

Nr. 3 - 1997
70. årgang

Øko no & mi & Poli tik

**Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag**

Økonomi & Politik 1997

70. årgang nr. 3. Oktober 1997

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 Samfundskøkonomi, Formand: Professor Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Kongelig Veterinær- og Landbohøjskole.

Ansvarshavende redaktør:

Afdelingschef Peter Nedergaard, Forbrugerrådet, Fiolstræde 17, Postboks 2188 1017 København K. Telefon 33 13 63 11.

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
- Lektor Steen Thomsen, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Handelshøjskolen i København
- Direktør Peter Wendt, Landsbankernes Reallånefond

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: fl@djoef.dk
http://www.djoef.dk/flhome.htm

Abonnement for 1997:

- Privatpersoner: kr. 325,00
 - Institutioner, organisationer, virksomheder: kr. 375,00
- Priserne er incl. moms

Tryk: Gentofte Tryk

ISSN 030-1906

Indhold

Redaktionelt forord 3

TEMA: MILJØPOLITIK

Kan bæredygtighed måles? 4

Anders Christian Hansen

Emballage – et virksomhedsproblem eller et samfundsproblem? 14

Per V. Freytag og Niels Jørgensen

En velfærdsindikator for Danmark 1970-1990 22

Peter Rørmose Jensen

Ægte opsparring – et operationelt bæredygtighedskriterium 34

Anders Christian Hansen

Den historiske miljødebat i seks danske aviser 48

Bent Jensen

Fra grøn politik til grøn protektionisme 56

Erik Beukel

GENERELT:

Politisk kronik, 1. halvår 1997 63

Lars Bille

Redaktionelt forord

Miljøpolitik er temaet for dette nummer af *Økonomi & Politik*.

I den første artikel analyserer *Anders Christian Hansen* spørgsmålet om, hvordan bæredygtighed kan måles, og han gennemgår i den forbindelse den historiske udvikling bag begrebet om bæredygtighed, og hvordan det er blevet anvendt konkret i det danske samfund. Han slår i den forbindelse ned på de mange problemer, der har været med at finde konkrete økonomiske modeller til at måle, hvorvidt én politik f.eks. er mere bæredygtig end en anden.

I den næste artikel analyserer *Peter V. Freytag* og *Niels Jørgensen* spørgsmålet om, hvorvidt emballage er et virksomhedsproblem eller et samfundsproblem. De beskæftiger sig især med om og hvordan man fra politisk hold kan udnytte miljøkrav på emballageområdet til innovationer og menneskeomkostningerne for virksomhederne m.h.p., at de vælger miljørigtige løsninger i produktionen.

Peter Rørmose Jensen beskriver et projekt m.h.p. at prøve, om nationalregnskabet kan bruges som udgangspunkt for analyse af udviklingen i velfærdet. Konklusionen er imidlertid ikke opmuntrende. Peter Rørmose Jensen stiller sig tvivlende overfor, om velfærdsindekset kan blive et egnet instrument til politisk at holde regnskab med f.eks., om miljøtilstanden lider for meget under den økonomiske vækst.

Anders Christian Hansen analyserer i sin anden artikel størrelsen af de værdier, der efter-

lades til fremtidige generationer. De centrale spørgsmål er dels, hvor store værdier de fremtidige generationer har krav på og dels hvilke naturressourcer, der skal medregnes i national formue. Det viser sig, at forbruget af naturkapital i den danske økonomi er forholdsvist beskedent både i forhold til den samlede bruttonationalindkomst og forbruget af realkapital.

Bent Jensen analyserer i sin artikel den historiske miljødebat i seks danske aviser, og han gør i den forbindelse op med den antagelse, at miljødebatten først og for alvor satte i gang på et tidspunkt i slutningen af 1960'erne eller begyndelsen af 70'erne i forbindelse med de opgaver af forskellig karakter, der prægede disse år. Ved gennemgangen af aviserne har han fundet frem til, at også vore bedsteforældre og oldeforældre førte en til tider meget følelsesladet og politisk debat om miljøforhold.

I den sidste artikel analyserer *Erik Beukel* den mulige eksistens af en slags grøn protektionisme. Analysen i Beukels artikel viser, at valget mellem miljøhensyn og frihandelshensyn indeholder en række centrale usikkerhedsfaktorer, og at disse faktorer sjældent kan isoleres til et enkelt valg mellem miljø og frihandel.

Lars Bille slutter af med en politisk kronik dækkende første halvår af 1997.

Peter Nedergaard
Redaktør

Kan bæredygtighed måles?

Anders Chr. Hansen, adjunkt, Roskilde Universitetscenter

1. Bæredygtig udvikling

I 80'erne kom det politiske gennembrud for den miljøbevidsthed der på mange måder har sat dagsordenen i 90'erne. Brundtland-rapporten (WCED, 1987) markerede et vendepunkt der gjorde miljøpolitik til et storpolitisk hovedtema ved siden af de hidtil dominerende temaer som *økonomisk vækst* og *militær sikkerhed*.

Et af budskaberne i Brundtland-rapporten er den allerede dengang nærmest klassiske miljøøkonomiske pointe at naturen også har værdi for os, selv om den ikke bliver opgjort på samme måde, som bruttonationalindkomsten (BNI) bliver det. En forøgelse af BNI er ikke nødvendigvis udtryk for en bæredygtig udvikling. Hvis den eksempelvis tilvejebringes på en måde som medfører at vigtige naturressourcer går tabt på længere sigt kan den aktuelle økonomiske vækst være på bekostning af fremtidige generationers levevilkår.

Brundtland-kommissionen sluttede sig altså til de kritiske røster som igennem årtier har advaret imod at tro at økonomisk vækst altid er ensbetydende med fremskridt. Men kommissionen gik også videre og definerede økonomisk vækst som *en del af* den bæredygtige udvikling. Denne tilsyneladende modsætning lader sig forklare af en række forhold. For det første er økonomisk vækst i de fattige lande en *forudsætning* for udvikling overhovedet. For det andet hænger den globale økonomi så meget sammen at det er vanskeligt at forestille sig en høj økonomisk vækst i udvik-

lingslandene uden nogen vækst i industrilandene. For det tredje er det ikke ligegyldigt *hvad, der vokser*. Nogle erhverv er mere forurenende end andre og indenfor hvert erhverv kan man vælge imellem mere eller mindre forurenende teknologier. Og for det fjerde er det ikke ligegyldigt *hvem, der får andel* i de voksende indkomster og dermed forbrugsmuligheder. Brundtland-kommisjonen lagde stor vægt på *fordelingsspørgsmålet*, både indenfor og imellem generationer.

På denne baggrund kunne Brundtland-kommissionen anbefale at skifte den hidtil dominerende målsætning om maksimal økonomisk vækst ud med en målsætning om *bæredygtig udvikling*. Men hvad er egentlig forskellen på de to målsætninger? Kommissionens svar handler mest om hvad bæredygtig udvikling *ikke* er. Samfundsudviklingen er generelt ikke bæredygtig, hvis den afgørende forringer fremtidige generationers levevilkår, hvis den forringer andre folks levevilkår eller fastlåser samfundets ringest stillede i fattigdom.

Makroøkonomisk har begrebet således noget at gøre med et forbrug på andres bekostning, et *overforbrug*. Det interessante økonomiske spørgsmål er så hvornår man kan sige, at der er tale om overforbrug. Selv om Brundtland-kommissionen i mange henseender klandrer de rige lande for at have et overforbrug kan man ikke tillægge den det synspunkt, at et land, der har en høj levestandard *nødvendigtvis* også har et overforbrug. Derimod har de i kraft af deres økonomiske, teknologiske og

historiske forudsætninger det tungeste ansvar for at gøre den globale udvikling bæredygtig. At leve op til det ansvar kan sagtens forenes med en vis økonomisk vækst. Dermed fik Brundtland-kommissionen om ikke bilagt 70ernes intensive strid om vækst kontra miljø, så i det mindste bundet en nydelig sløjfe på debatten.

Brundtland-kommissionens anbefaling fik bemærkelsesværdigt hurtigt tilslutning fra regeringer og internationale organisationer, og i 1992 tilsluttede næsten alle nationer sig Rio-deklarationen og Agenda 21, hvorved de forpligtede sig til at forfølge målsætningen om bæredygtig udvikling, også i deres eget land. Hensigtserklæringer om at fremme en bæredygtig udvikling er blevet standardindhold i internationale aftaler, deklARATIONER osv. Målsætningen om bæredygtighed og hensyn til miljøet kom endda ind i Maastricht-traktaten om den Europæiske Union og den fik en styrket placering i Amsterdam-aftalen.

I første omgang var regeringernes opbakning ganske vist, som man kunne forvente, især af retorisk karakter. Man kunne lægge hvad som helst i begrebet, bæredygtig udvikling, hvilket da også blev, og stadig bliver, flittigt benyttet i det politiske liv. Efterhånden blev der imidlertid vedtaget mere forpligtende programmer for bæredygtig udvikling både i industrilande og i udviklingslande.

I Danmark vedtog Folketinget i 1987 Vand-miljøhandlingsplanen og året efter en handlingsplan for miljømæssigt bæredygtig udvikling. De blev siden fulgt op af handlingsplaner som Energi 2000, Transporthandlingsplanen og Handlingsplan for en bæredygtig udvikling i landbruget. De er senere blevet afløst af reviderede handlingsplaner, som ligeledes følger Brundtland-kommissionens anbefaling af at integrere miljøhensynet i reguleringen af hver enkelt sektor. Miljøhensynet skal ikke være en specialitet reserveret

for miljøministeriet. For sektor-politikkerne betyder det at de hidtidige målsætninger om økonomisk vækst er erstattet af bredere målsætninger om bæredygtig udvikling. Denne integration af bæredygtighedshensynet i sektorpolitikkerne er nu også indarbejdet i EUs traktatmæssige grundlag.

Ti år efter Brundtland-rapporten er der imidlertid stadig stor fagøkonomisk uenighed om hvorledes en bæredygtig økonomisk udvikling helt nøjagtigt adskiller sig fra en økonomisk udvikling, der alene er vækstorienteret. De gængse makroøkonomiske indikatorer for succes og økonomisk udføre fortæller ikke noget om miljøet. Vi har et meget veldefineret sæt af indikatorer for om økonomien er moden til at slutte sig til ØMUen, men ikke om den udvikler sig mere eller mindre bæredygtigt.

Det har ellers ikke skortet på opfordringer fra de politiske beslutningstagere og fra administrationen om at udvikle egnede værktøjer, som kan bruges til at analysere bæredygtighed. FNs samarbejde om nationalregnskaber tog hurtigt udfordringen op og har i de seneste ti år arbejdet intensivt med spørgsmålet om hvordan miljøregnskaber kan integreres i nationalregnskaberne (se fx United Nations, 1993). I talrige FN-dokumenter har medlemslandene forpligtet sig til at støtte udviklingen af denne slags analyseværktøjer og har indledt samarbejde herom. Udvikling af integrerede analysemetoder er også sat på dagsordenen i EUs miljø- og forskningsprogrammer (se fx EFs 5. Miljøhandlingsplan) og i andre EU-dokumenter. I Danmark nedsattes *Zeuthen-udvalget* til at kulegrave, hvor der skulle sættes ind (Økonomiministeriet, 1990). Senere, i 1993 da det meste af det hidtil oppositionelle *grønne flertal* dannede regering, kom udarbejdelsen af et grønt nationalregnskab til at stå i regeringsgrundlaget side om side med tunge sager som skattereformen, arbejdsmarkedsreformen osv. (Statsministeriet, 1993).

Senest er en årlig vurdering af de samlede offentlige finanser i et bæredygtighedsperspektiv medtaget i forliget om finansloven for 1997 (Finansministeriet, 1996) og miljøet er med i det overvågningssystem for den danske samfundsudvikling som regeringen har sat i værk (Finansministeriet, 1997).

Der er også fra fagøkonomisk hold fremkommet et aneligt antal forslag til *indikatorer* som kan belyse de forskellige aspekter af bæredygtighed, og dertil hørende kriterier til bestemmelse af grænserne for hvornår indikatorerne tyder på bæredygtighed, og hvornår de tyder på det modsatte. Disse forslag inkluderer forskellige *velfærdsindeks*, *opsparingskriterier*, *makroøkonomiske miljøomkostninger*, *biofysiske* og *socio-kulturelle indikatorer* samt begreber som *det økologiske råderum* og *økologiske fodspor*.

Der er imidlertid langt fra enighed om hvad bæredygtig udvikling egentlig betyder, makroøkonomisk set, og det er nok også en medvirkende årsag til at begrebet har fået så stor udbredelse som politisk vision. Hvis der på den anden side overhovedet ligger andet end politisk bragesnak i den ovenfor beskrevne udvikling, så *må* det have nogle makroøkonomiske konsekvenser, at udskifte målsætningen om maksimal økonomisk vækst med en målsætning om bæredygtig udvikling. Makroøkonomisk kan det ikke være det samme.

2. Makroøkonomisk analyse af bæredygtighed

Den traditionelle indikator, der anvendes til at vurdere alternative strategier for økonomisk udvikling overfor hinanden er *bruttonationalindkomsten (BNI) per capita*. Flere økonomer og samfundskritikere har imidlertid insisteret på at der måtte kunne udarbejdes en bedre målestok for økonomisk-politisk succes end *BNI per capita*. En målestok, som kunne give nettotal for den økonomiske udvikling.

Det har heller aldrig været hensigten med BNI at den skulle måle befolkningens velfærd. Den måler befolkningens produktion og nettoindtægter fra udlandet. Det er noget ganske andet, men det er tilsyneladende vanskeligt for ikke-økonomer at skelne imellem BNI og velfærd.

Derfor kan der være en pointe i at kombinere det traditionelle nationalregnskab med data for naturværdierne og for andre væsentlige goder som fritiden. Hvis disse andre data kan omregnes til pengeenheder, kan de lægges sammen med nationalregnskabsdata, og man kan konstruere en målestok for forbruget af materielle goder, miljø og fritid ialt.

En række forslag er efterhånden blevet samlet under fællesbetegnelsen *grønt nationalregnskab* (se fx. Jespersen og Brendstrup, 1994). Det kunne være i form af *satellit-regnskaber* for vigtige naturressourcer med kobling til nationalregnskabets data for produktion og forbrug. Data i sådanne satellit-regnskaber vil i sig selv være *bio-fysiske indikatorer* for bæredygtig udvikling. De kan imidlertid også værdisættes med henblik på sammenvejning med økonomiske data i et *grønt bruttonationalprodukt* (eller snarere en *grøn BNI*).

Nordhaus og Tobin (1972) satte sig for at undersøge om den økonomiske vækst i USA siden anden verdenskrig i virkeligheden havde været omsonst i den forstand, at væksten var sket på bekostning af tab af lige så store værdier. Med udgangspunkt i nationalregnskabet konstruerede de et velfærdsindeks, Measure of Economic Welfare (MEW).

Metoden bestod i at opdele BNI eller rettere dens endelige anvendelse i de komponenter, der betyder noget for befolkningens *aktuelle økonomiske velfærd*, de komponenter, der betyder noget for den *fremtidige økonomiske velfærd* og de komponenter, som *ikke* betyder noget for velfærden overhovedet. Hertil kom-

mer så velfærdsvirkningen af miljøet som i Nordhaus og Tobin's metode afspejledes i kompenserende indkomstforskelle imellem land og by.

