andre partier finder, at partiet ikke er villig til at indgå »de nødvendige kompromisser«, fordi den ideologiske fane skal holdes højt. Satser et parti på at opnå størst mulig parlamentarisk indflydelse, for eksempel gennem at indgå i et regeringssamarbejde med et eller flere andre partier, kan det have negative virkninger på partisammenholdet og vælgertilslutningen, fordi en fløj i partiet og/eller kredse i partiets vælgerkorps ikke ønsker et sådant samarbejde.

Det særlige ved Det konservative Folkepartis situation i august var, at partiet nu for alvor var kommet i den situation, at det gennem længere tid havde lidt nederlag på *samtliga fire mål på én gang*. Det er trods alt ikke så ofte, at det sker for veletablerede partier. Meningsmålingerne vist den laveste tilslutning til partiet siden 1975. Partiets parlamentariske indflydelse var stærkt reduceret. Partiet

kunne ikke fremvise politiske resultater med konservative fingeraftryk af nogen betydning. Men alvorligst i situationen var, at det interne partisammenhold var praktisk taget ikke-eksisterende. Det var som nævnt endog kommet dertil, at der var vedholdende rygter om dannelsen af et nyt parti. Dertil kan så lægges, at medlemmerne meldte sig ud af partiet i et foruroligende antal.

En løsning syntes umiddelbart umulig at nå frem til når det betænkes, at det var nøjagtig de samme personer, der skulle forliges, som nu i et par år med stigende intensitet havde bekriget hinanden med stor dygtighed. Tre ledere havde lidt skibbrud og var nu brugt op. Desuden var antallet af nye lederemner med det nødvendige potentiale begrænset.

En hektisk møde- og telefonaktivitet tog sin begyndelse den 2. august. Folketingsgruppens bestyrelse trådte øjeblikkelig sammen. Den bestod af Bendt Bendtsen, Henning Grove, Helge Adam Møller, Pernille Sams, Gitte Seeberg, og Pia Christmas-Møller. Sidstnævnte valgte dog at holde sig uden for mødeaktiviteten. Helge Adam Møller stillede omgående sin post som gruppeformand til rådighed. Knasten i de mange forhandlinger var, hvorledes og med hvilken vægt »de seks« skulle repræsenteres i gruppeledelsen. Her viste det sig, at medens der i begge lejre var accept af Bendt Bendtsen som ny politisk leder og gruppeformand, var det store stridspunkt, hvem der skulle besætte posten som næstformand i gruppen, og hvem der skulle være politisk ordfører. Flertallet gik til forhandlingerne med et forslag om, at Brian Mikkelsen skulle være politisk ordfører og Gitte Seeberg næstformand. Dette var imidlertid totalt uacceptabelt for mindretallet. Deres krav var, at de skulle have det politiske ordførerskab. På et tidspunkt i løbet af den 3. august så det ud til, at nogle fra »de ni« var indstillet på at imødekomme dette krav. Men så meddelte tre fra denne gruppe – ifølge Christiansborg-journalisterne var det Per Stig

Møller, Kaj Ikast og Flemming Hansen – at de under ingen omstændigheder ønskede Gitte Seeberg som politisk ordfører. Truslen om at de, hvis det blev tilfældet, ville melde sig ud af gruppen hang i luften. Da Brian Mikelsen imidlertid ikke ønskede at stå fast på sit kandidatur, var det tilbageværende problem at få skabt tilslutning til, at en anden fra »de seks« end Gitte Seeberg fik den betydningsfulde og udadvendte post. Her var der i realiteten kun Lene Espersen tilbage. Hun befandt sig imidlertid ikke på Christiansborg, men var på bryllupsrejse. Det lykkedes den 4. august at få kontakt med hende. Og hun accepterede at overtage posten.

Dermed var kabalen gået op. Det havde den gjort før, men denne gang var det sket »uden snyd«. Derfor var det kombatanternes vurdering, at det var en mere holdbar løsning, der var fundet. For det første fordi den nye ledelse blev valgt med støtte fra samtlige 15 medlemmer af gruppen, herunder Jens Heimbürger, på et gruppemøde den 5. august. For det andet fordi mindretallet nu på en synlig måde havde fået styrket sin position i ledelsen. Tilbage stod fordelingen af de mange ordførerskaber. Den blev uden problemer enstemmigt besluttet på det i lang tid i forvejen planlagte sommergruppemøde den 11. august.

Poul Andreassen var blevet stærkt udskældt for sin håndtering af de konservatives lederskifte. Han var ikke blevet indbudt til at deltage i de afgørende kritiske forhandlinger på Christiansborg. Men den løsning, der nu var opnået enighed om, lignede på mange punkter det forslag, han havde udarbejdet. Idéen om at oprette en strategigruppe bestående af erfarne politikere blev dog ikke ført ud i livet. Det ville vel også kræve næsten overmenneskelig tolerance og glemsomhed, hvis en gruppe bestående af Hans Engell, Per Stig Møller og Pia Christmas-Møller skulle kunne fungere om ikke kærligt så dog kritisk og konstruktivt sammen.

Målet om internt partisammenhold var – i hvert fald for en tid – nået. Med hensyn til stemmemaximering viste de første meningsmålinger efter lederskiftet fremgang for partiet. Ingen stor fremgang, men fremgang, og det virker altid positivt tilbage på ledelsen og organisationen. Den parlamentariske indflydelse var i første omgang ikke ændret. Partiet måtte selvsagt acceptere, at dets relativt uprøvede leder ikke fremstod som en realistisk statsministerkandidat. Partiet besluttede at genoptage de regelmæssige koordinationsmøder med Venstre for at styrke VK-aksen i det borgerlige samarbejde, men ønskede samtidig at demonstrere selvstændighed ved at ville udarbejde et eget forslag til finanslov. De konservatives egne politiske budskaber skulle nu fremhæves klarere.

På partiets landsrådsmøde i Odense den 6.-7. november kunne de omkring 1.200 delegerede så høre, hvilke mærkesager det var, den nye ledelse ville prioritere: skatterne skulle sænkes, strammere kurs over for udlændinge, hårdere straffe til voldsmænd, flere penge til kræftsyge, flere penge til politiet og forsvaret samt bedre forhold for erhvervslivet. Disse udgifter skulle finansieres blandt andet gennem en fjernelse af fradraget for fagforenkinskontingent, besparelser på ulandshjælpen og på tilskud til voksen- og efteruddannelse samt nedsættelse af dagpengesatserne. Desuden lagde Bendt Bendtsen afstand til det menneskesyn der efter hans mening prægede Dansk Folkeparti, som han i øvrigt slog i hartkorn med Mogens Glistrup. Han forsikrede forsamlingen om, at Dansk Folkeparti aldrig ville komme til at indgå i noget formelt samarbejde med en borgerlig regering.

En vigtig konsekvens af den langvarige konflikt i folketingsgruppen var, at landsrådet vedtog vedtægtsændringer, der alle styrkede medlemsorganisationen på bekostning af folketingsgruppen. Det blev således muligt for de enkelte amts- og vælgerforeninger at fremsætte forslag til behandling på lands-

rådsmødet. Dermed kunne partiets ledelse fremover blive tvunget til at lytte og tage stilling til medlemmernes politiske ønsker. Endvidere blev det muligt for 25% af medlemmerne at indkalde til ekstraordinært landsrådsmøde. Endelig vedtoges det, at det ikke længere var folketingsgruppen, men et flertal på to tredjedel af hovedbestyrelsen, der kunne ekskludere et medlem. Det var ikke alle de stillede ændringsforslag, der blev vedtaget (se Økonomi og Politik nr. 3 1999, side 55), men repræsentanter for forslagsstillerne anbefalede dog de delegerede at stemme for, fordi det efter deres opfattelse trods alt var et lille skridt i retning af en nødvendig demokratisering af organisationen. Generelt var enigheden på landsrådsmødet bemærkelsesværdig stor, ja så stor, at det afsluttedes fire timer før planlagt.

Medens det således lykkedes for de konservative at skabe ro i og om partiet og undgå en truende splittelse, skete det modsatte i Fremskridtspartiet. Den 23. august meddelte Kirsten Jacobsen offentligt, at hun af personlige grunde ville forlade Folketinget efter næste valg. Hun stod så afgjort som partiets ubestridte politiske leder. Med sine 31.267 personlige stemmer ved folketingsvalget i marts 1998 havde hun næsten ene kvinde formået at trække partiet over spærregrænsen. For et parti som gennem hele sin historie i høj grad havde været båret af karismatiske personer – fra Mogens Glistrup over Pia Kjærsgaard til Kirsten Jacobsen – var det et meget alvorligt slag. Slaget var særligt hårdt, fordi der hverken i folketingsgruppen eller i partiorganisationen var nogen, der syntes at have hendes vælgerappeal eller politiske talent for at sætte »den lille mands sag« på den offentlige dagsorden. Partiet indledte derfor en eftersøgning efter en ung afløser, der kunne nå at markere sig inden næste valg.

Det ledervakuum, der var nu opstået, skabte ekstra opmærksomhed om et forslag til ophævelse af Mogens Gistrups eksklusion af

partiet. Forslaget skulle behandles på landsmødet den 25.- 26. september. På tidligere landsmøder, senest i 1997, var et tilsvarende forslag blevet stemt ned med stort flertal. Nu syntes situationen imidlertid at være en anden. Udover den trofaste kerne af Glistrup-tilhængere, var der flere, der nu var af den opfattelse, at han var den eneste, der ville være i stand til at frelse partiet. Næstformand i hovedbestyrelsen Benny Sasser havde arbejdet ihærdigt for at skaffe støtte til forslaget. Mogens Glistrup selv havde opgivet at arbejde videre med Trivselspartiet. Den formelle hindring for hans genoptagelse i partiet var dermed ryddet af vejen.

Da de 423 stemmeberettigede delegerede indledte landsmødet i Marienlyst Centret i Odense, ventede Mogens Glistrup på resultatet af afstemningen udenfor centret. Lørdag den 25. september, otte år efter han var blevet ekskluderet, besluttede landsmødet med 236 stemmer for og 131 stemmer imod at ophæve eksklusionen. Hans tilsynekomst i salen skabte jubelscener. I sin tale angav han tre hovedpunkter, som han mente partiet skulle arbejde for: Danmark frit for muhammedanere; Danmark frit for indkomstskat; Danmark frit for paragraftyrannei. Men der gik ikke lang tid, før stemningen blev mere mat. Da landsmødedirigenten ikke ville godkende, at Mogens Glistrup blev opstillet til valg til hovedbestyrelsen, fordi han som nyoptaget medlem ikke havde stemmeret, trådte Mogens Glistrup frem foran rullende kameraer og åbnede mikrofoner og protesterede højlydt og truende tillige med en retssag. Det gav minder om tidligere tumultagtige scener på partiets landsmøder. Det varslede også ballade, at Mogens Glistrup erklærede, at han nu stilede efter at blive kampagneleder for partiet, og at han ville smide partiets nye program i papirkurven. At eftertænkksomheden næste dag havde afløst begejstringsrusen kunne blandt andet ses af, at Benny Sasser, som op til landsmødet havde været storfavorit til at blive valgt til landsformand, blev slået af Per

Larsen med 202 stemmer mod 87. Det var endda kun med nød og næppe, at den ihærdige Glistrup-tilhænger blev valgt ind i hovedbestyrelsen.

Allerede på selve landsmødet var der delegerede, der arbejdede for at få indkaldt til et nyt landsmøde for at få omstødt beslutningen. Derudover var der markant modstand imod at gøre Glistrup til leder af partiet. Modstanden mod ham eksploderede, da han i et DR-radio-program den 29. september blandt andet udtalte, at muhamedanerne i Danmark, som han udtrykte det, skulle sættes i lejre. De kunne så blive solgt til udlandet til højstbydende. Folketingsgruppens medlemmer ønskede ham ekskluderet omgående, men havde ikke beføjelserne hertil. På et telefonmøde mellem dem og hovedbestyrelsens medlemmer viste det sig, at der ikke var det fornødne to tredjedels flertal i hovedbestyrelsen til at skride til en hurtig eksklusion. Det blev i stedet besluttet, at indkalde til et repræsentantskabsmøde den 10. oktober med henblik på at få indkaldt et ekstraordinært landsmøde. Kun hvis 12 af amts- og storkredsformændene stemte for, kunne et landsmøde indkaldes ekstraordinært. Og her viste det sig, at det var usikkert, om dette tal kunne nås. De enkelte amtsbestyrelser havde endnu ikke drøftet den opståede situation.