Resultatet af Tobins og Nordhaus' analyse var at indekset for økonomisk velfærd ikke afveg så meget fra nationalindkomsten per capita, at det diskvalificerede denne som målestok for det samfundsmæssige fremskridt over større perioder og i grove træk. De fandt også at der ikke var nogen grund til at forsøge at bremse den økonomiske vækst for at bevare naturressourcerne, men at der derimod var god grund til at indføre økonomiske incitamenter til at bevare de naturressourcer, som koster deres brugere mindre end de egentlige samfundsmæssige omkostninger.

Nordhaus og Tobin interesserede sig også for om den opnåede velfærd var bæredygtig i forhold til fremtidig velfærd, og beregnede til det formål det investeringsbehov, der var påkrævet for at kompensere for nedgangen i beholdningen af naturressourcer og nedslidningen af realkapitalen. I beregningen indgik også det investeringsomfang, der var nødvendigt for at opretholde den økonomiske vækst per capita.

Sammen med samtidige bidrag fra Uno (se fx Uno, 1995) har deres metodik dannet skole for senere projekter med det formål at give et mere komplet billede af den økonomiske velfærd, regnet netto for miljøomkostninger (se fx nedenstående artikel om et velfærdsindeks for Danmark). Daly og Cobb (1989) foreslog et bæredygtighedsindeks Index of Sustainable Economic Well-being (ISEW) som yderligere udvidede begrebet om økonomisk velfærd ved også at medregne større *indkomstforskelle* i samfundet som en faktor, der påvirker indekset negativt.

Der er dog også udviklet mere simple indeks til belysning af de økonomiske resultater, der

opnås i de enkelte lande. Et meget anvendt indeks er Indekset for Menneskelig Udvikling (Human Development Index), som beregnes af FNs udviklingsprogram, UNDP (fx 1995). HDI er ikke et velfærdsindeks, men det er meget tæt på. Det er konstrueret af tre delindeks for henholdsvis bruttonationalindkomst per indbygger, alfabetiseringsgrad og forventet levetid. Disse tre delindeks indgår med lige stor vægt idet skoleuddannelse, sundhedsniveau og indkomstniveau anses for lige væsentlige forudsætninger for menneskelig udvikling.

I den teoretiske litteratur er fordelingen imellem nutidige og fremtidige *generationer* primært analyseret i forbindelse med forskningen i optimale vækststrategier og i optimale forløb af udtømningen af udtømmelige ressourcer (se fx Dasgupta and Heal, 1978).

Det viser sig at den opsparingsstrategi, der er optimal for en nulevende generation, kan indebære at forbrugsniveauet for fremtidige generationer går imod nul. Dette kan blive tilfældet, hvis man opererer med en konstant og positiv diskonteringsrate.

Dette gælder også i forbindelse med udtømning af mineralreserver, som det selvsagt ikke kan betale sig for den nutidige generation at gemme til senere generationer.

Spørgsmålet er så hvilke regler og principper, man skal følge for at undgå en sådan udvikling som absolut ikke kan betegnes som bæredygtig. Den teoretiske diskussion om dette spørgsmål er langt fra afsluttet, men nogle resultater er der da kommet ud af den. Det gælder ikke mindst Solow-Hartwick-reglen om at investere ressourceren i realkapital (Hartwick, 1977). Under visse betingelser er det tilstrækkeligt til at opretholde indkomstniveauet, også for de fremtidige generationer. Det har imidlertid givet nye empiriske udfordringer med hensyn til at bestemme ressour-

cerenten og med hensyn til at analysere i hvilket omfang betingelserne er opfyldt.

De biofysiske bæredygtighedsindikatorer vil i naturressource-baserede økonomier have direkte relevans for den materielle produktion (for en oversigt se fx Munasinghe og Shearer, 1995). Et meget anvendt kriterium for bæredygtighed er om befolkningen i et givet område holder sig under områdets *bæreevne* (carrying capacity) som refererer til det antal indbyggere, der kan forsørge sig selv på et bestemt landområde. Begrebet er velegnet til beskrivelsen af subsistenslandbrug og nomadedrift idet det forudsætter at jordens ydeevne osv. ikke forbedres og det er netop karakterisk for landbrug, der er så fattige, at de kun netop kan producere nok til at holde sig i live. Det er derimod ikke egnet til at belyse om en eventuel stigning i jordens ydeevne har baggrund i bæredygtig drift.

Økosystemers *robusthed* (resilience) er også en væsentlig indikator for deres overlevelseschancer. Robustheden er en meget kompleks størrelse, som det er uhyre vanskeligt at måle. En mulighed er at konstruere et indeks for *biodiversitet*. Det involverer så igen metode-mæssige problemer med hensyn til afgrænsning og vægtning af arter.

I den danske miljøpolitik er de biofysiske kriterier, inspireret af hollandsk miljøpolitik, sammenfattet i begrebet *det økologiske råderum*, som det er den danske miljøpolitiks opgave at sikre. Den natur- og miljøpolitiske redegørelse fra 1995 definerer det økologiske råderum som »den mængde naturressourcer (luft, vand, jord, mineraler, energikilder, naturarealer, planter og dyr mv.), der kan bruges pr. år, uden at vi forhindrer fremtidige generationer i at få adgang til den samme mængde og kvalitet« (Miljø- og Energiministeriet, 1995a, s. 27).

Det foreslås dels at disse råderum bestemmes for de enkelte naturressourcer og dels at der sættes en tidsramme indenfor hvilken, samfundet skal opnå at holde sig inden for råderummet. Tidsrammen skal på den ene side være så kort at den forhindrer økologiske sammenbrud og på den anden side så lang at det er økonomisk og teknisk muligt at gennemføre omstillingen.

Dermed bliver det økologiske råderum snarere en målsætning for omlægningen af de produktions- og forbrugsmønstre som bevirker miljøforringelsen end for de faktiske miljøkvaliteter. Målsætningens opfyldelse vil hænge på om miljøpolitikken faktisk fører til udskiftning af forurenende teknologier med renere teknologier, til at ressourcefrådsende vaner faktisk bliver lagt om osv. Det, der bestemmer de økonomiske omkostninger herved er i høj grad tidsrammen, altså hvor hurtigt det skal gøres.

At definere et økologisk råderum er egentlig i god overensstemmelse med den danske tradition for at tage udgangspunkt i en ønsket recipientkvalitet og grænseværdier ved tildeling af udslipstilladelser. Elementer af denne tankegang findes også i programmet for udfasningen af ozonnedbrydende stoffer, i vandmiljøhandlingsplanen og dens opfølgninger og i foruringspolitikken.

Et af de store problemer er imidlertid at afgøre hvilke miljøkvaliteter, fremtidens generationer har krav på. »Samme mængde og kvalitet« er ikke nødvendigvis det mest oplagte. Der er også mange eksempler på at miljøpolitikken sigter imod miljøkvaliteter, som er bedre end dem, de nulevende generationer fik i arv. Eksempelvis satser vi på at efterlade os et meget større skovareal og meget færre forurenede grunde end vi overtog.

Bestemmelse af det globale økologiske råderum indebærer samme problemer på globalt

plan som på nationalt plan. Miljø- og Energi- ministeriet (1995b) beregner som et eksempel et CO₂-budget på 4000 mia.t CO₂ for det næste århundrede, givet at koncentrationen af drivhusgasser skal stabiliseres på 450 ppmv. At nå det nuværende niveau på 360 ppmv, ensige at reducere det, kan ifølge ministeriet ikke lade sig gøre.

Et andet problem er hvorledes et sådant globalt økologisk råderum transformeres til målsætninger for Danmark og dermed til bæredygtighedskriterier for den danske økonomis udvikling. Selv om Danmark på grund af kulværkkerne har et af verdens højeste CO₂-udslip per indbygger, er vi så få, at det ikke har nogen mærkbar indflydelse på drivhuseffekten.

En ide, som er populær i miljøbevægelserne, er at man kunne beregne hvor stort CO₂-budgettet vil være for hvert år igennem det næste århundrede og dividere dette med den globale befolkning. Det ville give en global målsætning om et bestemt CO₂-udslip per capita og den kunne samtidigt være målsætningen for den danske klimapolitik. Det ville være en retfærdig fordeling af det globale CO₂-budget, idet der ikke er nogen argumenter for at nogle af verdens indbyggere skulle have større ret til en global ressource end andre.

Inddragelse af retfærdighedsaspektet forudsætter imidlertid, ihvertfald i dette tilfælde, at der er fastsat nogle rettigheder for ellers giver retfærdigheden ingen mening. Med andre ord skal de øvrige lande erkende, at der er et CO₂-budget og være villige til at dele det igennem internationale aftaler. I praksis vil det dog næsten med sikkerhed være nødvendigt at fordele kvoterne på en anden måde for overhovedet at få en aftale i hus. Det har fx også været tilfældet med fordelingen af EUs fælles udspil om en 15% reduktion af CO₂-udslippet til den næste klimakonference.

Hvis der indgås en aftale om sådanne rettigheder, vil det, uanset rettighedernes fordeling, være billigst for alle parter, at gøre dem omsættelige. På den måde kan de lande, for hvem det er dyrt at skære ned på CO₂-udslippet købe rettighederne fra lande, hvor det er billigere. Hvis de ikke er omsættelige vil lande, der har større udslipskvoter end de aktuelt bruger, være tilskyndede til at opbygge energifrådsende produktion. En erfaring, vi fik fra aftalen om ozonlagsnedbrydende stoffer. Konsekvensen er, at bæredygtighedskriteriet i så tilfælde ikke kan være samme per capita udslip som det globale.

Hvis de øvrige lande derimod stiller sig afventende an og ikke vil indgå aftaler, er spørgsmålet ikke om hvad, der er mest retfærdigt, men hvordan et land som Danmark bedst kan overtale dem til at føre en bæredygtig klimapolitik. I dette tilfælde kan diplomatisk argumentation have en vis virkning og det kan også have en gunstig effekt at demonstrere, at Danmark følger disse mål.

Imidlertid må man gå ud fra at denne påvirknings gennemslagskraft vil være størst, hvis det også kan demonstreres at de andre lande kan reducere CO₂-udslippene betydeligt uden at komme i økonomisk ufare. Det fordrer at energipolitikken har et omkostnings-effektivt design, at mulighederne for at opnå billigere CO₂-udslip ved koordinering af klimapolitikken med andre lande udnyttes og at der satses på udvikling af CO₂-neutrale energiteknologier, som er konkurrencedygtige og dermed attraktive for andre lande at indføre. Men det er et spørgsmål om bæredygtighedsstrategier snarere end bæredygtighedskriterier så det vil ikke blive uddybet nærmere her.

En beslægtet indikator er *det økologiske fodspor* (Wackernagel og Rees, 1996), som er et indeks for det samlede arealforbrug, der medgår til produktionen af de varer og tjenester, en given økonomi anvender. Dette arealfor-

brug omfatter ikke alene det arealforbrug som produktionen af land- og skovbrugsprodukter, bolig- og transportydelser osv. lægger beslag på i landet selv, men også i de lande, der importeres fra. Hertil kommer så de arealer der ville blive beslaglagt, såfremt landets energiforbrug skulle være produceret på basis af biomasse og vedvarende energikilder, altså en ret hypotetisk størrelse. Beregninger vedrørende Canada bruges til at vise at selv hvis alle afgrøder og skove var økologisk dyrket, og hvis al energi var fremstillet bæredygtigt og CO₂-frit, ville Canadas materielle forbrug ikke være bæredygtigt såfremt alle andre lande skulle have det samme forbrugsniveau. Der ville simpelthen ikke være plads nok.

De formelle indvendinger, der kan rejses imod denne konklusion er, at arealforbruget ved de forskellige produktioner nok er noget af det, der lettest lader sig reducere. Jordreformer og udvikling af konkurrencedygtige økologiske dyrkningsmetoder, vedvarende energikilder, energieffektive teknologier osv. er opgaver, som ligger lige for, og hvis løsning på længere sigt kan give en mere effektiv anvendelse af de til rådighed stående arealer.

Både de økonomiske og de biofysiske indikatorer og kriterier, som er beskrevet ovenfor, har primært været anvendt indenfor rammerne af en enkelt økonomi. Brundtland-kommissionens rapport og de dokumenter, der siden er vedtaget i FN, er imidlertid gennemsyret af en grundlæggende forståelse af bæredygtig udvikling som et globalt problem. De nationale aspekter bliver dermed primært interessante ud fra den vinkel, at nationerne er de aktører, der former den globale udvikling.

Som Brundtland-kommissionen understreger, ville det være højst inkonsekvent at beskæftige sig så intensivt med fordelingen imellem nutidens og den fjerne fremtids generationer, hvis man ikke også beskæftigede sig med for-

delingen af den globale produktion og de globale naturressourcer indenfor de nulevende generationer og primært imellem industrialiserede lande og udviklingslande.

FNs udviklingsprogram, UNDP, rapporterer år efter år om voksende international ulighed (se fx UNDP, 1995). Det gælder såvel når man måler på bruttonationalindkomsten per indbygger som når man bruger HDI. Andre forskningsresultater peger på en vedvarende tendens til at udviklingslandene indhenter industrilandene med hensyn til levestandard (catch-up-hypotesen).

Det er visse makroøkonomiske størrelser, der kan tjene til nationale indikatorer for bæredygtighed med hensyn til dette aspekt. Kandidater kunne være graden af markedsadgang for, bytteforholdet overfor samt teknologi- og kapitaloverførsler til udviklingslandene. Derimod er det langt fra oplagt hvornår sådanne indikatorer viser bæredygtighed og hvornår de ikke gør. Den danske målsætning om 1% af BNI til udviklingsbistand og 0,5% til miljøbistand er klar nok, men det er ikke til at sige om andre procentsatser ville være mere eller mindre bæredygtige. Hvis der tages udgangspunkt i den nye målsætning fra 1997 om at være foregangsland, skal disse relationer til udviklingslandene blot ikke være ringere end de tilsvarende hos de lande, vi sammenligner os med, og de skal understøtte bæredygtig udvikling i mindst samme grad.

3. Makroøkonomisk overforbrug

Økonomernes værktøjsskasse rummer allerede en række indikatorer på overforbrug. Underskud i udenrigshandelen er en af dem. Strukturelle budgetunderskud, høj rente og inflation er andre. De ovenfor omtalte makroøkonomiske analyser af bæredygtighed har det tilfælles, at de har til formål at afsløre en tilsvarende form for nationalt overforbrug men i en sammenhæng som inddrager naturen, det globale og fremtidige generationer.

På trods af deres forskelligheder, bygger både de traditionelle indikatorer og bæredygtighedsindikatorerne på den forståelse at en udvikling *ikke* er bæredygtig, når den er karakteriseret ved overforbrug. Et overforbrug der skal betales tilbage, enten senere, i en anden sammenhæng eller af andre. De traditionelle indikatorer siger mest noget om den regning, de nulevende generationer i landet skal betale og de negligerer miljøværdierne. Bæredygtighedsbegrebet udvider perspektivet til også at omfatte den regning, der skal betales af resten af verden, de fremtidige generationer og af samfundets ringest stillede og regningen omfatter også miljøet. Spørgsmålet er om man kan lave en rimeligt objektiv definition af denne type overforbrug.

Overforbrug på bekostning af *miljøværdier* er et centralt aspekt i velfærdsindeks og via sundhedstilstanden i indeks som HDI.

Det grundlæggende spørgsmål er hvorvidt og hvordan der kan sættes kroner og ører på offentlige goder som sundhedstilstanden, indkomstfordelingen og naturens skønhed. Hvor meget er for eksempel (sandsynligheden for) et ekstra leveår værd? Er det mere eller mindre værd end en given stigning i bruttonationalindkomsten?