Frem til repræsentantskabsmødet blev konflikten mere og mere tilspidset. De fire folketingsmedlemmer mere end antydede, at de ville forlade partiet og blive løsgængere, hvis udfaldet af repræsentantskabsmødet gik dem imod. Mogens Glistrup vandt en sejr, da et medlemsmøde i amtsorganisationen i Vejle pålagde amtsformanden til meget mod sin vilje at stemme imod indkaldelsen af et ekstraordinært landsmøde. Andre undersøgte, om det var muligt at få opbakning til at skifte hovedbestyrelsen ud, så den blev mere positiv over for Mogens Glistrup. Atter andre arbejdede for at stifte et nyt parti Liberalt Fremskridt. Kaos er en mild betegnelse for

den tilstand, der hastigt udviklede sig i partiet.

Repræsentantskabet vedtog med stort flertal ikke at indkalde til nyt landmøde. Det nøjedes med at henstille til hovedbestyrelsen, at den ikke skulle godkende Mogens Gistrups folketingskandidatur. Men det skulle hovedbestyrelsen først tage stilling til, når folketingsvalget var udskrevet, og da kunne dens sammensætning være en helt anden. Selvom det blev fastslået, at det var folketingsgruppens politiske linje, der var partiets politik, var afstemningen alligevel et eklatant nederlag for folketingsgruppen og Glistrup-modstanderne.

Folketingsgruppens reaktion kom den 12. oktober. På et pressemøde meddelte de fire folketingsmedlemmer, at de alle forlod Fremskridtpartiet og blev løsgængere under navnet Frihed 2000. Det var aldrig før i Folketingets historie sket, at en hel gruppe havde forladt deres parti. En helt usædvanlig situation var opstået. Da valgloven foreskriver, at partier, der ved sidste valg blev indvalgt i Folketinget og fortsat er repræsenteret, kan stille op til folketingsvalg, betød de fires udmeldelse af Fremskridtpartiet, at det nu ikke længere var repræsenteret i Folketinget. Derfor skulle partiet indsamle knap 20.000 underskrifter fra vælgerne for at blive opstillingsberettiget. En anden mulighed forelå dog. Hvis en af de fire nedlagde sit mandat, frivilligt eller på grund af sygdom eller dødsfald, ville suppleanten indtræde, og Fremskridtpartiet ville igen være opstillingsberettiget. Men ingen af de fire agtede frivilligt at træde ud af Folketinget. Og ingen af dem ønskede at stille sig i spidsen for en ny partidannelse.

Den for alle partier, men især for de mindre partier livsnødvendige offentlige partistøtte blev fordelt således, at Frihed 2000 opretholdt den støtte, der gives til folketingsgrupperne, medens Fremskridtpartiet fortsat kun-

ne modtage den støtte, der blev givet til landsorganisationen.

Sprængningen af Fremskridtspartiet var total. Adskillige tillidsfolk, repræsentanter i amts- og kommunalbestyrelser, partiets eneste borgmester samt mange menige medlemmer meldte sig ud. Den nyvalgte partiformand Per Larsen trådte tilbage og Aage Brusgaard overtog hans post. Men der var også nogle, der meldte sig ind. Det var efterhånden nærmest umuligt at få et overblik over, hvem der var medlem, og hvem der ikke var, ligesom det var uoverskueligt, hvem der støttede Mogens Glistrup, og hvem der ville have ham ekskluderet af partiet. Aviserne skrev nekrologer over det parti, som var blevet internationalt berømt ved jordskælvet i 1973, og som lige siden havde haft en turbulent tilværelse præget af konstante stridigheder, personlige konflikter og uortodoks adfærd.

En meningsmåling foretaget af Vilstrup og offentliggjort i Politiken den 14. oktober viste imidlertid, at det måske var for tidligt at udskrive dødsattesten for Fremskridtspartiet. Målingen, som altså var foretaget efter Mogens Glistrups stærkt provokerende udtalelser i radioen, viste, at 3,4% ville stemme på partiet. Det var en klar fremgang, og bragte det over spærregrænsen. Det var frafaldne fremskridtsvælgere, der vendte tilbage, og sofavælgere der rejste sig. Selvom målingen var en enlig sving, var den dog en påmindelse om, at der lå et reservoir i sofavælgergruppen, hvis stemmeadfærd var uforudsigelig, og som kunne dyrkes. Det var tidligere sket i partiets historie, at det politiske establishment og garvede politiske iagttagere havde taget meget fejl af netop det forhold. Det kunne såmænd ske igen. Til forskel fra Mogens Glistrups mislykkede forsøg med Trivselspartiet, havde han nu resterne af en organisation og ikke mindst omkring to millioner kroner i årlig offentlig partistøtte bag sig. Målingen styrkede i hvert fald Glistrup-flø-

jens tro på, at han var den eneste, der kunne redde partiet. Hans tilhængerskare voksede også i relativ styrke, da det fortrinsvis var modstandere, der forlod partiet. Den 15. oktober mødtes ni amtsformænd med det formål at lægge en slagplan for, hvorledes indsamlingen af vælgerunderskrifter skulle organiseres, og for hvordan de kunne få rensset hovedbestyrelsen for Glistrup-modstandere. Andre amtsformænd arbejdede for præcis det modsatte. På endnu et repræsentantskabsmøde den 31. oktober blev forslaget om at indkalde til ekstraordinært landsmøde atter nedstemt. En sejr for Glistrup-fløjen.

Den næste sejr fandt sted den 26. november. Her blev Mogens Glistrup i Vejle amt valgt til amtets politisk talsmand og kampagneleder. Han var nu ikke længere blot et ordinært menigt medlem af partiet. Han havde fået en officiel status. Da fire andre amter også støttede ham, var den bizarre situation opstået, at han reelt var leder af partiet i Århus, Vejle, Roskilde, Fyn og Storstrøms amter, medens Aage Brusgaard var formel leder i resten.

Næste trin på vejen tilbage til lederpositionen fandt sted, da resultatet af en vejledende urafstemning blandt partiets omkring 4.000 medlemmer blev offentliggjort. Kun 534 havde deltaget i afstemningen, og af dem havde 394 stemt for, at Mogens Glistrup ikke skulle ekskluderes, og 406 havde afvist at indkalde til nyt landsmøde. Afstemningsresultatet fik Per Larsen til at trække sig fra hovedbestyrelsen. Hans suppleant tilhørte Glistrup-fløjen, så dermed skete det afgørende magtskifte i hovedbestyrelsen. På et hovedbestyrelsesmøde afholdt i Bentas Cafeteria ved Skive den 16. januar 2000 blev Mogens Glistrup med stemmerne fire mod tre påny valgt til partiets politiske leder og kampagneleder.

Ringene var sluttet. Han var tilbage der, hvor han i august 1972 i Grøften i Tivoli dannede Fremskridtspartiet. De fleste betragtede det

dengang, med de outrerede synspunkter han fremførte, nærmest som en happening. Alligevel væltede han det etablerede partisystem ved valget den 4. december 1973. Nu var opgaven langt sværere og ganske anderledes. Han havde nu en kendt og konfliktfyldt politisk fortid. Samfundsstrukturen, mediestrukturen, vælgerstrukturen og partisystemet var meget anderledes. Der var eksempelvis ikke et tomrum til højre på det politiske spektrum. Konkurrencen på højrefløjen var skarp. Der var en gammel organisation, som godt nok var blevet splittet, men som han alligevel måtte forholde sig til. Og han var blevet 27 år ældre.

Derfor var de fleste af den opfattelse, at Fremskridtspartiets betydning i dansk politik var et afsluttet kapitel og dets dage talte. Men sofapartiet er Danmarks tredjestørste parti med en »tilslutning« på 14%, og det er bestemt en mulighed, at Fremskridtspartiet vil være i stand til at mobilisere vælgere herfra. En pludselig opstået situation, såsom de voldsomme uroligheder der fandt sted på Nørrebro i København op til eller under en valgkamp, kunne sagtens tænkes at være befordrende herfor. Tilfældigheder kan spille en rolle for den marginale fordeling af de enkelte partiers vælgertilslutning og for hvilke grupper af vælgere, der mobiliseres.

Også andre partier havde deres interne bryderier, men de var dog slet ikke af de samme dimensioner som dem i Det konservative Folkeparti og Fremskridtspartiet. Dansk Folkeparti skred således i august til eksklusion af 19 medlemmer. En del af de 19 var medlemmer af Dansk Forum. Det var en organisation, der var dannet den 3. august 1996 af en række personer fra Dansk Ungdom, en slags uofficiel ungdomsorganisation for Den Danske Forening, men som ønskede at tage afstand fra for tætte forbindelser til de danske nazister. Udrensningen af disse medlemmer skyldtes dels en frygt i Dansk Folkeparti for, at Dansk Forum var ved at overtage magten i

Dansk Folkepartis Ungdom, dels fordi partiet ønskede at distancere sig fra det ekstreme højre. En for tæt forbindelse hertil kunne være ødelæggende for den agitation mod omdannelsen af Danmark til et multietnisk samfund, som var et centralt led i Dansk Folkepartis brede appel til de danske vælgere. I forbindelse med denne episode oplystes det, at partiets pressechef Søren Espersen var medlem af Den Danske Forening, og at partiets 1. suppleant til Europaparlamentet Louise Holm var medlem af Dansk Forum. På opfordring fra blandt andet partiets europaparlamentariker Mogens Camre meldte hun sig omgående ud.

På Dansk Folkepartis årsmøde i Vissenbjerg den 2.- 3. oktober kom disse begivenheder ikke til at spille nogen som helst rolle. Partiledelsen havde fuld kontrol over partiet, godt understøttet af den konstante fremgang det havde i meningsmålingerne og tilstrømningen af nye medlemmer. Udover fremhævelsen af danskheden og modstanden mod det multietniske samfund var lanceringen af partiets ældrepolitik under kampagnesloganet »Gamle Danmark – Tryghed i alderdommen« et af årsmødets politiske hovedbudskaber. Partiet ville kort fortalt arbejde for en højere folkepension, nedbringelse af ventelisterne på sygehusene og bekæmpe dårlig behandling, umyndiggørelse og de stadige nedskæringer ældre, svage og handicappede blev udsat for. Finansieringen skulle ske gennem besparelser på blandt andet u-landshjælpen, integrationsudgifterne og kulturstøtten. Derudover blev Centrum-Demokraterne årsmødets skydeskive, og formålet hermed var klart. Dansk Folkeparti ville forhindre, at der blev dannet en firkløverregering efter næste valg. Skulle det ske, kunne partiet komme i den situation, at det måtte vælte en sådan regering, og det var partiet parat til at gøre. Ønsket var en ren VK-regering. Den linie var der total opbakning til fra de ca. 500 delegerede.

Størst presseopmærksomhed blev der om Pia Kjærsgaards forslag om, at i de tilfælde hvor en 2. eller måske 3. generationsindvandrer, der gentagne gange begik kriminalitet, og hvor ingen opdragelse var mulig, så skulle ikke alene den pågældende selv, men også hele familien hjemsendes. Dette brud på grundlæggende rettigheder i et demokratisk samfund blev omgående mødt med meget skarpe reaktioner fra samtlige andre partier. Forslaget indgik med betydelig vægt i den partipolitiske debat og var en af grundene til at statsminister Poul Nyrup Rasmussen erklærede, at Dansk Folkeparti ikke var og aldrig ville blive et »stuerent« parti.

Den 7. september var Venstres formand Anders Fogh Rasmussen på besøg i Downing Street 10. Den engelske premierminister Tony Blair var ikke selv hjemme, men formålet var heller ikke at besøge ham, men at hente inspiration hos New Labours medie- og valgstrateger. De havde haft stor succes i kampen om de udslagsgivende midtervælgere. Med den midtsøgende linie Anders Fogh Rasmussen var slået ind på efter folketingsvalget i 1998 kunne en sådan inspiration måske vise sig nyttig.