Selv om HDIs ophavsmænd tilsyneladende smyger sig uden om denne diskussion ved *ikke* at sætte priser på, kommer de til at gøre det implicit. Vægtene i et sammenvejet indeks vil nemlig altid være en slags prissætning i den forstand at de svarer til den pris til hvilken hvert point i et delindeks kan »byttes« imod points fra de andre delindeks uden at påvirke indeksets samlede niveau. Når UNDP lader de tre delindeks indgå med lige stor vægt er den implicite værdisætning at et points stigning i indekset for sundhedstilstanden er nøjagtigt lige så meget værd som et points stigning i indekset for bruttonationalindkomst. Dermed sættes der ad bagvejen

kroner og ører på hvormeget et ekstra forventet leveår er værd.

Resultatet er at indikatoren viser de regneforudsætninger, dens konstruktører har puttet ind i den, snarere end forhold i den virkelige verden. Og så er vi lige vidt.

Med hensyn til overforbrug på bekostning af de ringest stillede i samfundet, begår Daly og Cobb (1989) i virkeligheden en lignende brøde når de lader et indeks for indkomstfordelingen indgå i deres *ulighedskorrigerede ISEW* med en arbitrær vægt. Hver for sig giver indeksene for økonomisk velfærd og for indkomstfordeling nyttig information, men der opnås ikke nogen som helst ekstra information ved at lægge dem sammen. Derimod er det vigtigt at foretage konkrete beregninger af hvorvidt denne eller hin fordelings- eller miljøpolitik kan medføre at det samlede forbrug blive mindre end ellers.

Kriteriet for hvornår fordeling og omfordeling af indkomster er tilstrækkeligt retfærdig kan ikke udledes af økonomiske modeller. Det er et politisk-moralsk spørgsmål. Det gælder også for den måde hvorpå den *internationale ulighed* indgår i bæredygtighedsanalysen. Forstillingen om et økologisk råderum hviler hos nogle på den forudsætning at alle jordens indbyggere har ret til det samme økologiske råderum, men ikke nødvendigvis til den økonomiske værdi af det. Der er ikke noget galt i at drage politiske og moralske forudsætninger ind i økonomiske analyser så længe man gør det klart og tydeligt for alverden. Problemerne opstår, når der foreligger skjulte forudsætninger om hvad hvem har ret til.

Overforbrug på bekostning af fremtidige ressourcer kan bestemmes hvis man holder sig til naturressourcer, der har direkte betydning for bruttonationalindkomsten. I så tilfælde kan det uden kontroversielle antagelser bestemmes hvor stort et samlet forbrug, der er

bæredygtigt, givet at fremtidige generationer har ret til en kapitalbeholdning af en vis størrelse. Det siger imidlertid ikke noget om hvorvidt vi også efterlader os miljø- og kulturværdier i passende kvantiteter og kvaliteter. Her er der et trade-off den ene vej fordi bevarelse og genopbygning af kultur- og naturværdier kræver investeringer i bred forstand. Men det betyder ikke at der er et veldefineret trade-off den anden vej. Investeringer i flere motorveje kan ikke uden videre antages at kunne opveje forgiftning af grundvandet.

Konklusionen er, at udviklingen af anvendelige indikatorer kræver at man styrer uden om faldgruber som at tro at alting kan lægges sammen, at tro at alt kan reduceres til et enkelt bæredygtigheds-tal og at tro at man kan lave et mål for bæredygtighed, som ikke hviler på etiske og politiske forudsætninger om hvem, der har ret til hvad. Kan man til gengæld styre uden om dem, er der imidlertid ikke noget, der tyder på at det skulle være umuligt at definere et anvendeligt sæt af bæredygtighedsindikatorer.

Hvis man har defineret udslipbudgetter, kan det opgøres om de overskrides og hvad det vil koste at overholde dem. Hvis man har defineret hvad de kommende generationer har krav på, er det muligt at opgøre om bruttoopsparingen er tilstrækkelig og om miljøkvaliteterne forbedres i tilstrækkeligt tempo. Hvis man har defineret sociale mål vedrørende fordelingen af forbrugsmulighederne, udstødning osv er det muligt at se om de nås. Og hvis man har defineret hvilke økonomiske vilkår udviklingslande og overgangsøkonomier er afhængige af i deres samkvem med os for at få en bæredygtig udvikling, er det muligt at afgøre om vi bevæger os henimod eller bort fra sådanne relationer.

Det afgørende er at man ikke viger tilbage fra åbent at formulere de teknologiske og etiske forudsætninger for beregningerne.

Litteratur

- Daly, H. and J. Cobb (1989): *For the Common Good*.
- Dasgupta, P.S. and G.M. Heal (1979): *Economic Theory and Exhaustible Resources*.
- Finansministeriet (1996): *Finansloven for 1997: Forhandlingsresultater*
- Finansministeriet (1997): *Danmark som foregangsland*.
- Hartwick, J.M. (1977): *Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources*. The American Economic Review, vol. 67, no 5, 972-974.
- Jensen P.R., A.B. Hallam, J. Hauch, E. Møllgaard og O.G. Pedersen (1995): *En velfærdsindikator for Danmark 1970-1990*. Rockwool Fondens Forskningsenhed. Arbejdsnotat nr. 8.
- Jespersen, J. (1994): *A Critical Presentation of the Daly and Cobb Index of Sustainable Economic Welfare*. Mimeo.
- Jespersen, J. og S. Brendstrup (1994): *Grøn Økonomi. En introduktion til miljø-, ressource- og samfundsøkonomi*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jespersen, J. og S. Brendstrup (1994): *Miljøøkonomi*.
- Miljø- og Energiministeriet (1995a): *Natur- og miljøpolitisk redegørelse 1995*.
- Miljø- og Energiministeriet (1995b): *Danmarks Energifremtider*.
- Miljøstyrelsen (1995): *Vækstens konsekvenser*. Miljønyt nr. 12.
- Munasinghe, M. og W. Shearer (1995): *An introduction to the Definition and Measurement of Biogeophysical Sustainability*. I Munasinghe, M. og W. Shearer (eds.) (1995): *Defining and Measuring Sustainability. The Biogeophysical Foundations*. The United Nations University (UNU) and The World Bank.
- Munasinghe, M. And W. Shearer (eds.) (1995): *Defining and Measuring Sustainability. The Biogeophysical Foundations*. The United Nations University and The World Bank.

- Nordhaus, W. og J. Tobin (1972): *Is Growth Obsolete?* In National Bureau of Economic Research (1972): *Economic Growth*. New York.
- Nordhaus, W.D and J. Tobin (1972): *Is Growth Obsolete?* I National Bureau of Economic Research: *Economic Research Retrospect and Prospect: Economic Growth*. General Series 96.
- Pearce, D.W. and G.D. Atkinson (1993): *Capital Theory and the measurement of sustainable development: an indicator of »weak« sustainability*. Ecological Economics, 8, 103-108.
- Pearce, D.W. and G.D. Atkinson (1995): *Measuring Sustainable Development*. In D.W. Bromley (ed.): *The Handbook of Environmental Economics*.
- Solow, R.M. (1986): *On the Intergenerational Allocation of Natural Resources*. Scandinavian Journal of Economics 88(1), 141-149, 1986.
- Statsministeriet (1993): *Ny kurs mod bedre tider*.
- United Nations (1993): *Integrated Environmental and Economic Accounting*. Studies in Methods, Series F, No. 61. Handbook of National Accounting.
- UNDP, United Nations Development Programme (1995): *Human Development Report*.
- Uno, K. (1995): *Environmental options: accounting for sustainability*
- Wackernagel, M. og W. Rees (1996): *Our Ecological Footprint. Reducing Human Impact on the Earth*. The New Catalyst Bioregional Series No. 9. New society Publishers, Gabriola Island, BC, Canada.
- World Bank (1995): *Monitoring Environmental Progress. A report on Work in Progress*.
- WCED, World Commission on Environment and Development (1987): *Our Common Future*. Oxford.
- Økonomiministeriet (1990): *Økonomi og miljø i statistisk belysning*. Betænkning nr. 1210.

Emballage

– et virksomhedsproblem eller et samfundsproblem

**Per V. Freytag, lektor og Niels Jørgensen, professor,
Handelshøjskole Syd**

1. Indledning

I mange forskellige sammenhænge har der igennem en årrække været stigende fokus på miljøspørgsmål. Listen over problemstillinger, som er blevet bragt til torvs, er lang, godt hjulpet af medierne, som kan siges både at have været med til gang på gang, at sætte fingeren på et ømt punkt, men samtidigt også til, i en vis udstrækning, at forvrænge problemerne i situationslysets skær. Et miljøproblem, som med jævne mellemrum kommer på dagsordenen, er emballage. Emballage findes som bekendt i mange afskygninger, og er nok mest fremme i forbrugerens bevidsthed i forbindelse med flasker kontra dåser, eller i forbindelse med forskellige refillanordninger til vaskepulver o.lign. Egentlig transportemballage er der imidlertid ikke den samme (mediemæssige) opmærksomhed omkring, også selvom der anvendes et milliardbeløb på transportemballage hvert år.

Transportemballage omfatter en lang række forskellige produkter i form af paller, kasser, tønder, indpaknings- og omviklingsprodukter, m.fl. Samtidigt er der tale om mange forskellige arter af plast, træ, metaller, folier, m.v. som bruges hver for sig eller i kombination. Hvad der er egentlig transportemballage og hvad der er produktemballage er generelt van-

skeligt at adskille. Nogle emballageformer lader sig imidlertid tydeligt klassificere som transportemballage og andre som produktemballage. Groft sagt består forskellen i, at transportemballagens primære formål er at beskytte under transporten og at lette håndteringen, mens produktemballagens primære formål er at bidrage til eksponeringen af produktet. Her er der et ikke ubetydeligt overlap, men vi vil dog i det efterfølgende primært koncentrere vores analyse omkring de særlige miljømæssige problemstillinger, der knytter sig til transportemballage.

2. Transportemballage som miljøproblem

Selvom transportemballage ikke har tiltrukket sig samme mediemæssige bevågenhed som andre emballageformer, er der ikke desto mindre tale om en form for emballage med ikke ubetydelige miljømæssige aspekter. I Tyskland har der dog været en vis debat om transport-emballage, hvilket har ført til den såkaldte »Verpackungsordnung«, som trådte i kraft i december 1991. Ifølge denne er producenterne ansvarlige for at fjerne og genbruge/genanvende emballagen. I Danmark har der også været en vis interesse i at begrænse emballageforbruget. Der er således indgået en frivillig 5-årig aftale om begrænsning af

emballageforbruget, imellem miljøstyrelsen og industrien.

Der findes dog andre måder at begrænse transportemballageforbruget på. Indenfor industrien har der således været gennemført flere forsøg med andre typer af emballage f.eks. med indførelse af returemballagesystemer af forskellig art. Spektret af mulige alternativer er stort, spændende bl. a. over sammenklappelige plastkasser til metalcontainere og metaltakar.

Sådanne systemer anvendes allerede i dag i begrænset omfang i bestemte brancher og der gennemføres til stadighed nye forsøg med at indføre mere miljøvenlig transportemballage af genbrugs- og returtypen. Imidlertid er der en vis træghed forbundet med at indføre sådanne nye systemer mere bredt. Årsagerne til denne træghed er flere, men spørgsmålet er hvad der eventuelt kan gøres for at fremme processen?

Man kunne således tænke sig en række foranstaltninger, som ville gøre det mere fordelagtigt at etablere og/eller tilslutte sig sådanne systemer. En mulighed ville være at yde tilskud til opstarten af genbrugsemballagesystemer og til et samarbejde herom. En anden mulighed ville være påbud med det formål at tvinge virksomhederne i en bestemt retning. En tredje mulighed ville være, at intensivere kommunikationen omkring eksistensen og fordelene ved sådanne systemer.

I det efterfølgende analyseres den beskrevne problemstilling ud fra en række tidligere gennemførte undersøgelser af returemballageområdet foretaget af de to forfattere (Jørgensen & Freytag, 1994, 1995, 1996). I artiklen lægges der dog først og fremmest vægt på at vurdere, om det kunne være hensigtsmæssigt at påvirke udviklingen fra samfundets side. Derfor gennemgås der først et par eksempler på returemballagesystemer, som allerede er

etableret. Her igennem identificeres de problemer og barrierer, der eksisterer for en indtrængning af sådanne systemer i større omfang. Det fører frem til opstillingen af en række forslag til, hvad der kan gøres for at accelerere udviklingen og dermed begrænse emballageforbruget i samfundet.

3. Erfaringer med returemballagesystemer for transportemballage

Transportemballage er en væsentlig faktor i relationerne mellem de forskellige niveauer i produktions-markedsføringskæden, og det er en faktor, som kun vanskeligt kan ændres på kort sigt. Emballagen skal tilpasses hele det logistiske system. Hvilken transportemballage, der skal anvendes, er derfor ofte et forhandlingsspørgsmål mellem forskellige niveauer i de industrielle netværk.

Er der tale om returemballagesystemer, siger det næsten sig selv, at dette gør forhandlingerne betydeligt mere komplicerede og omfattende. Det afgørende spørgsmål er her, hvem der i et bestemt netværk har størst mulighed for at påvirke hvilket system, der skal anvendes. Forskellige motiver kan spille ind. Det kan være emballagens funktionelle egenskaber som dimensioner og styrke eller det kan være de signaler om f.eks. kvalitet, som emballagen udsender. Emballagen er imidlertid også en omkostningspost, som skal begrænses eller evt. overvælttes på andre niveauer i kæden. Hvorvidt det vil være muligt at etablere et returemballagesystem afhænger således af de risici, som de forskellige interessenter er villige til at løbe, og den magt som de hver især kan udøve.

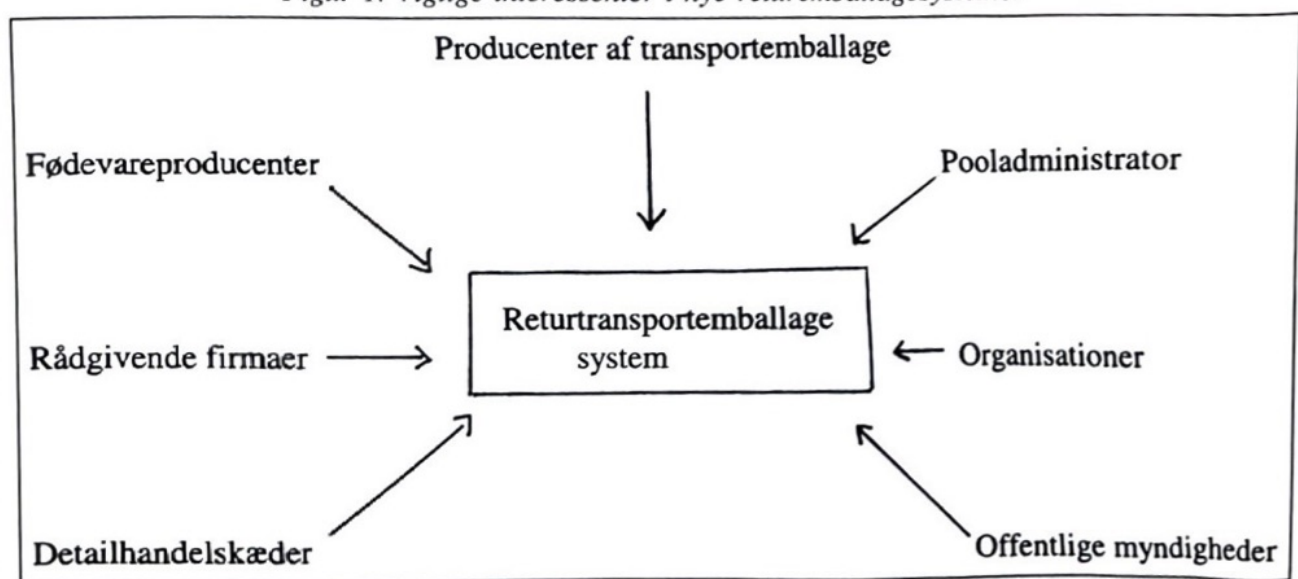
På trods af disse og andre barrierer har der i de senere år været gjort forsøg på at etablere omfattende returemballagesystemer. Succesen hermed har af forskellige årsager ikke været lige stor. Et interessant men også til dels mislykket forsøg var MTP-kassen. Her var der tale om en sammenklappelig dobbeltvægget

plastkasse – ThermoBox – som var beregnet til transport af fisk og fersk kød og evt. grøntsager. Kassen blev udviklet af Norsk Hydro, og den var i første omgang beregnet til transport af laks fra Norge til USA. I 1993/94 blev der gjort et forsøg på at give kassen en større udbredelse i Europa – først og fremmest i Danmark, Holland og Tyskland. Drivkraften bag dette var Van den Bergh Food (Unilever), som etablerede et system med returtransport, vask/rengøring og tilbagelevering af kasserne til leverandørerne af ferske fødevarer som f.eks. fiskeimportører. Det hele blev styret af et pantsystem og af lejeaftaler. Så længe systemet kun skulle anvendes til transport af fisk til Unilevers forarbejdningsvirksomheder, var der ikke de store problemer. Men økonomien i et sådant returemballagesystem afhænger i høj grad af, om det vinder større tilslutning, således at de gennemsnitlige omkostninger kan reduceres. Unilever kunne kræve af sine leverandører, at de kun måtte levere i den udviklede genbrugsemballage, men andre potentielle interessenter (slagterier, kæder m. fl.), som Unilever ikke havde magt over, var ikke interesseret i at tilslutte sig systemet. Det var der både praktiske, økonomiske og magt-

mæssige grunde til. Ikke mindst var kæder og fødevareproducenter ikke interesseret i at gå ind i et sådant system, hvis der ikke var klare økonomiske fordele ved det. I forlængelse heraf var fødevareproducenter uinteresserede i at anvende flere forskellige systemer på en gang, således at man skulle levere i papkasser til nogle kunder og i returplastkasser til andre. Endelig var kæder og producenter ikke begejstret for et system, der var domineret af en enkelt stor producent af fødevarer. Den omtalte ThermoBox har som følge heraf ikke vundet større udbredelse i distributionen af ferske fødevarer.

Andre returemballagesystemer har set dagens lys inden for den danske dagligvaredistribution. FDB har således etableret et modulsysteem bestående af ikke-sammenklappelige plastkasser. Frugt og grønt leveres ligeledes i stigende omfang til en række kæder i plastkasser. Mejeriprodukter leveres i plastkasser og fersk kød i stålkar. Det gælder dog for disse systemer at de er styret af en enkelt leverandør eller distributør, som sørger for, at emballagen kommer tilbage til udgangspunktet. Styringsproblemerne er således begrænsede,

Figur 1. Vigtige interessenter i nye returemballagesystemer



og systemerne er blevet indført af økonomiske/logistiske årsager.

Kompleksiteten ved at etablere mere omfattende returemballagesystemer illustreres tydeligt, hvis man identificerer hvilke interessenter, der findes (se figur 1). For det første er der de direkte involverede parter, når systemet er i drift. Det vil være leverandørerne af dagligvarer og modtagerne heraf, som typisk vil være en detailhandelskæde eller en større butik. Dertil kommer evt. en pooladministrator, som lejer kasserne ud, administrerer systemet og som sørger for rengøring og reparation. Inden et system kan etableres og komme i drift, skal det imidlertid først udvikles og testes. Her kommer potentielle emballageproducenter og konsulentfirmaer ind i billedet. Det er klart, at producenter af plastemballage vil kunne se en interesse i at gå ind i et sådant arbejde. Bliver man den, der udvikler emballagesystemet, får man reelt en monopolstilling sidenhen. Endelig vil der være nogle interessenter, som i større eller mindre udstrækning kan påvirke processen. Brancheorganisationer kan virke som katalysatorer, producenter af engangsemballage kan være interesseret i at forsinke den, mens de offentlige myndigheder har en interesse i at fremme den.

Hvor svært det er at etablere et større returemballage-system kan ses af et igangværende initiativ indenfor den danske dagligvaresektor. Her har der i flere år været gjort forsøg på at udvikle og få accepteret en sammenklappelig returkasse i plast til tørvarer. Både de store dagligvarekæder, en række store dagligvareleverandører, plastproducenter, brancheorganisationer og et konsulentfirma er involveret. Man er nu endelig så langt, at et antal kasser kan testes, men der er stadig lang vej igen, inden systemet vil kunne implementeres i fuld skala.

Nu kunne ovenstående beskrivelser fortolkes på den måde, at virksomhederne generelt ikke

interesseres sig for miljøspørgsmål, og at der kun indføres miljøvenlige foranstaltninger, hvis man kan se en umiddelbar økonomisk fordel i det. Billedet er imidlertid betydeligt mere nuanceret. (Jørgensen & Freytag 1994, 1995)

Flere undersøgelser har vist, at man kan inddele virksomheder efter deres grad af miljøbevidsthed (se f.eks. Guimarães og Liska, 1995). I nogle virksomheder spiller miljømæssige overvejelser overhovedet ingen rolle. Man følger eksisterende regler og synes måske oven i købet, at de er for stramme. Andre virksomheder er begyndt at beskæftige sig mere seriøst med miljøspørgsmål med henblik på at skabe sig et image som »grøn« overfor såvel kunder som leverandører og det omgivende samfund. Man fremhæver det grønne i eksisterende produkter men ændrer i øvrigt hverken på produkter, processer eller emballage. Endnu mere miljøbevidste virksomheder er imidlertid netop begyndt at ændre på produkter, processer og emballage m.m. med det formål at begrænse miljøbelastningen. Endelig er der virksomheder, hvor miljøet er en helt afgørende faktor, som der tages meget hensyn til – endda i højere grad end til den kortsigtede fortjeneste. Miljøet er blevet en del af virksomhedens værdigrundlag. (Jørgensen & Freytag, 1996)

Denne øgede miljøbevidsthed hos nogle virksomheder kan have mange årsager. Man mener måske at en bedre og mere positiv organisationskultur vil blive resultatet. Der kunne også være faktorer som højere energiudnyttelse og mindre spild. Og så kunne et bedre image, forbedret konkurrencedygtighed og højere kundeloyalitet være det, der lokkede.

En konsekvens af at nogle virksomheder bliver mere og mere miljøbevidste er, at samfundet kunne benytte sådanne »miljømurbrækkere« til en direkte påvirkning af andre. Fik man dem til at stille krav til deres le-

verandører og andre samarbejdspartnere, kunne man komme ind i en slags selvforstærkende proces, hvor flere og flere virksomheder blev mere miljøbevidste, og hvor de igen forsøgte at påvirke andre.

4. Hvordan spreder innovationer sig

Man kan undre sig over, hvorfor innovationer jævnlige har så svært ved at sprede sig. Det, der for en udenforstående ser ud til at være et fremskridt, skulle man tro at virksomhederne ville tage til sig og hurtigst muligt implementere. Det gælder jo om at være på forkant med udviklingen. Særligt når det drejer sig om industrielle virksomheder ses imidlertid ofte, at det tager endda meget lang tid for nyskabelser af den ene eller den anden art at trænge igennem og blive accepteret. Forklaringen er naturligvis, at det er noget mere komplekst, tidskrævende og risikabelt for en industriel virksomhed at indføre nye komponenter, nye processer, nye maskiner eller nye emballageformer end det er for forbrugerne at prøve et nyt og måske ikke særligt dyrt produkt.

Sædvanligvis regner man med (se eksempelvis Webster 1979), at den hastighed, hvormed en nyskabelse bliver accepteret af virksomheder, afhænger af dens:

1. Relative fordel dvs. i hvilket omfang den opfattes som overlegen i forhold til hvad den skal erstatte.
2. Forenelighed med eksisterende måder at gøre tingene på.
3. Komplexitet dvs. hvor let det er at forstå og bruge den.
4. Delelighed dvs. i hvilken grad den kan afprøves i en mindre skala.
5. Kommunikerbarhed dvs. i hvilken grad resultaterne af at bruge den kan observeres af eller beskrives for andre.

Sammenholder man nu disse faktorer med det at indføre et nyt returemballagesystem, så

bliver det umiddelbart forståeligt, hvorfor større systemer af denne art har så vanskeligt ved at vinde indpas og blive udbredt. Her vil det især være punkterne 2 og 4, som vil være centrale, samt disse to punkters sammenhæng med punkt 1. Derimod vil det næppe være vanskeligt at forstå og bruge returemballagen, ligesom det næppe heller vil være svært at observere og forklare, om returemballagesystemet fungerer eller ej, eller om det er en økonomisk belastning eller ej.

Det kræves af en del af interessenterne, at et returemballagesystem skal være foreneligt med de eksisterende systemer, ellers bliver det for kostbart og for besværligt. Man kan ikke have to forskellige systemer til at fungere ved siden af hinanden på samme tid. Derved bliver emballageenhedernes mål og mulighederne for at standardisere af afgørende betydning. Kasserne skal f.eks. kunne stables på en europalle og de skal kunne stables sammen med de eksisterende returemballagemoduler. Inden der etableres et system er det derfor afgørende, at man bliver enige om nogle dimensioner, der opfylder disse krav. Det kræver et samarbejde mellem virksomheder, der er traditionelle konkurrenter, og mellem flere niveauer i værdikæden. En virksomhed, som har investeret i mange tusinde genbrugskasser, vil ikke uden videre afskrive denne investering, fordi der er kommet en ny og måske bedre kasse på markedet.

Et genbrugsemballagesystem kan vanskeligt indføres i mindre målestok, for så at udvide det efterhånden som man får det afprøvet og rettet til. Hvis et sådant system skal være økonomisk bæredygtigt, så kræver det på forhånd en betydelig tilslutning fra leverandører og aftagere. Udviklingsomkostninger, transportomkostninger, rengøringsystemer, produktionsomkostninger, opbygning af rutiner kræver, at systemet starter i stor stil for at opfylde punkt 1. – at der skal være tale om et overlegent system i forhold til det eksisterende.

de. Dermed bliver risikoen også betydelig. Hvis det nu alligevel skulle vise sig, at systemet ikke duede, så er det en betydelig investering, der er gået tabt. Selvfølgelig er det muligt at teste dele af systemet i lille målestok – kasserne, håndteringen, eksposeringen – inden implementeringen. Men er der først givet grønt lys, så ruller millionerne. Problemet bliver ikke mindre af, at en række internationale firmaer skal deltage. De vil ikke være så interesseret i at skulle levere i forskellige typer genbrugsemballage til de forskellige landes systemer.

Mange virksomheder skal altså overbevises på forhånd og være med på, at det nye system er en god idé, hvis der skal blive tale om en succes. Ellers havner man i en situation med flere mindre systemer (som f.eks. ThermoBoxen) initieret af en stor kæde/producent, som kæmper om dominans med besværlige og kaotiske tilstande til følge.

5. Er det muligt og hensigtsmæssigt at påvirke udviklingen?

Genbrugs- og returemballage, sådan som de er beskrevet i det ovenstående står således ikke umiddelbart overfor et gennembrud. Trægheden er betragtelig. Hvis der skal ske en hurtigere og mere hensigtsmæssig spredning af mere miljøvenlig transportemballage hvad kan der så gøres for at fremme den? Set i et lidt længere perspektiv er det et spørgsmål om de samfundsmæssige miljøinteresser ikke harmonerer med erhvervsinteresserne. Problemet er imidlertid på kort sigt at set fra den enkelte interessents synsvinkel er det at gå ind i en genbrugsemballageordning forbundet med ikke ubetydelige investeringer og deraf følgende økonomiske risici. Omvendt viser bestræbelserne på at opnå en fælles dansk og helst også en fælles løsning indenfor EU, at der eksisterer en reel interesse blandt de berørte interessenter.

En mere aktiv indsats på det erhvervspolitiske område kunne her være værd at overveje. Problemstillingen kan beskrives som et klassisk eksempel på markedssvigt eller first mover disadvantages. Det er således næppe spørgsmålet, om der bliver tale om etablering af genbrugs- og returemballagesystemer, men det er et spørgsmål om hvornår. Hvis sigtet er at fremme processen mest muligt, kunne dette tale for nogle overvejelser om en midlertidig selektiv erhvervspolitisk indsats. Hermed er der måske tillige mulighed for at være med til at sætte dagsordenen på dette område indenfor EU, fremfor blot at skulle tage de løsninger til efterretning, som relativt snart må forventes valgt i EU-regi/på europæisk plan.

Såfremt man vælger fra offentlig side at gå aktivt ind i en påvirkningsproces, findes der en række forskellige konkrete instrumenter, som vil kunne påvirke processen. Sidenius (1989) opdeler de erhvervspolitiske instrumenter i økonomiske og ikke-økonomiske og i direkte og indirekte subsidier. Endvidere skelnes der imellem generel eller selektiv påvirkning. Ikke-økonomiske instrumenter er måske mindre relevante i denne sammenhæng, idet der jo f.eks. allerede findes et samarbejde imellem de betydende interessenter. Opgaven består mere i at fremme samarbejdet f.eks. via skabelsen af nogle fordele ved at få omsat de gjorte overvejelser til handlinger. (Regionalpolitisk redegørelse 1995).

Mulighederne for mere økonomisk betonedede instrumenter er mange. I den ene ende af skalaen findes således direkte tilskud eller rentefrattede lån, og i den anden ende af skalaen afskrivninger eller fradrag. Eftersom virksomhedernes største økonomiske risici ligger i, at investeringen kan gå tabt på grund af, at der introduceres flere forskellige emballagesystemer, vil en selektiv midlertidig ordning, med primært sigte mod at afkorte den periode, der går, før investeringen er fuldtud amortiseret, sandsynligvis være at foretrække.

Hvis der blev gennemført en midlertidig ordning med det sigte at erstatte engangs-transportemballage(pap) med transportemballage som kan returneres (plast), hvilke konsekvenser ville dette så have set fra de forskellige interessenters synsvinkel?

Betragtet fra offentlig side er der tale om en ordning, som har et sektorspecifikt formål. Det vil have nogle konsekvenser for 1.) de erhvervsmæssige rammevilkår, som 2.) vil påvirke aktiviteten i den private sektor og som 3.) vil have nogle administrative konsekvenser (Erhvervsredegørelsen, 1993). Ordningen vil således føre til en forskydning i efterspørgslen fra pap- til plastprodukter. Dette fører i de brancher (f.eks. fødevarerbranchen), hvor plast erstatter pap, til andre arbejdsrutiner og til en opbygning af viden om hvordan der skal ageres for at sikre at et returemballagesystem kommer til at fungere. Et logistiksystem med et envejs flow ændres til et system der til stadighed skal sikre tilstrækkelig emballagekapacitet i de enkelte led. Dette stiller bl.a. krav om en bedre sammenhængende styring af de enkelte distributionsled end hidtil. Det må forventes at en vellykket implementering af et retur-transportemballagesystem, vil bevirke, at envejssystemer, som de findes i dag, tildels vil forsvinde.