På Venstres landsmøde den 26.-27. september i Odense Congress Center kunne de omkring 1.300 deltagere se et første resultat heraf. Partiformanden holdt sin store landsmødetale i let opsmøgede skjorteærmer bag en gennemsigtig plexiglas talerstol. Hovedbudskabet i hans tale var, at Venstre ikke ville love snarlige skattelettelser. Derimod afgav han det løfte, at Venstre ikke ville medvirke til gennemførelsen af nye skatte- og afgiftstigninger. Han understregede, at løftet var bindende og realistisk. Det var et løfte, der kunne og skulle holdes både før og efter et valg. Med en slet skjult hentydning til statsminister Poul Nyrup Rasmussens udtalelser om efterlønnen før valget i 1998 og det senere efterlønsforlig, og det løftebrud mange mente, der hermed var sket, understregede

Fogh Rasmussen, at det nu handlede om troværdighed. Et valgkampstrategisk tema var hermed anslået.

Begejstringen på landsmødet for dette forslag var ikke overvældende, nærmest nøgternt accepterende. Der var nogen rumlen især blandt de yngre venstrefolk, som havde engageret sig i partiet på det tidspunkt, da konfrontationskursen over for Socialdemokratiet og den ideologiske profilering var den herskende strategien. Det savnede de noget af. Tilslutningen til den mere afdæmpede og midtsøgende strategi var ikke ubetinget.

En konflikt om et centralt led i finansieringen af velfærdsstaten opstod, da partiets skattepolitiske ordfører Peter Brixtofte den 7. oktober til Jyllands-Posten udtalte, at Venstre på sigt arbejdede for at omlægge statens indtægter fra moms og afgifter og til gengæld trække sig ud af finansieringen af førtidspension, dagpenge og sygedagpenge mod at borgerne selv betalte via forsikringsordninger. Med andre ord, en ganske anden måde at finansiere velfærdsstaten på end hvad der var gældende. Anders Fogh Rasmussen tog omgående afstand fra udtalelsen og fastslog, at det ikke var Venstres politik. Det fastholdt Peter Brixtofte imidlertid med henvisning til partiets principprogram. Da udtalelsen blev offentliggjort umiddelbart før Folketingets åbningsdebat, blev den selvfølgelig med kys hånd taget op af Socialdemokratiet, som retorisk spurgte, hvem der egentlig tegnede Venstres politik på dette kernepunkt. Dertil måtte den politiske ordfører selvfølgelig svare, at det gjorde partiets formand. Politikken var som fremlagt på landsmødet: først et skattestop, dernæst en gradvis sækning af skatter og afgifter i takt med at statsgælden afvikledes, så udgifterne til renteudgifter faldt.

En så forskellig tolkning af, hvad der var Venstres politik, var ikke holdbar. Derfor indstillede Venstres gruppebestyrelse i enighed,

at Peter Brixtofte blev fjernet fra skatteordførerposten. Stillet heroverfor trak han sig fra posten på et gruppemøde den 9. oktober, således at gruppen slap for at skulle igennem en kampafstemning. Den 12. oktober overtog Peter Brixtofte i stedet formandskabet i Folketingets Erhvervsudvalg. Episoden viste, at de ideologiske og mere langsigtede mål var kommet i konflikt med de mere kortsigtede og taktisk bestemte mål: ikke at støde de magtgivende midtervælgere fra sig ved at så tvivl om hidtil gældende grundlæggende principper i velfærdsordningerne. Den erfaring havde partiet høstet ved 1998-valget. For at den ideologiske debat i partiet dog ikke helt skulle forsvinde, dannede en gruppe unge venstrepolitikere en debatkreds med navnet Espresso. Det skulle gå hurtigt og være stærkt.

I modsætning til forrige år forløb Socialdemokratiets kongres den 11.-12. september uden nederlag for partitoppen. Det helt centrale tema på kongressen var partiets stilling til ØMU'en. Partiformand Poul Nyrup Rasmussen talte længe og varmt for, at partiet skulle anbefale et ja ved en kommende folkeafstemning om at ophæve det danske ØMU-forbehold. For på forhånd at tage vinden ud af modstandernes sejl, havde hovedbestyrelsen umiddelbart inden kongressens åbning ændret i forslaget til kongresudtalelse. Det blev nu fastslået, at partiet ville drage omsorg for at både ulemper og fordele ville blive belyst i den debat, der skulle føres i partiet frem til folkeafstemningen. Om selve afstemningsdatoen udtalte partiformanden, at den skulle finde sted efter partiets næste kongres i september 2000. Han forbeholdt sig dog ret til at indkalde til en ekstraordinær kongres, såfremt den internationale eller danske situation gjorde det nødvendigt. Det rette tidspunkt for afholdelsen af afstemningen indgik herefter løbende i den almindelige landspolitiske debat.

Selvom også velfærdstemaer indgik i de seks emne-kongresser, som de knap 550 delegerede blev inddelt i, var det ikke dem, der prægede hoveddebatten. Udlicitering blev ikke nævnt, men nok brugerbetaling og prioritering af offentlige serviceydelser. Det blev slået fast, at Socialdemokratiet ikke ville medvirke til hverken en direkte eller indirekte opbygning af et privat sygehusvæsen for offentlige midler, ej heller ændringer i den fri adgang til uddannelse. Dermed havde partiet taget klar afstand til Venstres forslag om at lade pengene følge patienten eller barnet.

Det var også de danske forbehold, der var hovedtemaet på Det radikale Venstres landsmøde i Nyborg den 18.-19. september. Den radikale ledelse kunne notere en betragtelig sejr, da landsmødet med 250 for og 93 imod støttede en ny og mere aktiv EU-politik med en anbefaling af, at Danmark tilsluttede sig ØMUen, at forbeholdet for retlige anliggende nyvurderedes, og at forsvarsforbeholdet løbende blev taget op til vurdering under indtryk af den internationale udvikling og de igangværende forhandlinger i EU. Det var kun med stemmerne 187 – 146, at landsmødet forkastede et forslag om, at partiet skulle arbejde for, at alle fire forbehold blev ophævet ved folkeafstemninger.

Derimod måtte ledelsen notere et lige så klart nederlag, da landsmødet tog afstand fra den integrationsydelse, som folketingsgruppen havde stemt for. Ifølge en bestemmelse i loven fik flygtninge en lavere ydelse end danske kontanthjælpsmodtagere. Med 158 mod 130 vedtog landsmødet en resolution, der krævede, at ydelsen blev ændret. Med disse vedtagelser kunne der opstå gnidninger mellem de radikale og regeringspartneren. De radikales pres for at få en hurtig folkeafstemning om ØMU-forbeholdet tog til, og de i forvejen kendte forskelle, der var i de to partiers holdning til flygtninge- og integrationspolitikken, fik yderligere et nøk. Med den centralitet dette spørgsmål efterhånden havde fået i den po-

litiske debat, kunne det godt risikere at udvikle sig til et problem for det fortsatte regeringssamarbejde.

Det blev demonstreret for de 268 delegerede på Centrum-Demokraternes landsmøde den 13.-14. november. CD's gruppeformand Peter Duetoft havde sammen med den radikale gruppeformand Jørgen Estrup nogle måneder tidligere forelagt omkring 150 sager for indenrigsminister Thorkild Simonsen. Disse sager var efter deres opfattelse udtryk for en forkert og umenneskelig administration af udlændingeloven. Indenrigsministeren havde ikke siden givet nogen indrømmelser. Derfor havde CD rejst en forespørgselsdebat i Folketinget til afholdelse den 25. november. Her agtede han, fortalte han på landsmødet, at stille regeringspartiernes uenighed til skue, hvis ikke der kom indrømmelser. Det radikale bagland støttede op om aktionen, medens statsministeren bakkede op om indenrigsministeren. Det trak op til konfrontation. Det var først efter et krisemøde den 18. november med indenrigsministeren, hvor blandt andre den radikale leder Marianne Jelved deltog, at de to regeringspartier fandt en løsning, der kunne tilfredsstille de radikale og CD.

I begyndelsen af juli blev det endelig afklaret, at Poul Nielson skulle være Danmarks nye medlem af Europakommissionen som kommissær for udvikling og humanitær bistand. Den hidtidige miljøkommissær Ritt Bjerregaard kunne hermed vende tilbage til dansk politik, hvor hun blev opstillet for Socialdemokratiet i Lejre kreds. Udnævnelsen af Poul Nielson krævede en omdannelse af ministeriet. Som ny udviklingsminister udnævntes den 10. juli Jan Trøjborg og Birte Weiss overtog forskningministeriet efter ham. Hermed kunne hun som forventet igen indtage en ministerpost efter det i 1998 mislykkedes at få hende valgt til formand for Folketinget. De spekulationer, der fra tid til anden havde været fremme i pressen om en større regeringsrokade, blev således ikke

gennemført denne gang. Det var således stort set det samme hold, der skulle forhandle finansloven for 2000 igennem.

Den 18. august afholdt Venstre og Det konservative Folkeparti det første samordningsmøde i godt tre år. De to partier enedes om, at de ville forhandle med finansminister Mogens Lykketoft som to selvstændige partier med hver deres forslag til finanslov, men også at de ville forhandle som en fælles enhed. De to andre partier i det ønskede firkløver, CD og Kristeligt Folkeparti var ikke interesserede i på dette tidspunkt at koble sig på et tæt samarbejde om finansloven.

Det var en optimistisk og stolt finansminister, der den 31. august fremlagde regeringens forslag til finanslov. De økonomiske nøgletal var gode og den økonomiske udvikling var tilfredsstillende, men den hjemlede ifølge finansministeren ikke mulighed for skattelettelser. Forslaget indeholdt ingen store reformer. En fortsat kontrolleret vækst og nedbringelse af gælden var hovedmålene. De samlede indtægter beløb sig til ca. 407 milliarder kroner, udgifterne til ca. 399 milliarder kroner. Modtagelsen af forslaget var som forventet. Venstre mente således, at det var uambitiøst, de konservative at der ikke var lettelser for erhvervslivet osv. Men ingen udtalte sig på en sådan måde, at det var urealistisk at forvente et forlig. Heller ikke de forslag som Venstre og Det konservative Folkeparti fremsatte blokerede herfor. Det konservative Folkepartis forslag, fremsat den 3. september, indeholdt ganske vist skattelettelse, men partiet havde jo også et profileringsbehov, medens Venstres forslag, fremsat den 6. september, var rensat for »paradeforslag«.

Under førstebehandlingen af finansloven den 7. september undgik partierne at tale sig fra hinanden. Det blev dog klart, at det snarere tegnede til at blive et kludetæppeforlig med delaftaler indgået både til venstre og højre side i salen end et samlet forlig indgået mellem

en kreds af partier, som det var tilfældet i 1998. En ting stod dog fast. Dansk Folkeparti ville ikke blive inddraget i forhandlingerne, da de ikke var stuerene, som statsministeren havde udtrykt det i et skarpt opgør under Folketingets åbningsdebat og siden fastholdt.

Efterhånden udkrystaliserede forhandlingerne sig i nogle kludestykker. Et af dem var en førtidspensionsreform. I begyndelsen af november blev der mellem alle partierne undtagen Enhedslisten, Dansk Folkeparti og Frihed 2000 indgået en rammeaftale, som fastlagde grundprincipperne for en sådan reform. Aftalen var ikke direkte finanslovsstof, idet reformen først skulle træde i kraft den 1. januar 2003 og de mere specificerede udfyldninger af aftalen skulle videreføres i de kommende år.

Et andet kludestykke omhandlede en økonomisk aftale om DSB og Banestyrelsen med henblik på en udbygning og modernisering af den kollektive trafik. Den 2. november forlod Venstres og Det konservative Folkepartis forhandlingerne med trafikminister Sonja Mikkelsen, fordi de ikke ville være med til at finansiere forbedringerne af banerne gennem en dieselaftagift. Den 5. november skete imidlertid det usædvanlige, at statsministeren meddelte, at de fortsatte forhandlinger om et trafikforlig fremover ville finde sted i finansministeriet. En stærk desavouering af trafikministeren. Begrundelsen skulle være, at det var uden for trafikministerens kompetenceområde og forhandlingsmandat at forhandle om afgifter. Regeringen forhandlede videre med venstrefløj. Et sidste forsøg på at nå til enighed med de borgerlige partier strandede den 25. november. Her fastholdt regeringen dieselaftagiften, føjede endog en afgift på naturgas til samt erklærede, at den over en seksårig periode ville trække 1,75 milliarder kroner ud af Københavns Havn ved at omdanne virksomheden til et statsligt aktieselskab. Dette kunne ikke tolkes på anden måde, end at regeringen havde sit flertal i hus, og

ikke var interesseret i at inddrage de borgerlige partier. Den femårige trafikaftale blev derfor indgået mellem regeringen, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten. De to sidstnævnte var endog særdeles tilfredse med resultatet og fejrede det som en historisk sejr for den kollektive trafik, der med aftalen fik tilført 5,75 milliarder kroner.

Et tredje kludestykke omhandlede sundhedsområdet. Her blev et forlig indgået den 25. november med Det konservative Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og CD. Venstre var ikke med i forliget i første omgang, men fik efter nogen knurren hos folkesocialisterne mulighed for at tilslutte sig forliget. Det gjorde Venstre da også den 26. november uden i øvrigt at påvirke indholdet i forliget og uden at opnå den veto i forhold til udmøntningen af lovgivningen, som de andre partier havde sikret sig. De konservatives enegang i dette forlig skabte en ikke ringe irritation hos Venstre. De væsentligste elementer i forliget var, at kræftbehandlingen blev styrket med omkring 500 millioner over tre år. Finansieringen skulle blandt andet ske gennem besparelse på statens medicintilskud.

Ud over disse kludestykker var der en bunke, hvori blandt andet lå spørgsmålet om en ny fireårig aftale om politiet, en reform af voksen- og efteruddannelsen, omskabelse af aktivisering til reelle stillinger, øget hjemmeservice-ordning, forbedringer af folkeskolen, og meget mere. Det største problem lå i at nå til et forlig om politiet. Den 18. november brød forhandlingerne i Justitsministeriet om et nyt politiforlig sammen, da firkløverpartierne afviste at skaffe yderligere bevillinger til politiets budget ved blandt andet at hæve gebyrer, afgifter og bøder. Venstres løfte om ikke at medvirke til indførelsen af nye skatter og afgifter blokerede. Pengene måtte efter Venstres opfattelse findes ved besparelse andre steder på statsbudgettet.

Forhandlingerne blev genoptaget i Finansministeriet, men den 23. november brød de sammen for anden gang. Årsagen var den samme. CD erklærede sig dog nu parat til at skaffe nogle af pengene gennem højere afgifter på blandt andet kørekort, nummerplader og pas. Også Socialistisk Folkeparti erklærede sig villige til at fortsætte forhandlingerne. Der tegnede sig derfor en mulighed for, at regeringen kunne opnå et flertal uden medvirken af de to store borgerlige partier. Af dem var Det konservative Folkeparti ikke totalt afvisende over for beskedne afgiftsforhøjelser. Venstre var dermed sat under pres. Det samme var VK-aksen, medens firkløveret tilsyneladende opløstes.

CD sad i en nøgleposition. En hektisk mødeaktivitet mellem partilederne tog sin begyndelse med Mimi Jakobsen i en central position. Det var på det tidspunkt i forhandlingsforløbet, at trafikforliget blev indgået, og dermed afsendtes et klart signal til Venstre og Det konservative Folkeparti om, at regeringen både kunne og ville indgå store aftaler uden deres medvirken. Presset på dem øgedes og en stigende frustration bredte sig blandt de konservative over Venstres stejle holdning, som førte til det tredje sammenbrud den 26. november.

I den situation måtte CD nu for alvor afgøre med sig selv, om det ville indgå et politiforlig sammen med Socialistisk Folkeparti, et af de fløjpartier som CD mente, de var indvalgt i Folketinget for at holde uden for indflydelse. I denne situation blev alle kludene i bunken inddraget i de sidste afgørende forhandlinger i Finansministeriet. De førte frem til, at der den 29. november blev indgået et forlig mellem regeringen, Socialistisk Folkeparti og CD. Ved at foretage nogle omposteringer var de omstridte afgiftsforhøjelser fjernet fra selv politiforliget, men de indgik stadig i selve finansloven. Det var det figenblad, eller som økonomiminister Marianne Jelved syrligt udtrykte det, den g-streng som gjorde, at

Venstre og derfor også Det konservative Folkeparti kunne tiltræde den allerede indgåede aftale. Venstre kunne nu hævde, at de havde holdt deres løfte ved ikke have et politisk ansvar for afgiftsforhøjelserne, medens alle andre kunne hævde, at der alene var tale om nogle bogholderitekniske ændringer. Politik er virkelig en kunstart for sig selv. Af mere principiel betydning var det, at arrangementet betød et brud med den parlamentariske praksis, at partierne må tage det sure med det søde, at de må tage ansvar for at skaffe de penge, som de selv er med til at bevilge. En sådan ændring åbner vide perspektiver for forligsarbejdet i Folketinget.

I det kludetæppe, som blev syet endeligt sammen den 29. november, indgik også et forlig med Enhedslisten, Socialistisk Folkeparti og CD om et to-årigt forsøg med servicejob, hvor kommunale, amtslige og statslige institutioner kunne ansætte personer over 48 år, der havde været i aktivering i mere end seks måneder eller på overgangsydelse, i rigtige stillinger. Med andre ord en udvidelse af antallet af stillinger i den offentlige sektor. Finansielt skulle forsøget hvile i sig selv, fordi der forventedes en besparelse på udgifterne til dagpenge og aktivering. Der blev også truffet aftaler om flere penge til folkeskolen til forsøg med helhedsskolen, om en udvidelse af hjemmeservice-ordningen, om voksen- og efteruddannelserne, om højere integrationsydelse og meget andet.

De bærende partier i de fleste af de aftaler, der indgik i finansloven for 2000 var Socialistisk Folkeparti og CD, men også Enhedslisten var med i flere af dem. Derimod var Venstre i modsætning til forrige finanslov sparsomt repræsenteret. Det er således værd at notere, at venstrefløjen og ikke mindst Socialistisk Folkeparti efterhånden var deltager i mange flerårige aftaler på væsentlige samfundsområder. Det indsnævrede fremtidige borgerlige regeringers handlerum. Socialistisk Folkepartis vilje til at bringe sig i rege-

ringsposition var tydelig og vedvarende. Det var også bemærkelsesværdig, at firkløveret ikke havde kunnet mobilisere et samarbejde. Ved at stå så fast på det løfte, Anders Fogh Rasmussen havde afgivet på landsmødet, havde Venstres midtsøgende strategi oplevet et tilbagefald. Det kunne ikke andet end tolkes som en styrkelse af regeringens position.

Ved siden af dette parlamentariske resultat af finanslovsforhandlingerne spillede de bevægelser, der kunne konstateres i de løbende meningsmålinger, også ind på det partipolitiske samarbejdsmonster. De viste, at Dansk Folkeparti havde øget sin tilslutning fra 7,4% ved folketingsvalget i marts 1998 til et niveau omkring de 15%. Samtidig faldt Socialdemokratiets tilslutning til et niveau omkring 22-25%. Når et nyt parti får en så stor fremgang – også selvom det ikke er et valgresultat, men netop kun en meningsmåling – sætter det altid en proces i gang i partierne, fordi de jo konkurrerer på et lukket marked, hvor fremgang for et parti nødvendigvis betyder tilbagegang for et eller flere andre partier. Politikker og strategier justeres eller ændres, også dem der vedrører eventuelt kommende flertalsmuligheder. Det var således ikke længere helt urealistisk at forestille sig, at

Venstre og Det konservative Folkeparti ved næste valg kunne opnå flertal alene med støtte fra Dansk Folkeparti. Dette fik CD og Kristeligt Folkeparti til at udtrykke endog særdeles store betænkeligheder ved at indgå i en firkløverregering, der var baseret på Dansk Folkepartis stemmer. Det blev med al ønskelig tydelighed demonstreret under Folketingets åbningsdebat og forespørgselsdebatten den 25. november om udlændingepolitikken. Dette kunne regeringspartierne drage fordel af samtidig med, at Venstres strategiske dilemma – at søge samarbejdet mod midten eller arbejde for at skabe det rene borgerlige flertal – blev udstillet.

Medens de interne forhold i Det konservative Folkeparti og Fremskridtspartiet så afgjort fremstår som de vigtigste politiske begivenheder i dette halvår, så pegede de bevægelser, der fandt sted i vælgerkorpset og partiernes bevægelser over for hinanden på, at det parlamentariske samarbejdsmonster var flydende.

*Manuskriptet afsluttet
den 8. marts 2000*

Anmeldelser

**Jørgen Grønnegård Christensen,
Peter Munk Christiansen, Marius Ibsen**

»Politik og forvaltning«

Systime 1999, Århus, 208 sider, 160 kr.

Bogen er udgivet i undervisningsserien »offentlig forvaltning i Danmark«. Forfatterne har tidligere udgivet bøger i denne serie, og bogen bygger videre på de ældre udgivelser.

Fokus er på den offentlige forvaltning som politisk institution. Forvaltningens relationer til interesseorganisationer fremhæves i særlig grad i et instruktivt kapitel. Blandt andre særdeles velbehandlede emner kan nævnes et afsnit om samspillet mellem stat og kommuner. Blandt det meget interessante kan endelig også fremhæves en spændende diskussion af organisationsformer i den offentlige sektor. Kapitlet har mange gode pointer og ikke mindst interessante cases, men jeg tvivler på, at det er helt let for studerende at bevare overblikket under de meget varierede eksempler. Selv har jeg fx svært ved at se de generelle pointer vedrørende Finansministeriet i det meget kortfattede resume af ministeriets historie. Problemet med hele afsnittet om organisationsformer er nok, at det er skrevet meget koncentreret, og at pointerne ikke trækkes tydeligt nok op efter hver case – bøjninger i neon og gentagelser af pædagogisk art må gerne hjælpe os tungnemme lidt på vej. Gentagelse er jo som bekendt visdommens mor.

Bogen er i øvrigt enkelt struktureret med stort overblik. Den er skrevet i et klart sprog. Den giver megen fundamental information på relativt få sider. Den er spækket med skarpe iagttagelser af folk, der virkelig kan deres stof. I det følgende problematiserer jeg forskellige sider af bogen, men det skal ikke overskygge, at den er fundamentalt god omend lidt rutinepræget. Formentlig

kunne man med fordel have brugt lidt mere tid på dens finish.

Bogen er autoritativ i stil. Denne magistrale stil er måske ikke fra en pædagogisk synsvinkel så hensigtsmæssig som en åbent diskuterende stil. Det fastslås fx uden videre, at moderne bureaukrati-teori tager udgangspunkt i rationel institutionel teori. Det er muligvis rigtigt i Århus og måske endog i København, men vel ikke nogen universel sandhed om den ret så pluralistiske forvaltningspolitologi. Dertil kommer, at det kunne have været relevant at redegøre lidt mere for, hvad rationel institutionel teori er. Bogen kan i det hele taget ikke anvendes af den forudsætningsløse. Den omtaler af og til teorier, som om læseren burde kende dem i stedet for at introducere dem ordentligt.(fx s. 17f) Der henvises uden nærmere specificering og redegørelse til nogle »klassikere«.(s. 59)

Kapitel to ser meget formelt på ministerstyret for så vidt, at den fremhæver ressortautonomien. Allerede Poul Meyer fremhævede for ganske mange år siden, at realiteten i danske regeringer er en anden end de selvberoende ministre. Ministrenes autonomi beskæres i praksis ganske meget af regeringens inderkreds, som bl.a. findes i regeringens nøgleudvalg, og ikke mindst af et mere og mere dominerende Finansministerium. Ministerautonomi er en variabel størrelse, afhængig af hvilken post, man sidder på. Det kunne bogen have fremhævet. Den kunne have været mere diskuterende i spørgsmålet om faktisk ressortautonomi. Den kommer dog i kapitel fire ind på regeringens udvalg, men omtaler ikke nærmere nogen af disse udvalg. Heller ikke de centrale. Det er jo ellers herfra en del af styringen af de mere perifere ministre udgår, som fx af »arme Sonja« som Grønnegård i en anden sammenhæng ganske rammen-de benævnte trafikministeren.

Her og der er bogens stil mere åben, således i diskussionen af A60-modellen over for enhedsorganisationen. I dette afsnit kunne man dog ønske sig lidt mere redegørelse for de seneste 15 års udvikling i ministeriernes organisationsformer.

Bogens titel og tema taget i betragtning kunne man godt have gjort lidt mere ud af at argumentere for, at forvaltningen er politisk. Og fokuseringen på netop interesseorganisationer, ikke fx internationalisering, medierelationer, borgerrelationer el. andet, forekommer ikke helt klart begrundet. Mange steder kunne forfatterne godt have forsynet bogen med flere dokumenterende henvisninger.