Gennemførelsen af et vellykket projekt indenfor eksempelvis fødevarerområdet vil også kunne have en betydelig signaleffekt overfor andre områder, og dermed være med til at sprede anvendelsen af returemballagesystemer til andre brancher hurtigere end tilfældet ellers ville have været. En indførelse af et returtransportemballagesystem vil derfor kunne blive betragtet som hjælp til selvhjælp p.g.a. at det kun er et spørgsmål om tid før et eller evt. flere forskellige systemer spredte sig indenfor flere brancher.

Der vil sandsynligvis ikke blive tale om umiddelbare prisstigninger på transportemballage p.g.a. en betydelig konkurrence bl.a. imellem udbydere af returemballagesystemer om at indgå i et system. Mulighederne for at opnå en egentlig magtposition via eksempelvis mønsterbeskyttelse af et system(kasse), er begrænsede, da de betydeligste interessenter – detailhandelen – tildels selvstændigt kan definere sine rammebetingelser indenfor distributionssystemet. (Jørgensen & Freytag, 1995).

Yderligere en effekt af en midlertidig erhvervsfremmeordning vil være en påvirkning af papindustrien, hvor der vil blive tale om en betydelig fortrængning, således at den ikke-støttede del af branchen vil få betydeligt ændrede konkurrencevilkår. Her vil det være tvivlsomt, om papindustriens tilbagegang vil kunne opvejes af en tilsvarende fremgang i plastindustrien.

Administration af en erhvervsfremmeordning med det formål at fremskynde indtrængningen af mere miljøvenlige emballagesystemer vil være relativt nemt at foretage. Det vil ikke være svært at se hvortil midlerne er anvendt. Evalueringen af et returemballagesystem kan bl.a. tage sit afsæt i, om det er lykkedes at få indført systemet i flere brancher indenfor en given tidsperiode som erstatning for et andet system. En mere omfattende evaluering må også indeholde krav til bestemte miljømæssige vigtige værdier, som er sat som mål for genbrugsemballage-systemerne(et). Disse værdier kan relatere sig til fremstilling, anvendelse og/eller bortskaffelsen af transportemballagen. Her kan pap- og plastindustrien have en interesse i at påvirke hvilke værdier, som skal tages med, og hvilken vægt, de skal tillægges. Den samfundsmæssige betragtningsmåde må dog først og fremmest bestå i at finde så objektive værdier som muligt, for at man kan få opstillet et samlet mål for de miljømæssige konsekvenser af en omlægning.

Fødevarerproducenter og detailhandelskæder vil kunne se en midlertidig ordning som slutspurten, som kan føre frem til en afklaring af hvilket genbrugs- og returemballagesystem, der skal sættes på i fremtiden. En relativ langsommelig og forsigtig fase vil således kunne afsluttes hvis der er en vilje hertil blandt disse interessenter. En midlertidig erhvervsfremmeordning af den her skitserede type vil endvidere meget vanskeligt kunne opfattes som unødigt offentlig indblanding, men snarere som en ekstra gulerod til de miljøbevidste, uden at dette umiddelbart fører negative konsekvenser med sig for dem, som vælger at benytte sig af andre muligheder.

Plastproducenterne vil givetvis se en accelerering i den nævnte retning som en velkomne mulighed for at øge afsætningen. Derimod vil papindustrien sandsynligvis via en aktiv kommunikations- og lobbyindsats have en interesse i at søge at bremse udviklingen. Transportørerne vil primært opfatte den ændrede transportemballage som et nyt krav til deres tilpasning på handlingssiden af transportemballage, hvor der godt kan optræde forskydninger indenfor branchen blandt udbydere af transportydelser.

Samlet vil konsekvensen af indgrebet ikke være ubetydelig, men samtidigt vil en indsats her kunne være en måde at fremme en udvikling på, som frem til i dag har været meget træg og ikke uden miljømæssige belastninger.

6. Konklusion

Miljø og økonomi er ikke nødvendigvis modsatrettet, således at miljømæssige forbedringer nødvendigvis betyder øgede omkostninger.

Fokusering på miljø kan også føre til udvikling af nye produkter, som kan være interessante set fra virksomhedens side. Omkostninger kan dog være en barriere for en hurtigere indtrængning af miljømæssig rigtige løsninger p.g.a. virksomhedernes tendens til at se mest på indtjeningen på kort sigt. En påvirkning af incitamentstrukturen kan således være værd at overveje. En selektiv midlertidig erhvervsfremmeordning med det sigte at mindske virksomhedens risici vil kunne være med til at fremme en igangværende proces i betydelig grad.

Litteratur

- Freytag, P.V. & Jørgensen, N.: «*Environmental Considerations as an Influential Factor in Industrial Networks*», The 10th IMP Annual Conference Proceedings, Groningen 1994.
- Freytag, P.V. & Jørgensen, N.: «*The Importance of Recycled Packaging and Management of Relations between Producers and Retail Chains*», The 11th IMP Annual Conference Proceedings, Manchester 1995.
- Freytag, P.V. & Jørgensen, N.: «*Models for the Promotion of Recycled Packaging Systems*», Sønderborg, 1996.
- Guimaras, T. & Liska, K.: «*Exploring the Business Benefits of Environmental Stewardship*», Business Strategy and the Environment, vol. 4, 1995.
- Sidenius, Niels Chr.: «*Dansk Industri Politik – nye løsninger på gamle problemer*», Hovedland, 1984.
- Webster Jr., F. E.: *Industrial Marketing Strategy*, Wiley 1979.
- Erhvervspolitisk redegørelse 1993.
- Regionalpolitisk redegørelse 1995.

En velfærdsindikator for Danmark 1970-1990

Peter Rørmose Jensen, fuldmægtig, Danmarks Statistik

1. Indledning

For de, der skal styre og planlægge samfundsøkonomien, er det vigtigt at have et indtryk af hvordan befolkningens velfærd udvikler sig. Til dette formål har man ofte anvendt nationalregnskabet's aggregerede mål for produktionen: bruttonationalproduktet (BNP). En vækst i BNP er således ofte blevet taget til indtægt for, at befolkningen har fået det bedre, eller med andre ord, at velfærden er steget.

Ved udarbejdelsen af det nuværende nationalregnskabssystem i 1940'erne var der forslag om, at det primære formål med nationalregnskabet skulle være at beskrive velfærden (Kuznets, 1948). Men for at opfylde forskellige krav og ønsker til nationalregnskabet's opbygning, blev det imidlertid udformet som et såkaldt *multipurpose system*, der kan sige noget om flere ting, herunder først og fremmest størrelsen af den økonomiske aktivitet. Der er således indgået en del kompromis'er i forbindelse med definitionen af systemet, hvilket betyder, at nationalregnskabet ikke er det optimale værktøj i forbindelse med en vurdering i udviklingen i befolkningens velfærd.

Da man for alvor blev opmærksom på miljøproblemerne i slutningen af 1960'erne blussede kritikken af nationalregnskabet's evne til at måle udviklingen i velfærden op igen, og siden er der blevet offentliggjort en række empiriske forsøg på at rette op på BNP's evne i

denne henseende. Lidt forenklet kan man sige, at disse forsøg falder i to hovedgrupper:

Den ene gruppe omfatter miljørelaterede justeringer af BNP eller NNP i retning af et »grønt BNP« eller en »bæredygtig nationalindkomst«. Det består i at trække beregnede værdier af miljøforringelser og træk på naturressourcer fra BNP eller NNP. I de senere år er der kommet velfærdsteoretisk baserede forslag om at justere NNP med henblik på at få en bedre beskrivelse af nuværende og fremtidige forbrugsmuligheder fra bl.a. Solow (1986), Hartwick (1990), Mäler (1991) og Hamilton (1996). Et andet og meget betydningsfuldt forslag er udarbejdet af FN's statistiske kontor og en række nationale eksperter. Det er den samme kreds som står bag definitionerne af selve nationalregnskabet. Dette forslag er offentliggjort i den såkaldte SEEA-manual (UN, 1993). Her foreslås opstillet et grønt BNP (Eco Domestic Product, (EDP)).

Den anden gruppe omfatter justeringer af BNP, hvor der ikke alene tages hensyn til miljøforringelserne, men til en lang række af de forhold, som BNP har været kritiseret for ikke at tage højde for. Der justeres således også for ting som fx defensive udgifter, husholdningsarbejde, fritid, indkomstfordeling, kapitalafkast mv. med henblik på at opstille et mål for den *økonomiske velfærd*. Pigou definerede økonomisk velfærd som den del af den totale velfærd, det er muligt at opføre i

økonomiske enheder. Blandt de mest kendte empiriske arbejder er Nordhaus og Tobin (1972), Economic Council of Japan (1973), Juster (1973), Zolotas (1981), Eisner (1988) og Daly og Cobb (1990). Dette sidste projekt har fået betegnelsen Index of Sustainable Economic Welfare (ISEW) og går også under navnet Genuine Progress Indicator. Denne indikator er på ensartet vis blevet beregnet for en lang række lande, herunder fx USA, England, Tyskland, Holland, Østrig og Sverige. Arbejdet med de svenske tal præsenteres i Jackson og Stymne (1996).

Der er en betydelig diskussion og usikkerhed knyttet til formålet og fortolkningen af begge typer af justeringer. Usikkerheden bunder i både teoretiske og empiriske problemer. Således er der ikke noget egentligt teoretisk grundlag for den anden type af justeringer, der dermed får en mere ad-hoc præget karakter end den første type.

I slutningen af 1992 iværksatte Rockwool Fonden og Danmarks Statistik i samarbejde et projekt, som skulle lave beregninger for Danmark baseret på den anden type af justeringer nævnt ovenfor.¹ Projektet blev defineret ud fra idéen om, at hvis der skal ske en velfærdsmæssig tilpasning af BNP, er det ikke kun miljøforringelser, der skal justeres for, men også andre forhold. I det følgende gennemgås de væsentligste af de overvejelser, der blev gjort i projektet, samt de resultater, der blev offentliggjort i februar 1995.² Projektet behandles i sin helhed, men hovedvægten ligger på de miljømæssige justeringer.

2. Definitioner

Projektet sigtede mod at opstille et mål, som bedre end BNP kunne fungere som en indikator på udviklingen i befolkningens velfærd. Der herskede dog fra projektets start ikke tvivl om, at ligesom BNP på ingen måde er et mål for selve velfærd, vil selv omfattende justeringer af BNP aldrig føre frem til et mål

for udviklingen i selve velfærd. Målsætningen i projektet blev derfor at lave

en opgørelse af udviklingen i værdien af en række af de goder, der på rimelig vis lader sig omsætte i økonomiske størrelser, og som bidrager direkte til befolkningens velfærd.

Med andre ord var målet at opgøre værdien af en del af *inputtet* i velfærdsfunktionen frem for selve *outputtet*:

(1)

$$\text{Velfærd} = V(x_1, x_2, x_3 \dots x_n, y_1, y_2, y_3 \dots y_m)$$

Her er velfærd en funktion V af en meget lang række af forskellige inputs. I (1) er x 'erne nogle af de private og offentlige forbrugsgoder, som opgøres i nationalregnskabet. y 'erne er ikke-markedsomsatte inputs, som ikke registreres i nationalregnskabet. Det kan fx være fritid, kærlighed og frisk luft.

Det blev besluttet at kalde resultatet for en *velfærdsindikator*. Set i bagklogskabens lys burde navnet nok i stedet for have været mere ydmygt. Den kunne fx have lydt: »Udvalgte dele af det velfærdsskabende forbrug«, fordi alene antydningen af, at vi ved noget om udviklingen i selve velfærd, giver anledning til indvendinger. Det har på ingen måde været intentionen at måle selve velfærd – derfor blev ordet indikator tilføjet. Men sammenhængen mellem de goder, der indgår i indikatoren, og den egentlige velfærd er ikke entydig, og det er derfor heller ikke nødvendigvis korrekt at anvende betegnelsen indikator. Man kan således godt opleve en stigning i denne indikator samtidig med et fald i den egentlige velfærd, idet der formentlig vil være trade-off mellem produktionen af de goder, der indgår, og nogle af de aspekter af velfærd, som ikke indgår. Prisen for en større mængde forbrugsgoder kunne fx være mere

stress, hvorved den samlede velfærdspåvirkning ikke er entydigt positiv.

Når man alligevel ønsker at opgøre udviklingen i værdien af visse af de velfærdsfremmende goder, bundet det i, at de ting, der indgår i indikatoren, udgør en så betydelig del af det samlede input til dannelsen af velfærd, at der vil være en vis rimelighed i at konkludere, at hvis velfærdsindikatoren vokser, er der normalt en tendens til, at selve velfærden også vil stige. I det mindste burde sammenhængen være klarere end den er imellem BNP og velfærden.

En række generelle punkter vedrørende indikatoren skal indledningsvis nævnes:

Det blev besluttet at lave en tidsserie fra 1970 til 1990. At serien ikke er længere skyldes først og fremmest en datamæssig begrænsning i begge ender af denne årrække.

I indikatoren er bidragene til velfærden opgjort således, at kun den velfærdspåvirkning, som vedrører det betragtede år, er taget i betragtning. Det betyder bl.a., at investeringer kun indgår via det årlige *afkast* fra den kapital, som de er med til at opbygge eller vedligeholde. På miljøområdet betyder projektets fokuseren på det enkelte års velfærdspåvirkning bl.a., at overvejelser om bæredygtighed har mindre betydning for beregningerne. Det vi kommer tilbage til senere.

Størrelsen af indikatoren fx set i forhold til BNP, skal ikke tillægges nogen egentlig betydning. Det er i højere grad udviklingen fra år til år, som har været af interesse ved udviklingen af indikatoren.

Ud over BNP og de justeringer, der er foretaget heri, er der flere inputs til velfærden – positive såvel som negative –, der kunne have været søgt udtrykt i monetære enheder og anvendt i forbindelse med opstillingen af indi-

katoren. Det gælder fx indkomstfordeling, arbejdsmiljø og arbejdsløshed. En af grundene til, at disse ting ikke er inddraget, er at de i højere grad er relateret til de psykiske aspekter af velfærden frem for de fysiske. Dermed bliver det meget vanskeligt at foretage en økonomisk vurdering af dem. Det er ikke muligt at foretage en justering for udviklingen i indkomstfordelingen uden at gøre en række antagelser. Det kunne fx være, at en mere ligelig fordeling af indkomsten vil hæve velfærden i samfundet, eller mere konkret, at en 1 pct. udjævning af indkomstfordelingen kan sidestilles med en stigning på x mia. kr. i det private eller offentlige forbrug. Sådanne normative vurderinger er så vidt muligt undgået.

Endelig skal det fremhæves, at selv om der fokuseres på selve velfærdsindikatoren er beregningen af de enkelte justeringer væsentlig i sig selv. Specielt kan man pege på de miljømæssige justeringer, som ikke fylder ret meget i selve indikatoren, men er vigtige i sig selv, fordi de indikerer størrelsen af de omkostninger, der er nødvendige for at undgå betydelige dele af forureningen, og dermed i princippet hvor stor en del af forbruget man skulle give op for at opfylde en del af de vigtigste miljømålsætninger. Hertil kommer, at de miljømæssige justeringer rent beregningsmæssigt har krævet udforskning af empirisk set tilnærmelsesvist ikke-betrådt land.

3. Velfærdsindikatoren

Målet med indikatoren var som nævnt at få opgjort værdien af så mange som muligt af de x 'er og y 'er i (1), der på rimelig vis kan omsættes i økonomiske størrelser. Idet der tages udgangspunkt i BNP, er det i første omgang opgaven at trække alle de ting ud, som ikke er x 'er eller y 'er:

BNP – investeringer – lagerændringer
– eksport + import
= offentlig forbrug + privat forbrug

Hermed er de ting, der oplagt ikke bidrager direkte til velfærden i den betragtede periode taget ud, og kun forbruget er tilbage. Ganske vist bidrager eksporten indirekte til velfærden gennem de indkomster den skaber, men i det omfang de omsættes til forbrug, vil de optræde i indikatoren.