Bogen har adskillige småfejl og unøjagtigheder. Det gøres således til hovedforklaringen på nedsettelsen af et udvalg vedr. forholdet mellem minister og embedsmænd, at der skulle være »eksperimenteret« med politiske udnævnelser i Statsministeriet. Det overses, at initiativet oprindeligt kom fra Holger K. Nielsen og at denne snarere pegede på politiserende embedsmænd som et demokratisk problem. Uden at bruge termen tænkte Holger K. Nielsen dermed tilsyneladende mere på policiering af embedsmænd end på partipolitiseret rekruttering.

Ved vurderingen af effekten af udvalgets forslag (i betænkning 1354) byttes der efter min erindring om på tidsrækkefølgen for så vidt angår ansættelsen af en informationskonsulent i Statsministeriet og den efterfølgende regeringsbeslutning om at tiltræde betænkning 1354s anbefalinger. Men i øvrigt deler jeg ganske forfatterens forsigtighed med at vente sig de store effekter af betænkning 1354. Set i bagklogskabens ulideligt klare lys gik betænkningen snarere uden om adskillige væsentlige spørgsmål. Konstaterer jeg ikke uden beklagelse. For den dagsorden Holger K. Nielsen ønskede at sætte – uden at formå det – er sværere at fatte i den almene politiske debat, men det er efter min mening en mere aktuel og vidtrækkende dagsorden i Danmark, end spørgsmålet om en håndfuld ansatte i nogle ministersekretariater har været medlem af Socialdemokratiet el. lign. Dog fremstår betænkningens anbefalinger som et lille skridt i den efter min mening demokratisk set rigtige retning hen mod at give ministeren flere personalemæssige muligheder. Og så er det jo i det

beskrivende på flere måder en meget oplysende betænkning. Om det har gjort det værd at medvirke er så en anden sag.

Oplysningerne om Statsministeriets historie i den her anmeldte bog indeholder fejl. Udviklingen af det moderne Statsministerium begyndte ikke i 1971, men i 1964 (s.96). Bogen oplyser kun lidt om, hvad Statsministeriet foretager sig. Negativ koordination er forkert defineret (s. 81). Der henvises i kapitel tre til kapitel to, hvor det nok burde have været til kapitel fire. Registre i bogen ville være en gevinst. Der mangler på s. 22 henvisning til Peter Bogasons bog i samme serie, der er mere udførlig om fordele ved decentralisering til kommuner.

Væsentligere er det dog, at det kan være svært at forstå, hvad der har motiveret arbejdsdelingen mellem de enkelte bøger i den undervisningsserie, hvori bogen indgår. Isoleret set er den foreliggende bog med de oven for anførte reservationer anbefalsesværdig.

Tim Knudsen, professor,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Steen Scheuer

»Motivation – Aktørmotiver i arbejdslivet«
Handelshøjskolens Forlag 1999, København,
214 sider, 198 kr.

Det er en fornøjelse at læse den tredje og teorihistoriske del af Steen Scheuers doktorafhandling. Her undersøger han et af de væsentlige spørgsmål i samfundsvidenskaben i almindelighed og arbejds sociologien i særdeleshed. Det er nærmere bestemt dualismen mellem den rationelt vælgende reflektive aktør og det socialt-normativt styrede individ. Det er tilgange, der ofte fremstilles som uforenelige, men Steen Scheuers hovedtese er, at der netop ikke er tale om et enten-eller, men derimod om et både-og. Mennesket er – også i arbejdslivet – styret af både rationelle egennyttige valg og af de sociale normer, der er gældende i de grupper og sociale systemer, de indgår i. Om det ene eller det andet aktørmotiv har overvægt er i høj grad situationsbestemt. Under visse betingel-

ser synes den mere økonomisk betingede egennytte at have forrang og under andre betingelser er det de sociale normer, der slår igennem.

Men samtidig er det en afgørende pointe for Steen Scheuer, at der i begge tilfælde er tale om aktører, der i et større eller mindre omfang er aktivt reflekterende og handlende. Der er ikke tale om individer, der skifter mellem at være selvstændigt og aktivt vælgende i den ene situation og passivt agerende i overensstemmelse med de eksisterende normer i den næste situation. Også når individer følger de sociale normer frem for det rationelle valg, er der som regel tale om refleksiv handlen. Som Steen Scheuer selv udtrykker det i det afsluttende kapitel: »Man må ... ikke glemme den enkelte aktørs mulighed for selv refleksivt at forholde sig til ... sociale normer og til hvilken rolle de skal spille i forhold til den enkelte aktørs oplevelse af egen nytte.« (s. 203).

Denne opfattelse er ifølge Steen Scheuer inspireret af Anthony Giddens arbejde, herunder specielt begrebet »reflexive awareness«. Det er naturligvis rigtigt, men der er næppe heller nogen tvivl om, at Steen Scheuers grundsynspunkt i høj grad er et resultat af snart mange årtiers omfattende empirisk forskningsvirksomhed. Når man selv har hænderne dybt begravet i et forskningsfelt som det danske arbejdsmarked og dets aktører, så fremstår det indlysende, at netop sådan reagerer levende mennesker. Min meget positive oplevelse af bogen om aktørmotiver i arbejdslivet hænger da også naturligt sammen med, at jeg med en tilsvarende forskningsmæssig baggrund fuldt ud deler Steen Scheuers grundsynspunkt. Selv om vi igennem årene i konkrete undersøgelsessammenhænge har været meget uenige om mange ting, så er vi altså enige om det væsentlige. Ud over det rent forskningsmæssige parallelløb kan det formentlig også spores tilbage til en fælles fortid som uddannede magistre i det nu hedengangne fag kultursociologi.

Egentlig er hermed refereret, hvad der rent indholdsmæssigt er hovedkonklusionen i Steen Scheuers bog, men den har derudover sin styrke i den metode, der er valgt til afprøvning af hovedtesen. Steen Scheuer vælger at gennemgå tre empirisk baserede hovedværker inden for hver sin retning af arbejdssociologien: henholdsvis human relations-skolen, den aktørcentrerede tilgang og ar-

bejdsproces-tilgangen. Grundideen er så at undersøge, hvad disse forskelligt funderede værker kan sige om de ansattes økonomisk-rationelle eller socialt-normative motiver. De valgte værker er for det første Roethlisberger og Dicksons *Management and the Worker*, der er en gennemgang af human relations-tilgangens klassiske studie fra Hawthorne-fabrikkerne i Chicago i årene omkring 1930. For det andet er det Goldthorpe, Lockwood og medarbejdes aktørcentrerede studie fra bilindustrien i Luton i 1960'erne, *The Affluent Worker*. Og endelig for det tredje er det Burawoys undersøgelse om en anden Chicago-virksomhed i 1970'erne, *Manufacturing Consent*, der er inspireret af arbejdsproces-tilgangen. De to første valg er lette. Det er hovedværker inden for de to retninger af arbejdssociologien. Det tredje valg er knapt så oplagt. Her er det absolutte hovedværk Bravermans *Labor and Monopoly Capital*, der imidlertid er et teoretisk funderet studie, som alene refererer andres empiri og derfor ikke er anvendeligt til Steen Scheuers formål.

Selv om de udvalgte værker ikke i sig selv har spørgsmålet om aktørmotiver som et væsentligt emne, er det alligevel muligt at vurdere dem også i denne sammenhæng. Det kan lade sig gøre, fordi der er tale om omhyggelige empiriske studier, der meget præcist dokumenteres i bøgerne. Og konklusionen på Steen Scheuers analyse er netop, at der i alle tre studier er tale om et både-og og ikke et enten-eller, når de undersøgte ansattes motiver vurderes. De tre værker gennemgås i bogen i hver sit kapitel, der så omkranses af et introducerende og et konkluderende kapitel. En enkel og veldisponeret opbygning.

Steen Scheuer lægger selv meget vægt på, hvordan genlæsningen af de klassiske værker har åbenbaret en række misforståelser og fejltolkninger i den senere arbejdssociologiske debat. I for mange tilfælde gengives andres overfladiske behandlinger af emnet, og derved bliver de samme misforståelser gentaget i løbende bånd. Det gælder ikke mindst Hawthorne-studierne. Det er en udmærket illustration af, at det altid er værd at gå til de klassiske værker selv – i stedet for at lade sig nøje med andres udlægninger. Argumentet vender sig egentlig mod Steen Scheuers eget arbejde, der ellers fremstår som en velegnet introduktion til arbejdssociologien, som både nye studerende og æl-

dre forskere kan have udbytte af at læse. Men da en opfordring til de studerende om at læse klassikerne frem for lærebøger nok kun vil bide på de meget interesserede, så er *Motivation – Aktørmotiver i arbejdslivet* alligevel en anbefalelsesværdig erstatning.

Jørgen Steen Madsen, forskningsleder,
FAOS, Forskningscenter for
Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier,
Sociologisk Institut, Københavns Universitet

Lotte Langhoff-Roos (red.)

»Socialøkonomisk debat gennem 25 år.
I anledning af Socialøkonomisk Samfunds
100 års jubilæum«

Med bidrag af Thomas Alslev Christensen,
Marianne Jelved, Jesper Jespersen,
Hans Keiding, Niels Kærgård, Carsten Koch,
Lars Haagen Pedersen, Jørgen Rosted,
Niels Thygesen, Claus Vastrup og Anders Ølgaard
Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1999, Kø-
benhavn, 110 sider, 185 kr.

Hvad tænker økonomerne på?

Socialøkonomisk Samfund har ikke meget at gøre med hverken socialpolitik eller socialisme, men er navnet på en – som jubilæet antyder – ganske gammel faglig forening for økonomer. Fra dengang da »socialøkonomi« nærmest svarede til vore dages »samfundsøkonomi«. Foreningens formål er »at udvikle sine medlemmers teoretiske og praktiske kendskab til socialøkonomiske forhold«. Der er den krølle på historien, at Socialøkonomisk Samfund tidligere også varetog de økonomiske kandidaters lønmodtagerinteresser – altså var en slags fagforening. Den opgave overgik i 1953 til Danske Økonomers Forening, som senere fusionerede med juristerne og andre samfundsvidenskabelige fagforeninger og blev til Danmarks Jurist- og Økonomforbund. Så SØS rummede også kimen til en faglig organisering. I dag arrangerer SØS især foredrag og debatter for (københavnske) universitetsøkonomer og studerende.

Bogen præsenteres i forordet som en samling af debatindlæg, og de fleste af de elleve forfattere lever da også op til kriterierne for sådanne i den for-

stand, at de afholder sig fra mere tekniske og komplicerede argumenter. Bidragsyderne er næsten alle økonomer – og mænd. Undtagelsen – både med hensyn til fag og køn – er økonomiminister Marianne Jelved, som afrunder med nogle overvejelser om forholdet mellem økonomer og politikere.

Økonomen som objektiv rådgiver

De elleve debatindlæg er ordnet i tre hovedafsnit. Bagerst – for nu at gå lidt utraditionelt til værket – findes to artikler om forholdet mellem økonomer og politikere. Marianne Jelved lægger ud med klart at konstatere, at »Den principielle forskel mellem politikere og økonomer er, at politikere er i meningsindustrien og økonomer er i vidensindustrien«. Dette klassiske lærebogssynspunkt fastholder hun som idealet. Samtidig fremhæver hun en række grunde til, at økonomernes produkter ikke har den styrke eller holdbarhed, som både økonomerne og omverdenen ofte tillægger dem. Verden forandrer sig, og rådgivning baseret på historiske erfaringer bliver derfor usikker. Det er også i praksis svært at holde politiske værdier og prioriteringer adskilt fra den rene rådgivningsvare. Men hendes grundsyn er, at økonomerne bør holde skæg og snot skarpt adskilte. Objektiv rådgivning er deres faglige metier. Normative politiske synspunkter er derimod en genre, der hører til rollen som almindelig samfundsborger – ikke som økonom.