Men også i forbruget – sådan som det opgøres i nationalregnskabet – optræder der ting, som ikke findes blandt x'erne i velfærdsfunktionen. Derfor er der brug for at justere nationalregnskabets forbrugsopgørelse således, at kun de elementer, der direkte bidrager til velfærden inkluderes i indikatoren. Endvidere forsøges en række af de elementer, der ikke allerede indgår i forbruget nu, integreret i indikatoren. Samlet tager justeringerne sig ud på følgende måde:

Velfærdsindikatoren =

offentligt + privat forbrug fra nationalregnskabet

- defensive udgifter mv. (politi, forsvar, sundhedsvæsen mv.)
- defensive miljøudgifter
- omkostninger ved forurening
- omkostninger ved pendling
- køb af varige forbrugsgoder
- + afkast af varige forbrugsgoder
- + afkast af offentlig kapital
- + værdi af husholdningsarbejdet
- + værdi af fritid

Som det tidligere er nævnt, vil denne gennemgang koncentrere sig om den miljøorienterede justering af indikatoren, dvs. de defensive miljøudgifter og omkostningerne ved forurening. Der skal dog gives en ganske kortfattet begrundelse for de øvrige justeringer, idet der henvises til Jensen (1995a) for en grundigere gennemgang.

De defensive udgifter er udgifter, som indgår i nationalregnskabets forbrugsopgørelse, men som det er valgt at se bort fra i indikatoren, fordi de til trods for betegnelsen »endeligt forbrug« må betragtes som udgifter, der er

nødvendige for at muliggøre og sikre det egentlige endelige forbrug. Fx øger udgifter til forsvaret ikke i sig selv velfærden, men er nødvendige for at *opretholde* en vis grad af national sikkerhed. Tilsvarende er visse uddannelses- og sundhedsudgifter blot med til at *vedligeholde* humankapitalen – de er ikke velfærdsfremmende i sig selv. På samme måde er udgifter til pendling et nødvendigt onde, som de fleste mennesker helst var foruden.

Der er en betydelig diskussion omkring fornuften i at trække disse udgifter ud. Mange bruger det argument, at naturligvis fremmes velfærden af, at vi har politi, forsvar, miljøbeskyttelse mv., og at samfundet ville være forfærdeligt at leve i, hvis vi ikke afholdt disse udgifter. Der er ingen tvivl om rigtigheden i dette argument, når man betragter situationen på et givet tidspunkt. Men skal tallene afspejle udviklingen i velfærden over tid, må en stigning i de defensive udgifter betragtes som en *reaktion* på nogle ændrede forhold. Det kan fx være mere forurening, mere kriminalitet etc. Grundlæggende forandrer udgifterne dermed ikke velfærden set *i forhold til* begyndelsen af den betragtede årrække.

Varige forbrugsgoder afkaster deres bidrag til velfærden gennem hele deres levetid, men i nationalregnskabet figurerer de kun i det år, hvor de bliver købt. Derfor er dette køb trukket ud og erstattet med et beregnet årligt afkast, som er fordelt over godernes levetid. Dermed fremkommer et bidrag fra de varige goder, som er mere jævnt fordelt over tid og således mere i overensstemmelse med virkeligheden. På samme måde er der for det offentlige kapitalapparat beregnet et årligt afkast. De offentlige investeringer, som blev taget ud af BNP, kommer således ind igen via det årlige afkast af den offentlige kapital.

Produktion af serviceydelser i hjemmene (opvask, børnepasning, gør-det-selv mv.) indgår ikke i nationalregnskabets produktionsbegreb,

og er derfor ikke en del af det private forbrug (bortset fra de ting der bruges, herunder sæbe, madvarer osv.). Går vi uden for hjemmet for at købe disse ydelser (børnepasning i institutioner, restaurantbesøg, vaskeri mv.) tæller det med i nationalregnskabet, men hvis vi producerer disse ydelser selv, kommer de altså ikke med, selv om resultatet grundlæggende er det samme. Da værdien af disse ydelser er stor i enhver husstand, er det nødvendigt at få dem med i velfærdsindikatoren.

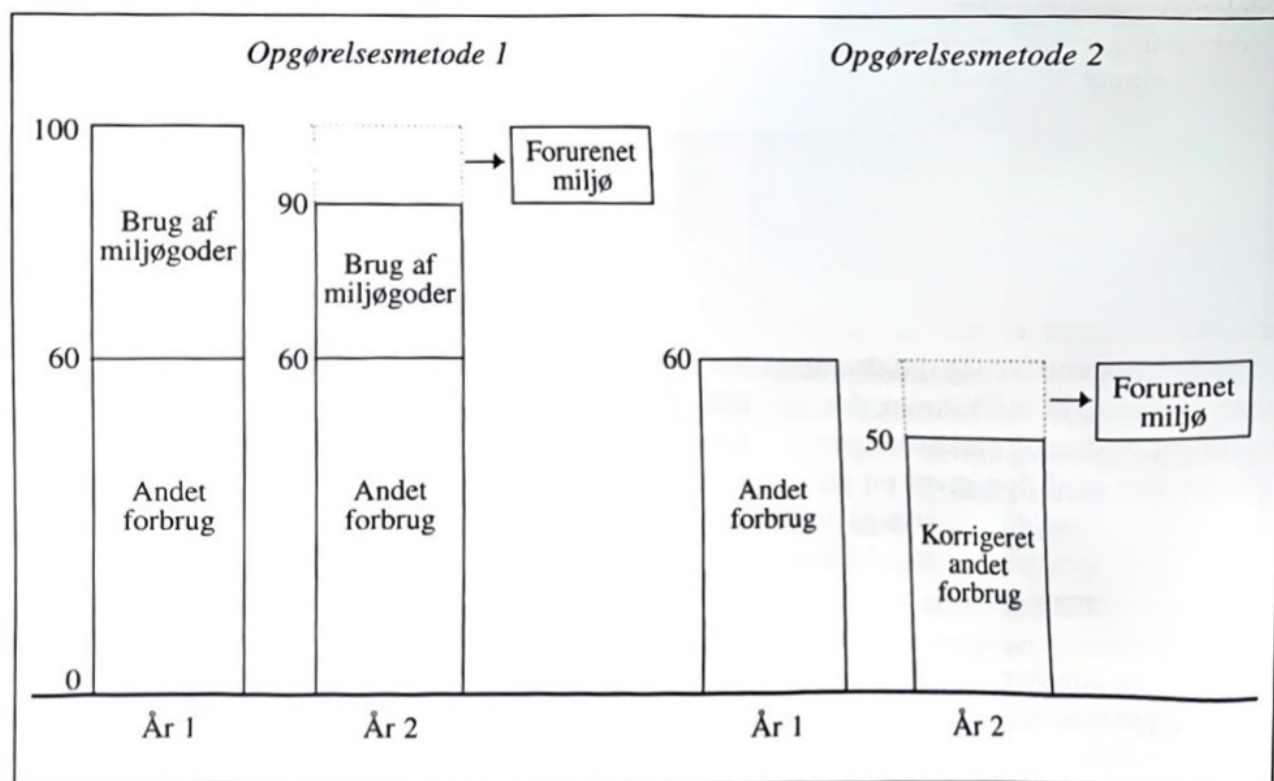
Den sidste justering er et tillæg af værdien af fritid, der kan betragtes som et gode på linie med andre forbrugsgoder. Ved overenskomstforhandlinger har mere fritid ofte været et mindst ligeså vigtigt krav som mere i løn. En

forøget mængde fritid må for de fleste menneskers vedkommende anses for at være velfærdsfremmende på samme måde som mere i løn, dvs. flere forbrugsgoder. Derfor er værdien af fritiden lagt til indikatoren.

4. Hvordan kan miljøet inkluderes?

Mange af ydelserne fra miljøet omsættes ikke på et marked, og har derfor ikke har nogen markedspris knyttet til sig. For at kunne veje miljøets bidrag til velfærden sammen med de øvrige komponenter i velfærdsindikatoren, er det derfor nødvendigt at knytte en økonomisk værdi til det. Spørgsmålet er, om der skal knyttes en værdi til miljøet totalt set, eller bare til ændringen i miljøets bidrag til velfærden, hvilket er illustreret i figuren herunder:

Figur 1. Miljøet og velfærdsindikatoren



Som det er tilfældet i opgørelsesmetode 1 kunne man forestille sig, at markedsværdien af miljøets årlige velfærdsbidrag blev lagt til velfærdsindikatorenns øvrige forbrug. Hvis der sker en forurening af miljøet – som her fra år 1 til år 2, vil værdien af det årlige bidrag falde og indikatoren vil – alt andet lige – udvise et fald. Imidlertid er det en umulig opgave at knytte markedspriser til det totale afkast fra miljøet. Derfor er det nødvendigt at bruge den anden opgørelsesmetode. Her forsøges det at beregne værdien af *tabet* af miljømæssigt bidrag til velfærden og så trække det fra velfærdsindikatorenns øvrige forbrug. Tabet skal forstås som forskellen mellem miljøets faktiske bidrag til velfærden og det miljømæssige bidrag til velfærden, som befolkningen egentlig ønskede sig.³ Denne fremgangsmåde er mere tilgængelig i praksis, og er derfor anvendt her. Som man kan se ved at betragte de værdier, der er præsenteret i figuren, er der imidlertid tale om to forskellige vækstprocenter i metoderne 1 og 2. Problemet anses dog ikke her for at være så alvorligt, at det på afgørende vis rækker ved konklusionerne af beregningerne.

At miljøets bidrag til velfærdsindikatoren således bliver negativt, skal ikke tages som udtryk for, at miljøet forringer velfærden alt i alt. Der hersker ikke tvivl om, at nettoværdien af miljøet er positiv. Blot er det af hensyn til den praktiske operationalitet nødvendigt at foretage korrektionen på denne måde.

5. Hvordan opgøres tabet af miljømæssigt bidrag til velfærden?

Miljøet bidrager til velfærden ved, at *beholdningen* af miljøgoder giver et *afkast*. Hvis forurening formindsker eller forringer beholdningen, bliver afkastet mindre og miljøets bidrag til velfærden falder. En opgørelse af tabet af miljøets bidrag til velfærden svarer derfor i praksis til at opgøre forskellen mellem den aktuelle og den ønskede miljøtilstand.

Det er i projektet valgt at approximere denne forskel med forureningen i den betragtede periode. Det antages således, at forringelsen af miljøkvaliteten i den betragtede periode, alene skyldes forurening i den samme periode. Dermed antages det også, at den ønskede miljøtilstand kunne have været realiseret, hvis den pågældende forurening havde været undgået.

Sammenhængen mellem forurening og kvaliteten af beholdningen af miljøgoder er i virkeligheden meget kompleks og naturligvis ikke så tæt og entydig, som det er antaget her. Forurening i den betragtede periode påvirker således ikke nødvendigvis kvaliteten af miljøet i den samme periode. Kvaliteten kan derimod være påvirket af forurening fra langt tidligere perioder. I projektet blev en beregning på grundlag af de enkelte perioders forurening imidlertid betragtet som den eneste operationelle mulighed for at vurdere størrelsen af tabet af miljømæssigt bidrag til velfærden.

Opgaven var i første omgang at beregne størrelsen af den forureningsbegrænsning, der er nødvendig for at fjerne tabet af miljømæssigt bidrag til velfærden. Det vil sige, at vi søgte efter forskellen mellem det faktiske forureningsniveau og en vis *forurenings-standard*, som angiver det forureningsniveau, der er nødvendigt for at nå eller opretholde en bestemt miljøtilstand og dermed et bestemt afkast.

I projektet blev det valgt at begrænse de betragtede forureningstyper til SO₂, NO_x, bly, kvælstof, fosfor og pesticider. Koncentrationen har således været rettet mod forurening af luften med SO₂ og NO_x, forurening af søer, vandløb og indre farvande med kvælstof, fosfor og organisk materiale, forurening af luft og eventuelt grundvand med bly, samt landbrugets forurening af grund- og overfladevand med kvælstof, fosfor og pesticider.

For at finde ud af hvor stor en del af udledningen af disse stoffer, som er skadelig for miljøet, og som derfor vil mindske miljøets bidrag til velfærden, må man kende miljøets assimilative kapacitet. Men sammenhængen mellem forurening og naturens tilstand er så kompleks og endnu så dårligt belyst, at vi ikke er i stand til at fastsætte en præcis grænse for hvor stor en udledning naturen kan klare uden at blive forringet. Især har vi ikke her kunnet fastsætte standarder, som har varieret over perioden sammen med tilstanden i miljøet. Vi har derfor måttet benytte den samme standard gennem hele perioden.

En hage ved fremgangsmåden er, at hvis den betragtede udledning af forurenende stoffer til stadighed overstiger naturens assimilative kapacitet, og således akkumuleres, vil tabet af afkastet fra det betragtede miljøgode blive større år for år, selvom udledningerne er konstante eller endog (svagt) aftagende. Udviklingen i størrelsen af udledningerne af forurenende stoffer kan således være en dårlig indikator for udviklingen i miljøtilstanden. Endvidere er mere langsigtede effekter af udledningerne ikke indregnet, da deres betydning for velfærden i den betragtede periode ligger på det psykiske plan, hvilket vi ikke her har haft mulighed for at sætte værdi på. Velfærdsindikatoren udtrykker derfor ikke noget om bæredygtigheden i den stedfundne udvikling. Det betyder fx, at CO₂-forureningen ikke er regnet med. Det samme gælder andre »tikkende bomber« fx i form af kemikalieaffaldsdepoter.

Standarden for udledningerne er fastlagt lidt forskelligt for de enkelte typer af forurening. I det omfang det har været muligt at få naturvidenskabeligt fastsatte grænser har de været anvendt (SO₂, NO_x, bly). I det omfang det ikke har været muligt, er der i forskellige politiske handlingsplaner fundet de grænser for udledning, som politikere har kunnet enes om (kvælstof, fosfor og pesticider). Det antages, at der er tab i miljøets bidrag til velfærden,

når disse standarder overskrides. Hvis emissionerne er lig med eller lavere end standarderne, regnes miljøets bidrag til velfærden ikke som positiv, blot trækkes der ikke noget fra.

6. Værdisætningsmetoden

Der er flere forskellige værdisætningsmetoder, der kan komme på tale, men de skal ikke gennemgås her.⁴ Den metode, der er valgt i dette projekt, er en opgørelse af summen af de omkostninger, der er afholdt, og som burde have været afholdt for, at vi havde haft den ønskede miljømæssige kvalitet.

Man kan indvende, at denne beregningsmetode automatisk vil føre til en overvurdering af værdien af den manglende miljøkvalitet. Det skyldes, at siden reduktionen af forureningen ikke allerede har fundet sted, må det være fordi vælgerne og dermed politikerne mener, at det vil være for dyrt i forhold til gevinsten ved at få et renere miljø. Det kan imidlertid også være fordi de ikke har nok information om konsekvenserne på længere sigt af ikke at gøre nok i dag. Ud fra den sidste betragtning har vi valgt at sige, at det befolkningen i virkeligheden ønsker sig på længere sigt, er en bæredygtig udvikling, og at de derfor i princippet må være villige til at betale det, som det nu koster at få denne udvikling.