Eller den aktive politiske medspiller

Det er iøjnefaldende, at dette klassiske syn på rådgivningsfunktionen fremført af en (i skrivende stund) siddende minister i debatbogen modsiges direkte af en (ligeledes i skrivende stund) siddende topembedsmand – ganske vist fra et andet ministerium. Jørgen Rosted er nu departementschef i Erhvervsministeriet efter en lang karriere som økonomisk rådgiver i både Det økonomiske Råds sekretariat og Finansministeriet. Han ved, hvad han taler om, og det er klar snak, når han beskriver udviklingen i rådgiverrollen som ansat i Finansministeriet i slutningen af 1970'erne: »Vi bestræbte os overhovedet ikke på at være neutrale – tværtimod. Vi forsøgte, så godt vi kunne, at sætte os ind i ministerens og regeringens situation for på det grundlag at give den bedst mulige rådgivning. Alle argumenter blev brugt – både økonomiske og politiske. Det gjaldt ikke om at være neutral. Det gjaldt om at være loyal. Og ens egne holdninger

flød mere eller mindre sammen med ministerens. Man kunne efterhånden ikke finde ud af, hvad der var hvad« (s. 99). En gennemgående pointe er, at rådgivningen – og de økonomiske rapporter som bliver et vigtigt resultat heraf – aktivt skal bidrage til at udvide det politiske mulighedsområde. Devalueringspolitikken frem til 1982 og kartoffelkuren få år senere var resultatet af denne type aktiv rådgivning.

Det er åbenbart, at bruddet med den klassiske objektive rådgiverfunktion er fyldt med sprængstof. Hvordan bevarer man offentlighedens tillid til analyser, som direkte tilsigter at påvirke politisk beslutninger? Hvordan kan den embedsmand, hvis holdninger mere eller mindre flyder sammen med ministerens, bevare sin position efter et regeringsskifte? Rådgivningen skal være intern baseret på et særligt tillidsforhold mellem rådgiver og politiker. Men samtidig skal rådgivningen have en sådan faglig tyngde, at den ikke bliver skudt ned af den første og bedste oppositionspolitiker (eller rådgiver for samme).

Rapporter og scient.pol.'er

Det fysiske udslag af forsøget på at løse dette dilemma er den strøm af stadig tykkere rapporter og udredninger, som siden midten af 1970'erne er udgivet fra de forskellige ministerier med Finansministeriet i spidsen. Det er typisk for disse rapporter, at de i vidt omfang er forskningsbaserede i den forstand, at der bygges og bruges formaliserede modeller og til stadighed henvises til videnskabelige artikler og forskningsresultater.

Et andet udslag er, at embedsmændenes evner til politiske analyser – og deres almindelige finger-spidsfornemmelse – bliver lige så vigtige som deres faglige kunnen. Her stilles krav om en bred forståelse for politiske og organisatoriske strukturer og processer, som ikke behandles i de økonomiske lærebøger. Den succes som de politisk-administrative kandidatuddannelser har oplevet på deres lange march gennem institutionerne i de senere år, er en klar indikator herpå. Og tillige en del af baggrunden for den krise for økonomifaget, der omtales nedenfor.

Kæden hopper af

Inden da skal vi dog – på vores baglæns vandring gennem debatbogen – passere en række artikler

om det nye syn på betalingsbalancen (er underskud et problem?), det danske sundhedsvæsen og dansk valutakurspolitik i historisk perspektiv. Ind imellem er ubegribelighedsniveauet imponerende. Prøv at højtlæse følgende passus: »Herefter bestemmes både S og I gennem intertemporal optimering af en (i overlappende generationsmodeller flere) repræsentativ(e) husholdning(ers) nyttefunktion henholdsvis maksimering af en repræsentativ virksomheds nutidsværdi og dermed dens intertemporale produktionsplanlægning under betingelse af de pågældende enheders budgetrestriktioner.« (Claus Vastrups bidrag side 86). Man mærker en frydefuld kilden i grinecentret, men samtidig savnet af en hjælpende hånd fra bogens redaktør.

Problemstillingen er jo ellers alvorligt ment. Er et betalingsbalanceunderskud udtryk for et velfærdsproblem i den forstand, at nulevende generationer mæsker sig på bekostning af efterkommerne efter den gamle devise om at »tage en taxi og lad arvingerne gå«? Eller er det folks egen sag, hvordan de vil tilrettelægge deres forbrug og opsparing. Ikke overraskende afhænger resultaterne af denne type overvejelser helt af forudsætningerne. For nærværende anmelder, der tog sin polit-eksamen for godt 25 år siden, kommer der let noget verdensfjernt over ræsonnementer af typen: »For den enkelte forbruger gælder ... at privatforbruget på fødselstidspunktet fastlægges således, at den forventede værdi af den tilbagediskonterede fremtidige forbrugsstrøm er lig med den forventede fremtidige værdi af de tilbagediskonterede fremtidige ikke-rente indkomster.« (Lars Haagen Pedersen, s. 78). Eller: »En mulighed er at erstatte forsikringsordningen af en forudsætning om, at forbrugerne består af altruistiske familier/dynastier, der maksimerer nytten ved, at samtlige efterkommeres nyttefunktion indgår i kriteriefunktionen, og at det er den samlede indkomst for alle generationer, der indgår i den intertemporale nyttefunktion« (s. 80). Intertemporalt nyttemaksimerende spædbørn? Familieråd med deltagelse af alle nuværende og fremtidige (!) familiemedlemmer? Min kæde er hoppet af, og jeg synes faktisk det er synd at bruge hjernekraft på den slags.

Økonomistudiet i krise

Hvilket bringer mig til temaet for de tre første artikler i bogen, der handler om udviklingen af øko-

nomuddannelsen i København. Baggrunden er dyster. Polit-uddannelsen ved Københavns Universitet har aktuelt store økonomiske problemer. Svigtende tilgang og lave gennemførelsesprocenter betyder – kombineret med taxameterafregning efter producerede eksaminer – at der er svigtende indtjening til Økonomisk Institut. Der er simpelthen for mange ansatte i forhold til aktivitetsniveauet. Så det kunne være tiden til en selvransagelse. Hvordan kan økonomuddannelsen gøres mere attraktiv, så dygtige og ambitiøse studenter i stort tal (igen) søger til polit-studiet frem for til de andre samfundsvidenskabelige uddannelser som statskundskab og sociologi?

I den første artikel giver Niels Kærgård en levende og præcis skildring af polit-studiets hamskifte i begyndelsen af 1970'erne. Det gamle politstudium var et bredt embedsmandstudium, der tog højde for, at embedsmænd ikke kunne klare sig med økonomi alene. Der var jurafag og et stort element af praktisk samfundsbeskrivelse. Med studiereformen fra 1970 skiftede fokus. Den treårige grunduddannelse fik vægt på økonomisk teori, matematik og statistik. Først på den afsluttende mere valgfrie del kunne der ske en drejning i embedsmandsrelevant retning. Politstudiet var blevet et økonomistudium. Drivkræfterne bag denne reform var en gruppe yngre teoretisk orienterede lektorer, som i forbindelse med »studenteroprøret« nu havde fået øget magt. Støttet af »flittige studenter«, som Niels Kærgård beskedent skriver.

Skiftet fra et embedsmandsstudium til et økonomistudium fik afgørende betydning for politstudiet: »Et embedsmandsstudium skal indeholde det, embedsmænd direkte har brug for. Og det kan analyseres direkte ved at spørge, hvad man faktisk får brug for i ministerierne. Men et økonomistudium skal koncentreres om den bedste økonomiske teori.« (s. 5). Det tredje alternativ i form af en bredere samfundsvidenskabelig grunduddannelse »fandt dog aldrig megen støtte i fagøkonomiske kredse.« (s. 5).

Min gang består af ...

Var skiftet så en god idé? Niels Kærgård er ikke helt klar på sagen: »I en ret veldefineret forstand var alt, hvad der skete, derfor fremskridt. Men selv om man går fremefter, kan det godt føre en ud i grøftkantene. Vi er således langt fra en situa-

tion, hvor alle problemer er løst. Men løsningen er at finde den rigtige vej videre fremefter, ikke at gå baglæns.« (s. 9).

De to andre debattører under dette hovedtema er renere i truttet. Professor Hans Keiding fra Økonomisk Institut konstaterer at »Gennem de sidste årtier har de politstuderende sukket under byrden af den formalisering, der i stadig større grad har sneget sig ind i den økonomiske teori og dens anvendelser.« Ganske vist konstaterer han, at matematikernes interesse for at samarbejde med økonomerne er blevet mindre i de senere år. Men »... måske har man alligevel lov til at håbe på – og arbejde for – en stadig større anvendelse af matematik i den økonomiske teori.« (s. 24). Formlernes indmarch hverken kan eller bør standses.

Jesper Jespersen, som selv er polit-uddannet, men nu professor ved RUC, tager derimod polit-studiet ved vingebelet. Redskabet er blandt andet en evalueringsrapport fra 1998. Denne rapport fremdrog kritiske aftagerkommentarer og påpegede også det store frafald blandt de studerende. Jesper Jespersen ser flere problemer ved dagens politstudium. Matematiseringen og den abstrakte analyse er det ene. Faget giver ikke de nye studerende oplevelsen af at beskæftige sig med konkret og jordnær samfundsøkonomi, men med kunstige modelverdener befolket af nyttemaksimerende spædbørn og altruistiske familiedynastier. Et andet problem er den stædige fastholden ved et traditionelt skel mellem objektiv videnskab på den ene side og etiske og moralske holdninger på den anden. Igen savnes en mere realistisk holdning til den erhvervsfunktion, som de uddannede økonomer skal fungere i.

Derfor ønsker Jesper Jespersen sig en ny reform af politstudiet, hvor matematikken bliver nedtonet til fordel for en bredere og anvendelsesorienteret tilegnelse af forskellige økonomiske teorier. Samtidig bør tidsprofilen ændres, så bacheloruddannelsen ikke som nu domineres af indlæring af teknisk-matematiske færdigheder, mens der først på den afsluttende del kan ske en fordybelse i mere praktisk rettede fag.

Læseren af denne bogomtale har formentlig forlængst gættet, at jeg ikke er ganske uenig med Jesper Jespersen i hans syn på økonomuddannel-

sen og på faget økonomi i det hele taget. Matematik og statistik kan være gode hjælpere i opstillingen af modeller og forståelse af økonomiske forhold – og samfundsforhold i øvrigt. Ingen tvivl om det. Men dyrkelsen af den matematiske fremstillingsform og den abstrakte teoretiseren er inden for økonomisk teori gået over gevind – og kan hverken tiltrække mange samfundsinteresserede studerende eller sikre brede erhvervskvalifikationer hos kandidaterne.

For en ansat ved en konkurrerende samfundsvidenskabelig uddannelse med stor søgning og høje optagelseskraav giver økonomistudiets problemer selvfølgelig ikke umiddelbart søvnløse nætter. Men det ærgrer mig bare, at mange økonomistuderende og senere kandidater først efter afslutningen af studiet får chancen for at opleve, at økonomi faktisk kan være et spændende fag med vigtige indsigter, som både kan give anledning til kritisk eftertanke – og levere gode råd til dem, som måtte have råd behov.

Per Kongshøj Madsen, lektor, cand.polit.(!),
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Hans Mouritzen

»At forklare international politik«

Jurist og Økonomforbundets Forlag 1999, 156 s., 200 kr.

Denne lille bog henvender sig primært til universitets- og seminariestuderende. Forfatterens hensigt er: » at præsentere de grundlæggende mekanismer i international politik, international organisation og dansk udenrigspolitik med relevante eksempler«.

Lad det være sagt med det samme: Bogen egner sig ikke til undervisning i international politik ved statskundskabsuddannelserne. Dertil er den alt for smal. Der findes på området langt mere dækkende indføringen som for eksempel Chris Brown »Understanding International Relations«, Georg Sørensen og Robert Jacksons »Introduction to International Relations« og John Bayliss og Steve Smith: »The Globalization of World Politics – an

Introduction to International Relations«, alle udkommet inden for de sidste par år. Som elementær indføring ligger den på linie med Jönsson, Elgström og Jerneck: »Internationell Politik« fra 1986 og Hans Branners :»Det ny Europa – international politik i forandring« fra 1996, to bøger, der har samme målgruppe og er af omtrent samme omfang.

Bogens første fire kapitler diskuterer problemer omkring forklaring i international politik, og kritiserer komparativ udenrigspolitik og systemteori i lyset af forfatterens egen traditionelt realistiske teori, der har omgivelsesniveauet i fokus. I kapitel 5 analyseres samspillet mellem omgivelser og indre forhold i staterne og det fastslås (lidt skråsikkert), at de ydre vilkår har »primat« over de indre forhold (s.60). I kapitel 6 ses internationale organisationer som statsinstrumenter, der lever på staternes nåde, og forskellige teorier om europæisk integration diskuteres kortfattet. I kapitel 7 om dansk udenrigspolitik pointerer forfatteren sin idé om omgivelsesniveauets betydning og dets indvirkning på de interne processer i staterne. I et afsluttende kapitel om erkendelsesteori diskuteres forholdet mellem teori og virkelighed.

Bogen er velskrevet, pædagogisk tilrettelagt og egner sig som indføring på mere praktisk orienterede uddannelser, eksempelvis officersskolerne, journalistuddannelserne, handelshøjskolerne, lærerhøjskolerne, Folkeuniversitetet og formentlig samtidshistorie. Bogens force ligger i, at den er skrevet på dansk, at den rummer et kapitel om dansk udenrigspolitik og anlægger et traditionelt realistisk syn på international politik, svarende til mange menneskers opfattelse af, hvad international politik er og drejer sig om. Det sidste er samtidig en af bogens svagheder, fordi man dermed kommer til at overse, at der ikke alene er skabt nye betingelser for international politik igennem de sidste 30 år, men også, at der rent faktisk sker institutionelle forandringer, som udfordrer forfatterens statscentrerede opfattelse af international politik. Det erkendes af forfatteren, at eksempelvis EU, der ustandseligt producerer overstatslige reguleringer, udgør en sådan udfordring, men i sin analyse falder forfatteren tilbage på forestillingen om, at det er staterne, der i sidste instans bestemmer, og at der basalt kun er tale om et mellemstatsligt samarbejde. Det er klart, at der findes for-

fattere, der hylder samme standpunkt, men i hvert fald i anmelderens øjne er det en fejl, at andre syn på udviklingen fejles af bordet. Det overses, at staterne som aktører sammen med mange andre slags aktører på lavere niveau deltager i en europæisk politisk proces, som går ud på at regulere deltagernes interne og eksterne miljø gennem etableringen af og brugen af overstatslige institutioner. I denne proces ændres det internationale systems struktur. Man kan mene, og formentlig med rette, at staten fortsat er den dominerende organisationsform i det internationale system i dag, men det er uheldigt, at man ikke kan se tilbage i tiden og i dag måske frem i tiden og forestille sig andre politiske organisationsformer i det internationale system, således som for eks. John Ruggie har gjort. Hvis man blot falder tilbage på en traditionel og meget udbredt forståelsesmåde, risikerer man at være blind over for udviklingstendenser, der måske er i deres vorden, men ikke desto mindre kan vise sig at indebære dannelsen af strukturer og politiske processer ved siden af eller over staten, der måske på længere sigt vil frembringe et helt andet organisationskoncept end det nuværende.

Forfatterens formål er at vise, hvordan man forklarer en stats udenrigspolitik ud fra forskellige forklaringsniveauer: systemniveau, omgivelsesniveau, indenrigspolitisk niveau og beslutningstagniveau. Forfatterens store opdagelse er her, at der mellem systemniveau og enhedsniveau i den neorealistske forståelse af international politik eksisterer et overset »omgivelsesniveau«, der er særligt egnet til at forklare den internationale politik, når det parres med ideer om betydningen af geografisk afstand for udøvelse af magt, hvor inspirationen hentes fra Kenneth Boulding, (eller hvem ved? – fra min egen gamle lærebog, »Et internationalt systems sammenbrud«!).

Som eksempel forklares Danmarks Baltikum engagement efter 1989 ved en analyse af omgivelserne: Danmark kunne optræde mere dristigt efter Den Røde Hærs tilbagetrækning. Der eksisterede et magttomrum i Baltikum, modtageligt for nordisk identitets-(demokrati) eksport. Opgaven var overkommelig, fordi vi kunne samarbejde herom med Sverige og Finland. (s.9,104). Traditionelle magtforhold, evnen til at udøve magt og indflydelse, først og fremmest militært, (Den Røde

Hærs tilbagetrækning) spiller en stor rolle i forfatterens analyse af de nære omgivelser, men også fortolkningen af statens interesser (demokrati-eksport) og besiddelsen af kapabiliteter (opgaven var overkommelig). Dermed befinder vi os på traditionel realistisk grund, selvom forfatteren er sig bevidst, at der findes andre forklaringsniveauer. Disse opfattes blot som mindre væsentlige og gør sig efter forfatterens mening kun undtagelsesvist gældende.

Hans Mouritzen henviser til geopolitikken, men kunne også i sin »genopdagelse« have henvist til hele den litteratur, der omhandler Norden og Danmark siden Troels Fink og nordmanden Jens Christoffersen begyndte at analysere de lange linier i de nordiske landes udenrigspolitik, som bestemt af de tre poler England, Tyskland og Rusland. Ideen om regionale dynamikker, regionale poler og »undersystemer« i det internationale system er i dag repræsenteret i bl.a. Barry Buzans sikkerhedskompleks-teori. Når Mouritzen vil lægge distance hertil (s.47) er det ikke rimeligt. Hvad, Mouritzen har gjort, er at se de regionale forhold ud fra det enkelte lands synsvinkel i stedet for, som Buzan, generelt at kortlægge venskabs- og fjendskabs-relationer i det regionale eller lokale område. Det er også noget forskelligt de vil. Buzan vil forklare dynamikken blandt en gruppe af regionale stater, mens Mouritzen vil forklare den udenrigspolitik, som en bestemt stat fører. Det er på den anden side klart, at netop dynamikken i det regionale kompleks er en systemisk faktor, som kan komme til at spille en rolle for den enkelte stat. Et godt eksempel er Danmarks ændrede situation efter 1989. Her indvender forfatteren, at der er tale om sjældne enkeltstående begivenheder (s.19), men glemmer at for eks. internationaliseringen af finansverdenen er et vilkår, som alle stater må forholde sig til dagligt. Den geografisk fikserede analysemetode med hovedvægten på militær styrke gør forfatteren blind for ydre betingelser, der netop kan opfattes som systemiske. Bortrationaliseringen af frygten for atomkrigen som et systemisk vilkår (s.24) svarer dårligt til den europæiske beslutning i 1979 om at indføre mellemdistancemissiler, der kunne nå Sovjet, for ikke at blive krigsskueplads i en begrænset atomkrig, en beslutning der bragte atommagterne til kanten af atomkrig ved en fejltagelse et par år senere.*

Mouritzens ambition går videre end til at ville forklare enkeltstaters udenrigspolitik. Han vil også vise, hvordan man kan forklare international politik mere generelt. Dette kan som oven for nævnt betyde noget forskelligt for forskellige forfattere. Jeg forstår Mouritzen på den måde, at han ved komparation af staters udenrigspolitiske adfærd i deres nærmiljø sigter mod at formulere empiriske lovmæssigheder, som for eks., at en given adfærd modificeres med afstanden til en bestemt polmagt, eller at en given stats udenrigspolitik har en betydelig grad af stabilitet, fordi de nære omgivelser forbliver de samme.

Forfatterens afsluttende erkendelsesteoretiske kapitel, der hviler på den kritiske rationalisme, er i anmelderens øjne velskrevet og vel pointeret. Det giver forfatteren anledning til at kritisere såvel poststrukturalismen som strukturalismen som analyseretninger og induktivismen som metode.

Alt i alt vil læseren kunne have fornøjelse af at læse denne bog trods den lidt snævre synsvinkel, som anlægges. Den er hverken tør eller kedelig.

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

* Ib Damgaard Petersen: »The World War Pattern«, Forlaget Politiske Studier, 1999.

Peter Bøcher & Henrik Lønberg Jørgesen
»Fra Internationalisering til globalisering«
Forlaget Politiske Studier 1999, København, 318 sider, 249 kr.

Forlaget Politiske Studier har i de senere år udgivet PhD-afhandlinger produceret ved Institut for Statskundskab i København, i selskab med monografier og antologier af øvrige forfattere primært ved samme institut. Hertil er nu føjet en række studenterspecialer, der har markeret sig som særligt interessante i specialesammenhæng. Peter Bøcher's og Henrik Lønberg Jørgensen's værk *Fra Internationalisering til globalisering* hører til den sidste kategori. Denne praksis fra forlagets side kan ses som et godt initiativ til at promovere

nye og lovende skribenter på markedet for dansk politologisk forskningsvirksomhed – nye politologer, som kunne have noget nyt at sige, men som ikke selv vil have ret mange chancer for nå ud til en bredere skare af læsere uden en hjælpende hånd fra et politologisk forlag. Der er dog også visse risici ved denne praksis. Vurderingskriterierne for akademisk forskning er, og bør også være, anderledes end de kriterier, der lægges til grund ved specialevurdering. Med andre ord, et speciale i topklasse er ikke nødvendigvis forskning i topklasse. Det foreliggende værk bærer præg af både de helt klart gode sider ved ovennævnte praksis, men også enkelte af de mindre gode sider.

Peter Bøcher og Henrik Lønberg Jørgensen opstiller som udgangspunkt en problemformulering, hvor det fremgår, at de vil undersøge internationaliseringens konsekvenser for forholdet mellem stat og marked. Fornuftigt gør forfatterne opmærksomt på, at de betragter stat og marked som to komplementære størrelser, som gensidigt definerer hinanden. Ligeledes fornuftigt gør de opmærksom på, at forholdet mellem de to størrelser ikke kan analyseres med fokus udelukkende på såkaldt eksterne forhold i den internationale politiske økonomi, men at man også må inddrage interne forhold i staters nationale politiske økonomi.

De første fem kapitler er først og fremmest helliget en diskussion af tre velkendte grundbøger inden for disciplinen International Politisk Økonomi (IPØ): Stephen Gill & David Law (1991), *The Global Political Economy*, Robert Gilpin (1987) *The Political Economy of International Relations* og Susan Strange (1994), *States and Markets*. Forfatterne tager dernæst fortrinsvis afsæt i Susan Strange's klassiske strukturelle konceptualisering af den internationale politiske økonomi med henblik på at analysere en periode på godt og vel to hundrede år. Forfatterne diskuterer korrekt og lødigt disse standardværker i faget International Politisk Økonomi, men der tilføjes ikke noget nyt i vores forståelse af disse standard lærebøger.

På det teoretiske niveau er studiet af den internationale politiske økonomi på en interessant måde sammenkoblet med Ove Kaj Pedersen's begrebsliggørelse af stat og marked i en dansk kontekst. Diskussionen af Ove Kaj Pedersen's teoriapparat er i modsætning til gennemgangen af IPØ-teorien

forbilledlig kort, klar og relevant for den opstillede problemstilling. Det er prisværdigt at forfatterne vurderer internationale økonomiske, politiske og ideologiske forhold på lige fod med interne politiske, økonomiske og ideologiske forhold for at kunne forstå hvorledes forholdet mellem stat og marked i den danske politisk økonomi udvikler sig. Dette vidner om et stort tværdisciplinært overblik og tegner lovende for de empiriske kapitler, der dækker perioden fra 1815 til i dag.

I kapitel 6 diskuteres først perioden 1815-1914, og læseren får indsigt i hvorledes den internationale politiske økonomi liberaliseres og hvorledes en regeringscentreret stat i denne internationale kontekst bidrager til at konstruere den danske markedsøkonomi. Ved århundredeskiftet er den danske økonomi gennemorganiseret og markedsøkonomien færdigdannes af en såkaldt dobbeltcentreret stat med korporatistiske træk. For perioden 1918-1940 trækker forfatterne ligeledes paralleller mellem den internationale politiske økonomi og den nationale politiske økonomi. En tilbagevendende til en liberalistisk international økonomi stoppes brat af børskrakket i 1929, men i Danmark udvikles blandingsøkonomien og den danske stat griber ind med protektionistiske tiltag, opretter valutacentralen i 1932 og igangsætter et ekspansivt økonomisk politisk program. I kapitlet får læseren således et godt indblik i, hvorledes den danske stat og økonomi udvikler sig i samhörighed i en periode på 130 år. Som et specialekapitel, taler vi her om en absolut fin præstation og endnu engang en klar demonstration af en stort empirisk overblik, historisk indsigt og god formulerings-evne. Men som forskningsbidrag må man konstatere, at der ikke bibringes en allerede velbeskrevet periode i både den internationale som den danske politiske økonomiske historie decideret nyt materiale.