Selve beregningen starter med, at man i princippet undersøger omkostningerne ved alle tekniske muligheder for at begrænse den overskydende forurening. Ordnes alle disse oplysninger efter stigende omkostninger pr. fjernet enhed får man en omkostningskurve, som viser, at jo flere enheder man vil fjerne, jo dyrere bliver det at fjerne endnu en enhed, fordi de billige tekniske løsningsmuligheder udtømmes efterhånden. Ved hjælp af denne kurve kan man beregne den samlede omkostning ved at fjerne den ønskede mængde forurening. Hvis det ikke er teknisk muligt at fjerne så meget, som man ønsker, må man

som en yderligere foranstaltning opgøre de hypotetiske omkostninger ved at have standset et passende antal af de mindst omkostningseffektive forurenende aktiviteter. Denne værdisætningsmetode blev anvendt i forbindelse med SO_2 og NO_x forureningen. For de øvrige typer af forurening har vi opgjort omkostningen ved at fjerne den sidste (dyreste) enhed, hvorefter denne omkostning er ganget med den samlede mængde forurening. Den anden metode giver lidt højere værdier, men da projektet i store træk har karakter af et metodestudie, kan vi godt leve med denne forskel.

De tekniske muligheder og omkostningerne ved at undgå forurening udvikler sig hele tiden. Men når vi har valgt at lade velfærdstabet ved forringelserne af miljøet repræsentere af over-udledningerne af forurenende stoffer, må sigtet med værdisætningen være en simpel »oversættelse« af forureningsmængden til økonomiske størrelser. Derfor har vi valgt at antage, at den samme rensningsteknologi har været tilgængelig i alle årene. Dermed forstyrres sammenhængen mellem forureningen og det, der skal trækkes fra velfærdsindikatoren ikke af, at rensningsteknologien bliver billigere og billigere gennem perioden. Det ville ellers gøre metoden tvivlsom at anvende over en tyveårig periode.

7. Beregninger og resultater

For luftforureningens vedkommende, blev standarden fastlagt i overensstemmelse med projektet »Miljø og energi i Norden« (Nordisk Ministerråd, 1992). Her er standarden bestemt ud fra et solidaritetsprincip om, at alle lande i Europa må forurene lige meget pr. capita, dog ikke mere end, at de mest sårbare økosystemer bevares. De faktisk udledte mængder af SO_2 og NO_x er beregnet ud fra de detaljerede energibalancer i Danmarks Statistik sammen med et sæt emissionskoefficienter fra RISØ. Forskellen mellem standarderne og de faktisk udledte mængder er vær-

disat ved at beregne, hvor meget det ville have kostet at undgå at overskride standarderne. Omkostningerne ved SO_2 -forureningen er faldet bl.a. som følge af omlægning fra olie til kul og naturgas på fjernvarmeværker mv. Derimod er omkostningerne ved NO_x -forureningen steget, som følge af den samme omlægning og som følge af den voksende trafikmængde.

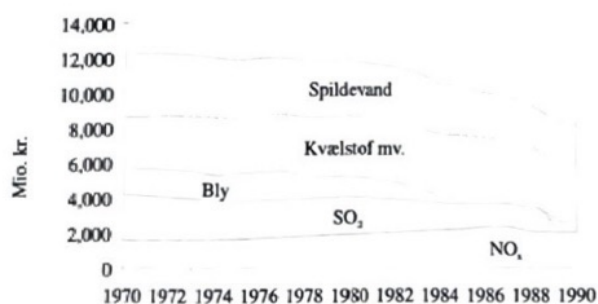
Omkostningerne ved blyforureningen er faldet stærkt gennem perioden først og fremmest på grund af et dalende indhold af bly i den blyholdige benzin. Standarden for bly-udledninger blev sat til 0. Omkostningerne ved at nå hertil, blev beregnet som omkostningen for samfundet ved at omlægge helt til blyfri benzin.

Da forskellige tekniske løsninger på landbrugets forureningsproblemer ikke er tilstrækkelige til at overholde den fastsatte standard, er omkostningerne ved landbrugets forurening beregnet ved at antage en braklægning af marker indtil vandmiljøplanens mål for nitrat- og fosforudledning er nået. Dette er en »pakkeløsning«, som samtidig nedbringer udledningen af nitrat, fosfor og pesticider. Mindre yderligere omkostninger er beregnet for de år, hvor pesticidforureningen ikke også når ned på det acceptable niveau.

Endelig er omkostningerne ved at få udledningerne fra rensningsanlæggene af utilstrækkeligt rensset spildevand bragt i overensstemmelse med standarderne beregnet ved at gange den gennemsnitlige omkostning pr. enhed rensset spildevand med det antal enheder, der er udledt for meget i de betragtede år.

Det overordnede billede af beregningerne viser, at de hypotetiske omkostninger ved forureningen er faldet gennem perioden, hvilket fremgår af figur 2 herunder.

Figur 2. Hypotetiske miljøomkostninger 1970-1990



Kilde: Jensen (1995a)

De samlede hypotetiske omkostninger faldt fra godt 12 mia. kr. i 1970 til godt 8 mia. kr. i 1990 målt i 1980-priser.⁵ Den udvikling i omkostningerne, der fremgår af figuren, afspejler ikke nødvendigvis, at miljøproblemerne er blevet mindre, men kun at de kortsigtede problemer med udledning af de stoffer, som vi har set på, er mindsket.

Som nævnt er dette kun et udsnit af de forureningsforhold, der har indflydelse på vores velfærd. Vi har ikke kunnet dække dem alle, hvilket naturligvis betyder, at omkostningerne ved forureningen er undervurderet. Samtidig er de mere langsigtede forureningstyper heller ikke dækket, hvilket yderligere har været med til at formindske tallene. Hvorvidt selve beregningsmetoden bidrager til en over- eller undervurdering af de faktiske forhold kan vi ikke bedømme.

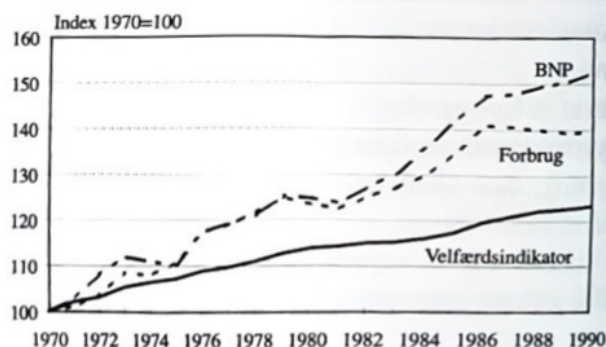
8. Det samlede resultat

Den samlede værdi af velfærdsindikatoren ligger i alle årene flere hundrede mia. kr. over BNP. Men som nævnt tidligere er det ikke niveauet, men udviklingen der er interessant. I figur 3 herunder er udviklingen i BNP, forbrug og velfærdsindikator præsenteret på indexform. Figuren viser, at hvis BNP væksten på 53 pct. anvendes som en velfærdsindikator, vil der formentlig være tale om en betydelig overvurdering af udviklingen i velfærden, idet velfærdsindikatoren kun er steget

med 23 pct. Stigningen i forbruget på 40 pct. ligger tættere på velfærdsindikatoren 23 pct., men der er stadig tale om en betydelig overvurdering. Udviklingen i velfærdsindikatoren ses at være betydelig mere jævn end udviklingen i BNP og i forbruget. Den jævne udvikling er formentlig et mere sandt billede på udviklingen i velfærden end den mere svingende udvikling, der angives af serierne for BNP og forbrug, som jo i højere grad påvirkes af konjunkturerne.

Den mere afdæmpede vækst i velfærdsindikatoren skyldes først og fremmest indregningen af værdien af husholdningsarbejdet og fritiden, som med store og ganske konstante værdier gennem perioden bidrager til at holde væksten nede.

Figur 3. Indeks for udviklingen i BNP, forbrug og velfærdsindikator



Kilde: Jensen (1995a)

Tager man højde for den befolkningstilvækst, der har været i perioden, når vi frem til en vækst i velfærdsindikatoren på 19 pct. pr. indbygger. De udviklingstendenser, der kan observeres, er ganske lig dem, der er observeret i tilsvarende udenlandske undersøgelser.

Værdien af fritiden er den komponent, der isoleret set bidrager mest til indikatoren. Samtidig er det måske den mest kontroversielle justering. Udelades derfor forsøgsvis

værdien af fritiden, viser det sig, at udviklingen i velfærdsindikatoren stort set er sammenfaldende med udviklingen i forbruget. Dette resultat er imidlertid lidt af et tilfælde, da de poster, der lægges til og trækkes fra nu stort set ophæver hinanden.

Inkluderingen af værdien af husholdningsarbejdet og fritiden resulterer i et samlet fald i væksten i velfærdsindikatoren fra godt 50 pct. til 23 pct. Det er en stor men også rimelig ændring. De varer og tjenester, som indgår i forbruget er jo ikke det eneste, der har værdi i vores liv. Omfanget af de ydelser vi har produceret til os selv i hjemmene, og den fritid vi har nydt, har ikke ændret sig nævneværdigt gennem perioden. De udgør så stor en del af det samlede bidrag til vores velfærd, at det kun er naturligt, at den stort set konstante værdi heraf dæmper væksten i velfærdsindikatoren.

De miljømæssige justeringer er næsten forsvindende små i forhold til den samlede indikator. Der er trukket mindre og mindre fra gennem perioden, og miljøjusteringen har således bidraget til en lille stigning i indikatoren.

9. Anvendelsesmuligheder og perspektiver

Et lands politik kan ikke fastlægges alene på grundlag af udviklingen i en enkelt talserie. Det kræver et meget stort antal oplysninger af forskellig art. Politikere kan dog normalt ikke overvåge og tage stilling til så detaljerede oplysninger, og har derfor brug for mere aggregeret information i form af nøgletal og indikatorer. Aggregerede tal som fx BNP anvendes i vidt omfang som en slags *score-keeping*, dvs. som en slags generel indikator på om det går frem eller tilbage og hvordan den samlede udvikling i de markeds-mæssige aktiviteter er. Udviklingen i den økonomiske velfærd er BNP imidlertid ikke god til at sige noget om. Det eneste BNP kan bidrage med i den retning er at sige, at så længe BNP vokser,

betyder det, at vi får bedre råd til at gøre noget ved nogle af de ting, som den markeds-mæssige aktivitet har en negativ indflydelse på. Men om det er nok til at opveje de negative konsekvenser og om de faktisk bliver afhjulpet kan man vanskeligt vurdere.

Velfærdsindikatoren er et skridt i retning af et aggregeret mål, som i højere grad end BNP koncentrerer sig om de ting, som faktisk har betydning for befolkningens velfærd på kort sigt. Som et instrument til politikernes *score-keeping* er det imidlertid tvivlsomt, hvor meget mere velfærdsindikatoren bidrager med. Fx er de miljømæssige justeringer som nævnt meget små sammenlignet med de andre justeringer, der foretages. Selv en kritisk udvikling på miljøområdet kan opvejes af en gunstig udvikling i fx forbruget, hvorved der opnås en samlet indikation i retning af, at den stedfundne udvikling er i orden. Sådan som miljøet er inkluderet her, skal der med andre ord en meget kraftig udvikling i forureningsbelastningen til for at røkke ved de konklusioner, der kan drages ud fra udviklingen i den markeds-mæssige del af økonomien.

Hvis den løbende forurening på længere sigt resulterer i uoprettelige skader på miljøet, og hvis den egentlige velfærdsgevinst ved miljøet er langt højere end det er beregnet her, er det imidlertid farligt sådan at lade udviklingen i miljøets tilstand »drukne« i den øvrige del af indikatoren.

Hvis indikatoren alligevel ønskes anvendt i forbindelse med *score-keeping*, er der derfor flere forudsætninger, som bør opfyldes for, at den kan få vægt i den politiske debat, bl.a. om konsekvenserne af ikke at tage tilstrækkeligt hensyn til miljøet.

- Flere miljøområder skal beskrives. Der skal findes en måde, hvorpå de store globale miljøproblemer også kan inkluderes.

- Bæredygtigheden skal indarbejdes (er også en konsekvens af det første punkt).
- Tallene skal være helt up-to-date, og der skal være mulighed for at lave forudsigelser af den fremtidige udvikling via modelberegninger.

Men når dette er sagt, er det også på sin plads at stille spørgsmålstegn ved, om det i det hele taget giver nogen som helst mening at justere BNP på denne måde. Det samlede tal er hypotetisk, fordi der er forudsat nogle transaktioner, som reelt ikke har fundet sted i økonomien. Det betyder, at hvis disse transaktioner faktisk havde fundet sted – dvs. hvis der faktisk var blevet gjort noget mere for miljøet – ville mange relative priser i økonomien være anderledes og hele indikatoren ville ændre sig.

En bæredygtig udvikling kræver meget betydelige ændringer af samfundet, herunder ikke mindst produktionen og forbruget. Derfor må man nok sige, at skal konsekvenserne på BNP af de omfattende nødvendige miljømæssige justeringer illustreres, sker det nok bedst gennem beregninger med store makroøkonomiske modeller, som kan tage højde for alle de afledte indirekte effekter også.

På baggrund af ovenstående gennemgang af de problemer, der er knyttet til anvendelsen af en samlet indikator, er der meget der peger på, at alle vil være bedre tjent med, at der opstilles en række forskellige indikatorer, som hver for sig præsenterer udviklingen i forskellige dele af økonomien.

En sådan præsentation betyder ikke nødvendigvis, at miljø og markedsøkonomi præsenteres som to helt uafhængige størrelser. I Danmarks Statistik arbejdes der på at lave beskrivelser af den miljømæssige udvikling i satellitsystemer til nationalregnskabet. Det betyder, at der knyttes en forbindelse mellem de markeds-mæssige aktiviteter og udviklingen i

en række aggregerede indikatorer på påvirkningen af miljøet. Denne præsentationsform er fleksibel og gennemskuelig. Da der ikke finder nogen værdisætning af miljøet sted, kræver denne præsentationsform i højere grad end velfærdsindikatoren en politisk afvejning af miljøproblemerne overfor andre dele af økonomien. På baggrund af den manglende mulighed for på en objektiv måde at værdisætte de forskellige dele af miljøet, må det være rigtigt, at det er politikernes og ikke økonomers og statistikeres opgave at foretage denne afvejning.

Noter

1. Projektet blev finansieret af Rockwool Fonden, der hermed takkes for deres bidrag. Projektet blev gennemført i Danmarks Statistik under ledelse af en styringsgruppe, der udover projektets medarbejdere bestod af Rigsstatistikere Hans E. Zeuthen, Danmarks Statistik, Lektor Jørgen Birk Mortensen, Københavns Universitet, Kontorcheferne Bent Thage og Ole Berner, Danmarks Statistik samt Forskningschef Gunnar Viby Mogensen og Souschef Bent Jensen begge Rockwool Fondens Forskningsenhed. Projektets medarbejdere, der deltog i varierende omfang var: Anne Berit Hallam, Jens Hauch, Elisabeth Møllgaard, Ole Gravgaard Pedersen og Peter Rørmose Jensen.
2. Resultaterne er offentliggjort i Jensen (1995), Jensen og Møllgaard (1995) og Zeuthen og Jensen (1995).
3. Det »psykiske« velfærdstab, der opstår ved, at folk bekymrer sig om verdens fremtid på grundlag af den forurening, der allerede er foretaget, eller foretages.
4. Se fx Jensen (1995b) eller Jensen og Hauch (1995) for en gennemgang af de forskellige metoder og deres anvendelighed i forbindelse med nationalregnskabsrelaterede beregninger.
5. For at sammenligne med dagens prisniveau, skal disse beløb mere end fordobles.