Kapitel 7 er værkets andet store empiriske kapitel, som diskuterer internationaliseringens konsekvenser for forholdet mellem markedet og staten i perioden 1945 til i dag. Vi lærer, at krigsøkonomiens restriktions- og reguleringsøkonomi videreføres i den umiddelbare efterkrigsperiode, men at man i Danmark fra og med 1949 begynder at løsne lidt på denne tendens. Blandingsøkonomien vinder fuld indpas i Danmark og den dobbeltcentrerede statsform udvikler sig til den segmentere-

de statsform, som er karakteriseret ved at sektor-specifikke segmenter af offentlige og private myndigheder formulerer og udøver politisk autoritet på begrænsede områder af økonomien. Fra og med 1957 kommer Danmark med i højvækstbølgen, og industrien gennemgår en voldsom moderniseringsproces.

Fra og med 1973 udvikles internationaliseringen til globalisering. Globalisering som koncept defineres først eksplicit, og noget overraskende, på side 273 som værende et udtryk for en åben, international økonomi med stor og stigende strøm af international handel og kapitalinvesteringer på tværs af grænserne'. Globalisering er altså et økonomisk begreb, og dette på trods af at Gill & Law, Strange og Gilpin desuden fokuserer på globalisering af sikkerhed og idéer o.a. og på trods af, at bogens konkrete beskrivelse af internationalisering og globalisering i de to empiriske kapitler også omhandler meget bredere diskussioner end de snævert økonomiske. I Danmark udvikler blandingsøkonomien sig i denne periode til en forhandlingsøkonomi, hvor grænserne mellem stat og marked nedbrydes. Den segmenterede stat udvikler sig i 70'erne til den poly-centrerede stat, gennem hvilken den økonomiske politik lader sig samordne på trods af nedbrydelsen af det statslige hierarki. I 80'erne erstattes den poly-centrerede statsform med den centerløse statsform, som holdes sammen af en fælles samfundsøkonomisk forestilling, hvor alle er afhængige af alle.

Hvordan kan man bedst forstå udviklingerne i den Internationale Politiske Økonomi? Ifølge forfatterne, så er Susan Strange's strukturelle tilgang til studiet af forholdet mellem stat og marked at foretrække frem for Gilpin, som har en bias mod statscentrisme og Gill & Law som har en bias mod økonomisme. Med Strange's IPØ tilgang er vi således i stand til at forstå, hvorledes stat-marked forholdet i Danmark har udviklet sig fra henholdsvis den regeringscentrerede stat til den centerløse stat, og fra markedsøkonomien mod forhandlingsøkonomien. Globalisering siges altså at have haft en indflydelse på, hvorledes statsformen i Danmark har udviklet sig, og hvorledes økonomien er organiseret. Forfatterne konkluderer – igen i forlængelse af Strange – at stater ikke er helt magtesløse i den nye globale økonomi, ej heller har de så meget autonomi, som de havde engang. Hermed

afviser de både Gill & Law og Gilpin's analyser af statens rolle i den globale økonomi.

Vi når ikke til nogen større og systematisk forståelse af de mere præcise kausale links, der måtte spille en rolle for internationaliseringens og globaliseringens påvirkning af forholdet mellem stat og marked i Danmark. Der er opstillet et (allerede kendt) begrebsapparat, der hjælper læseren til at kunne forstå udviklinger i to analytisk set separate sfærer – den internationale og den nationale politiske økonomi – men vi har ikke diskuteret de kausale relationer, der måtte være mellem disse to sfærer. Korrelation, hvis man kan tale om en sådan, mellem det internationale og det nationale er ikke det samme som kausalitet. På forfatterens eget spørgsmål om hvorvidt bogen har kunnet forbedre vores forståelse af hvordan dansk politik og økonomi samt danske stat-marked forhold forandres af eksterne forhold' (p. 305), så må man nok besvare dette benægtende. Når forfatterne derimod spørger om de har fået en dybere forståelse af internationalisering og globalisering såvel teoretisk og empirisk' (ibid), så må man derimod svare Ja og hér er bogen en god og let tilgængelig beskrivelse af netop disse processer. Overordnet set giver dette specialebidrag altså et godt mainstream indblik i hvad økonomisk globalisering egentlig består af i et historisk perspektiv.

Martin Marcussen, adjunkt
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Nicholas Moussis

»Access to European Union«

European Study Service 1999, Belgien,
ISBN 87-90935-00-4, 488 kr.

Nicholas Moussis

»Guide to European Policies«

European Study Service 2000, Belgien,
ISBN 87-90935-01-2, 300 kr.

EU-samarbejdet har i løbet af perioden fra samarbejdets etablering for omkring et halvt århundrede siden og frem til i dag i stadig stigende grad været med til at sætte den økonomiske og politiske dagsorden i Europa. Europæisk politik og de euro-

pæiske økonomier har været under konstant forandring. Der er ingen grund til at formode, at det i fremtiden skulle forholde sig anderledes.

Denne udvikling har sat sig markante spor, dels i antallet af medlemmer i EU-samarbejdet, dels i en lang række løbende ændringer af den europæiske dagsorden og i samarbejdets økonomisk-politiske indhold.

Fra oprindeligt 6 medlemslande er der i dag i EU 15 medlemslande. Dertil kommer, at der er indledt optagelsesforhandlinger med blandt andet 10 central- og østeuropæiske lande. Desuden er Tyrkiet blevet udnævnt som kandidatland for medlemskab af EU.

EU har udviklet sig fra at være en toldunion og et fælles marked til nu også at omfatte en økonomisk og monetær union med en fælles valuta. Denne udvikling i integration i såvel dybden (flere politikområder inddrages) som bredden (flere medlemslande) har skabt nye samarbejdsformer og ændret rammerne for samarbejdet siden den gamle Rom-traktat trådte i kraft i 1958.

De forskellige politikområder i EU har også været påvirket af den øgede globalisering, som konstant ændrer vilkårene for den internationale økonomi og for velfærdssamfundene i de enkelte lande.

Der findes i dag en stor mængde litteratur, der godt og grundigt beskriver den økonomiske integrationsproces i EU samt EU's institutioner. Derfor kunne man synes, at der ikke er behov for nye bøger på området. Det er kun til dels rigtigt.

I lyset af den hastige udvikling i EU's politikker har store dele af litteraturen især sat sig for at belyse det europæiske samarbejdes historie, EU's institutioner, EU-budgettet, beslutningsprocedurer, de overordnede politikker på de mest betydningsfulde områder i EU, eller den har været meget sektorspecifik.

Det har imidlertid været svært at finde litteratur, der mere helhjertet forsøger på en gang at give et grundigt og opdateret overblik over samtlige politikområder, der til stadighed styrkes og udvikles inden for rammerne af det økonomiske samarbej-

de i EU. Og de bøger, det i en kort tid lykkes for, bliver desværre forældede ganske hurtigt.

Nicholas Moussis' bog »Access to European Union: law, economics, policies« er imidlertid en undtagelse. Denne bog giver en grundig beskrivelse af de økonomiske politikområder fra Rom-traktaten over Fællesakten, Maastricht-traktaten og Amsterdam-traktaten og opdateres tilmed årligt. Den indeholder en særdeles omfattende gennemgang af samtlige de politikker, som EU beskæftiger sig med – lige fra de overordnede politikker såsom toldunionen, det indre marked og den økonomiske og monetære union til hver enkelt sektorafgrænset politikområde.

Der er tale om en slags håndbog skrevet af en person, som kender EU-systemet og beslutningsgangene indefra som ansat på højt niveau i Europa-Kommissionen. Umiddelbart lyder det ikke særlig spændende – »en håndbog i EU's politikker« –, men varedeklarationen snyder. For den interesserede læser, der ønsker at være godt og grundigt klædt på til at forstå EU's politikområder, er der tale om et rigtigt nyttigt værktøj.

Bogen giver sig ikke ud for at være en hurtigt læst bog – det tilsiger stoffet i sin natur ikke. Bogens fortjeneste skal findes i helt andre forhold, nemlig at den skridt for skridt systematisk gennemgår indhold, baggrund og begrundelser for hver af de enkelte påtænkte eller gennemførte politikker.

Gennemgangen suppleres med en mængde nyttige faktuelle oplysninger samt systematiske henvisninger til de centrale lovtekster og en række domme. Dette suppleres inden for hver politikområde med en områdespecifik bibliografi.

Under hvert enkelt politikområde gennemgås de vigtigste direktiver, forordninger samt politiske aftaler. Dette er i sig selv særdeles nyttigt i det daglige arbejde med stoffet, da det netop i forbindelse med EU-stof ofte viser sig nødvendigt at forholde sig til den egentlige oprindelige lovtekst, for at kunne bedømme og forstå betydningen eller rækkevidden for det enkelte land af en given politik i EU.

Bogen er systematisk bygget op omkring selvstændige afsluttede afsnit og kapitler, så det er muligt at læse f.eks. 5 sider om området »van-

drende arbejdstagere« eller 10 sider om »tilnærmelse af indirekte skatter« eller et helt kapitel omhandlende samtlige aspekter af EU's miljøpolitik.

Hvert kapitel er bygget op efter samme model: Først gennemgås den overordnede ramme for et politikområde. Dernæst gennemgås de enkelte delpolitikker under hovedområdet – f.eks. vand, udledninger, havforurening, luftforurening o.s.v. under miljøområdet. Hvert kapitel afsluttes med en vurdering af udviklingen på det pågældende politikområde, de formodede fremtidsudsigter herfor samt den områdespecifikke bibliografi.

Bogen er hverken spekulativ eller teoretisk. Den beskriver retstilstanden og mulighederne i anvendelse af de forskellige af fællesskabets økonomiske politikker. Den giver en grundig beskrivelse af de forskellige politikinstrumenter, der er til rådighed for EU-samarbejdet og for hvert enkelt land.

Det er simpelt hen befriende at læse en EU-bog, der ikke samtidig absolut skal ses som et bidrag til den altid fortløbende danske EU-debat om fordele og ulemper ved EU-samarbejdet.

Nicholas Moussis' bog bygger bro over spændingsfeltet mellem jura, økonomi og politik. Det gør bogen til et rigtigt nyttigt arbejdsredskab i den offentlige administration og er samtidig nyttig for den læser, der af nysgerrighed ønsker at vide mere om EU-samarbejdet uden at være bange for at give sig i kast med en fagbog – for det er der tale om. Det er ikke godnatlæsning. Tværtimod – det er en bog, der kræver noget af sin læser, men den kan til gengæld anvendes og anbefales bredt både af interesseorganisationer og større virksomheder samt i undervisningen på videregående uddannelsesinstitutioner.

Har man ikke plads på reolen til knap 600 sider findes bogen også i en mindre omfattende udgave – men stadigvæk opbygget efter samme principper og ligeledes årligt opdateret. Titlen på den »lille« udgave af bogen er »Guide to European policies«.

Thomas Alslev Christensen,
kontorchef i Økonomiministeriet
og ekstern lektor ved Økonomisk Institut,
Københavns Universitet

Introduktion til makroøkonomisk teori

Af Jesper Jespersen

Hvorfor er arbejdsløsheden 5 pct. i Danmark og 10 pct. i Tyskland?

Få svaret i denne grundbog i makroøkonomi. Indholdet er afpasset til kravene i nationaløkonomi på første år ved de højere økonomiske uddannelser. Fremstillingen understøttes i vidt omfang diagrammer, der er lette at gå til. Brug af matematik er begrænset til et minimum. Bogen er en lærebog og nyttig for enhver, der ønsker en introduktion til samfundsøkonomi.

Bogen giver en systematisk præsentation af de centrale teorier til forståelsen af arbejdsløshed, inflation, budgetunderskud og miljøpåvirkning og hvorledes disse væsentlige samfundsøkonomiske forhold gensidigt påvirker hinanden både nationalt og internationalt. Sidste del omfatter en historisk gennemgang af udviklingen inden for makroøkonomisk tænkning – fra Adam Smith via John Maynard Keynes til Milton Friedman.



1. udgave 2000
177 sider, hæftet
Bogladepriis kr. 235,00

Bogen kan købes hos boghandleren eller via Internet:
www.djoef.dk/flhome.htm



Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Gothersgade 133 · Postboks 2126 · 1015 København K
Telefon 33 95 97 00 · Fax 33 95 99 97 · e-mail fl@djoef.dk