Litteratur

- Daly, H. E. & Cobb, J.B. (1990). *For the Common Good – Redirecting the Economy toward Community, the Environment, and a Sustainable Future*. Beacon Press, Boston, Massachusetts.
- Economic Council of Japan (1973). *Measuring Net National Welfare of Japan*. NNW Measurement Committee.
- Eisner, R. (1988). Extended Accounts for National Income and Product. *Journal of Economic Literature* vol. XXVI pp. 1611-1684.
- Hamilton, K. (1996). Pollution and Pollution abatement in the National Accounts. *Review of Income and Wealth*, series 42 no. 1.
- Hartwick, J. M. (1990). Natural Resources, National Accounting and Economic Depreciation. *Journal of Public Economics* 43 291-304.
- Jackson, T. og Stymne, S. (1996). *Sustainable Economic Welfare in Sweden. A Pilot Index 1950-1992*. Stockholm Environmental Institute.
- Jensen, P. R. (1995a). *En velfærdsindikator for Danmark 1970-1990. Forbrug, miljø, husholdningsarbejde og fritid*. Rockwool Fondens Arbejdsnotat nr. 8. Danmarks Statistik. København
- Jensen, P. R. (1995b). *Værdisætning af miljøgoder. Hvorfor og hvordan*. Samfundsøkonomen nr. 8 1995. Danmarks Jurist og Økonomforbund. København
- Jensen, P. R. og Jens Hauch (1995). *Valuation of the loss of environmental quality in Denmark*. Seminar: Non-market valuation of amenities. Skjoldenæsholm 8-9 Juni 1995.
- Jensen, P. R. og Elisabeth Møllgaard (1995). *On the Measurement of a Welfare Indicator for Denmark 1970-90*. Rockwool Fondens Study no. 2. Danmarks Statistik. København.
- Juster, F. Thomas (1973). A Framework for the Measurement of Economic and Social Performance. I (Moss, 1973).
- Kuznets, S. (1948) »Discussion of the New Department of Commerce Income Series (National Income: A New Version).« *Review of Economics and Statistics* 30: 151-79.
- Moss, Milton. (1973). The Measurement of Economic and Social Performance. *Studies in Income and Wealth*, no 38. National Bureau of Economic Research, Inc. New York.
- Mäler, K.-G. (1991). National Accounts and Environmental Resources. *Environmental and Resource Economics* 1, 1-15.
- Nordhaus, William and Tobin, James. 1972. Is Growth Obsolete? *Economic Growth* Fiftieth Anniversary Colloquium V. National Bureau of Economic Research, General Series 96. New York and London: Columbia University Press.
- Nordisk Ministerråd (1992). *Miljø og Energi i Norden*. Nordiske seminar og arbejdsrapporter. København.
- Solow, R. (1986) On the intergenerational allocation of natural resources. *Scandinavian Journal of Economics*, 88(1), 141-149.
- United Nations (1993). Handbook of National Accounting. Studies in Methods, Series F, No. 61. *Integrated Environmental and Economic Accounting*, Interim Version. United Nations, New York.
- Zeuthen, H. E. og Bent Jensen (1995). *Hvad fik vi ud af den økonomiske vækst?* Spektrum forlag. København.
- Zolotas, Xenophon (1981). *Economic Growth and Declining Social Welfare*. Athens.

Ægte opsparing – et operationelt bæredygtighedskriterium?

Anders Chr. Hansen, adjunkt, Roskilde Universitetscenter

1. Ægte opsparing

En økonomisk fremgang, som er på fremtidige generationers bekostning er ikke bæredygtig. Begrebet bæredygtig udvikling er således egentlig en betegnelse for et etisk princip, men det repræsenterer også en udfordring til økonomisk teori og metode. Et aktuelt og nærliggende spørgsmål er for eksempel om ikke de nulevende generationer af danskere er i færd med at tømme Nordsøreserverne på fremtidige generationers bekostning?

Er det uetisk at tømme olie- og gasreserverne – eller den nu udvindelige del af dem – inden år 2030? På den ene side har de fremtidige generationer mindst lige så meget ret til dem. På den anden side kan enhver generation jo ikke lade dem ligge af hensyn til fremtidige generationer, for så er der jo ingen, der får glæde af dem. Man kan heller ikke se spørgsmålet isoleret fra alt det andet som hver generation efterlader sig til den næste generation. Der er tydeligvis brug for at anlægge et helhedssyn, en makroøkonomisk vinkel, på det der efterlades til kommende generationer.

I de senere år er der fremsat mange ideer og forslag til, hvordan man på det makroøkonomiske plan kan afgøre om udviklingen er bæredygtig eller ej. En af de ideer, der har på-

kaldt sig størst interesse internationalt er at man kan måle den samlede arv, som de kommende generationer får ved hjælp af samfundets samlede bruttoopsparing og at man kan medregne naturressourcerne i denne arv.

Ideen går for det første ud på at behandle naturressourcerne parallelt med beholdninger af menneskeskabt kapital, dvs. realkapital og netto-udlandsformue. Omregnes naturressourcerne til en *naturkapital*, kan *nationalformuen* defineres som summen af naturkapital og menneskeskabt kapital.¹

For det andet gives der en meget kontant økonomisk formulering af den ofte anvendte definition af en bæredygtig udvikling som en udvikling der ikke forringer fremtidige generationers muligheder for at opfylde deres behov. Den nærliggende økonomiske fortolkning er at den nationalformue, som en generation lader gå i arv til den næste ikke må være mindre end den, som den selv fik i arv. Dette kriterium kan så igen i en nationalregnskabsramme omperiodiseres til år, og vi har så et kriterium om at summen af ultimobeholdningerne skal være mindst lige så stor som summen af primobeholdningerne. Den opsparingsregel, der kan sikre dette er at

bruttoopsparingen skal være mindst lige så stor som forbruget af beholdningerne.

Forbruget af menneskeskabt kapital er identisk med *forbruget af realkapital*, mens *forbruget af naturkapital* er den kapitalværdi, fremtidens generationer berøves ved nutidens forbrug af naturressourcer. Akkumulationen af menneskelig kapital er ganske enkelt *bruttoopsparingen*, defineret som forskellen imellem bruttonationalindkomsten og det samlede forbrug.²

Bæredygtig eller *ægte opsparring* kan så defineres som bruttoopsparingen minus forbruget af realkapital og af naturkapital. Det er altså et udvidet begreb for *netto-opsparring*, der anvendes som *indikator* for bæredygtighed.

Bæredygtighedskriteriet er så, at den bæredygtige eller ægte opsparring skal være positiv. I virkeligheden ville en mere præcis betegnelse for bæredygtighedskriteriet være, at *nettobidraget til nationalformuen skal være ikke-negativt*. Men det har naturligvis ikke samme appel som de farverige plusord, *bæredygtig* og *ægte*.

Hvorfor egentlig bruge en opsparingsregel som bæredygtighedskriterium? Det afgørende er jo – i hvert fald globalt set – at have en vis beholdning af realkapital. Hvis afkastet på udenlandsk og indenlandsk investeret kapital imidlertid er det samme, så vil investering i udlandet eller nedbringelse af udlandsgælden påvirke bruttonationalindkomsten på samme måde som investering i indlandet. I øvrigt er der ikke så stor forskel på bruttoopsparing og bruttoinvestering i Danmark i 70'erne og 80'erne selv om betalingsbalanceunderskuddet har været stort i det meste af perioden. Endelig ville den globale opsparring være lig med de globale investeringer i fast realkapital og lagre, hvis alle verdens nationalregnskaber var korrekt og konsistent opgjort.

2. Forbrug af naturkapital i bæredygtighedsanalyser

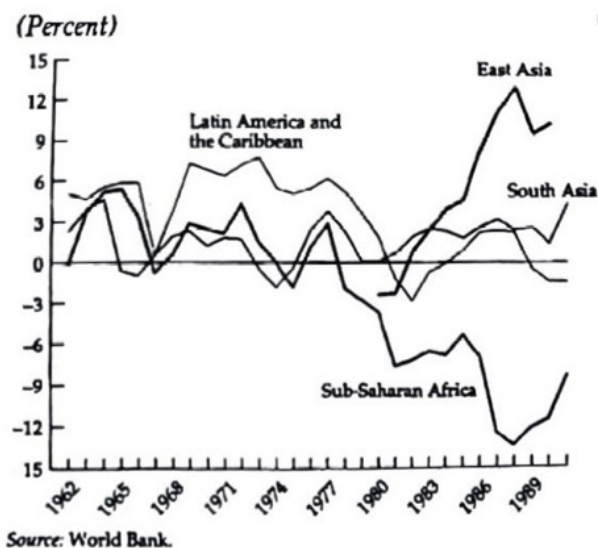
Bæredygtighedsperspektivet kan være særdeles relevant i makroøkonomiske analyser. Hvis et lands økonomiske vækst i høj grad er baseret på eksport af primærprodukter, og hvis disse produceres på en måde der ikke kan opretholdes på længere sigt, vil landet alt andet lige før eller siden løbe ind i alvorlige økonomiske problemer. Hvis man så forsøger at løse problemerne ved at forøge denne primærproduktion på uændrede vilkår, risikerer man blot at forstærke problemerne.

Jeg skal ikke gå nærmere ind i en diskussion om hvorvidt kritikken har været berettiget i konkrete tilfælde, men blot pege på, at den let kan blive det hvis man vender det blinde øje til den måde hvorpå en økonomis ressourcegrundlag bliver udnyttet.

Verdensbanken har længe været interesseret i udviklingen af indikatorer, der kan tjene til belysning af denne type problemstillinger. Nu har bankens miljøafdeling iværksat et systematisk udviklingsarbejde for at nå frem til nogle operationelle indikatorer for miljømæssigt bæredygtig udvikling, som kan supplere de traditionelle makroøkonomiske indikatorer. Det ovenfor omtalte kriterium, *ikke-negativ ægte opsparring*, er et af de helt centrale bæredygtighedskriterier, som banken arbejder med.

En foreløbig opgørelse (World Bank, 1995) viser at det især er Afrika syd for Sahara, hvor udviklingen ikke er bæredygtig og ikke har været det i et par årtier. I Østasien er der derimod en rigelig opsparring, som også giver baggrund for de høje vækstrater i den del af Verden, mens opsparringen i Latinamerika og Sydasiens i de seneste par årtier har svinget omkring det bæredygtige niveau. Hovedresultaterne er gengivet i figur 1.

Figur 1. Ægte opsparing
i verdens udviklingsregioner



Kilde: World Bank (1995)

Der kan drages ret håndfaste konklusioner på baggrund af denne bæredygtighedsindikator. Konklusionen for Afrika syd for Sahara er at fremtidige generationer vil have mindre nationalformuer at råde over, og dermed vil de, alt andet lige, få det *endnu* sværere end nutidens. De afsavn der lides i regionen i dag, er i så fald ikke afsavn, der lides for at de næste generationer kan få et bedre liv, men blot en beskeden forsmag på de afsavn, der venter i fremtiden.

Før konklusionerne føres videre i meget radikale politikanbefalinger, kan det imidlertid være en god ide at se på baggrunden for indikatoren og den makroøkonomiske sammenhæng, den anvendes i.

3. Makroøkonomien og naturen

Fysiokraterne, Ricardo og de øvrige klassiske økonomer var optaget af jordens og andre naturressourcers bidrag til produktionen. Siden de klassiske økonomers dage har naturressourcerne imidlertid kun spillet en meget perifer rolle i makroøkonomisk teori. I teoretiske vækstmodeller og i de makroøkonometriske modeller har man typisk abstraheret fra

eksistensen af naturressourcer. Det har man gjort med velberådet hu fordi man har været mest interesseret i de særligt ekspansive dele af økonomien, som beror mere på menneskelige (teknologiske) ressourcer og institutionelle arrangementer end på adgangen til naturressourcer.

Den makroøkonomiske standardmodel består af en makroproduktionsfunktion og en nyttefunktion for den typiske forbruger. Hertil kommer den statiske ligevægtsbetingelse om at tilgang er lig med anvendelse og dynamiske identiteter, der beskriver ændringer i beholdninger.

Intregation af naturressourcerne i denne model indebærer blot at deres betydning som inputs i produktions- og nyttefunktionerne tages i betragtning. Dvs. at det ikke kun er forbrugt, men også miljøkvaliteten der påvirker velfærden, og ikke kun arbejde og kapital, men også naturressourcerne, der påvirker produktionen. Dermed er der snarere tale om en *forgrønning* af den makroøkonomiske standardmodel end en forkastelse af den.

Naturressourcer består af udtømmelige ressourcer (mineralske råstoffer), fornybare ressourcer (biologiske og klimatiske) og miljøressourcer (affaldsabsorbtion, understøttelse af liv og helbred for levende organismer samt etiske og æstetiske funktioner). De udtømmelige ressourcer er karakteriseret ved at de ikke gendanner sig. Det gør de biologiske ressourcer (dyrkbar jord, skove, fiskebestande) og miljøressourcerne, men kun indtil en vis grænse idet de kan udryddes. De klimatiske ressourcer (vind, sol, geotermi) er egentlig ikke fornybare, men vedvarende, så de kan ikke bruges på bekostning af fremtidige generationer, men nok på bekostning af anden velfærd.

Nationalformuen definerede vi ovenfor som summen af realkapitalen, nettoudlandsfor-

muen og naturkapitalen. Ved at identificere det bidrag, hver af disse kapitalbeholdninger giver til bruttonationalindkomsten, kan værdien af hver af beholdningerne beregnes.

Er bæredygtighedskriteriet nu, at hver generation skal give et ikke-negativt nettobidrag til denne nationalformue, bliver den matematiske formulering ganske enkelt:

$$(1) \quad S \geq S^* = D_m + D_n$$

hvor S er bruttoopsparingen, S^* er bæredygtighedskriteriet og D_m er forbruget af fast realkapital, D_n er forbruget af naturkapital.

4. Værdisætningsproblemer

Forbruget af naturkapital kan for udtømmelige og fornybare ressourcer beregnes som reduktionen af beholdningen i fysiske enheder, $(R_{t-1} - R_t)$, multipliceret med ressourcerenten per enhed, r . Hvis der kun var én ressource, ville forbruget af naturkapital være

$$(2) \quad D_n = r(R_{t-1} - R_t)$$

De store metodiske problemer knytter sig til beregningen af ressourcerenten. Som udgangspunkt kan ressourcerenten beregnes residualt som forskellen imellem værditilvæksten og aflønningen af kapital og arbejdskraft. Logikken er, at den værdi, der ikke stammer fra kapital og arbejdskraft må stamme fra den tredje produktionsfaktor, naturressourcen. Hvor stor en del af dette residual forbruget af naturkapital udgør er imidlertid et meget omdiskuteret spørgsmål (se fx Serafy, 1993; Hartwick og Hageman, 1993; Hansen, 1995).

Ressourcerenten af fiskebestande og skove er ret beskeden og det gælder i nogen grad også ressourcerenten af dyrkbar jord. Her gælder desuden det særlige beregningsproblem, at ressourcerenten er helt afhængig af hvilke afgrøder, der forudsættes dyrket på jorden (Hartwick, 1993).

Forbruget af miljøressourcerne er straks vanskeligere at opgøre. I de ovenfor beskrevne analyser fra Verdensbanken, er der anvendt estimater for det globale nyttetab og produktionstab som følge af drivhuseffekten.

5. Fra model til virkelighed

Der kan imidlertid rejses en del indvendinger imod relevansen af det således opgjorte forbrug af naturkapital og imod det synspunkt, at der opnås en mere bæredygtig udvikling ved at erstatte denne naturkapital med menneskeskabt kapital, dvs. opsparing.

For det første tages der ikke højde for udviklingen i befolkningstallet i perioden. Det er indlysende at spørgsmålet om, hvorvidt der er tilstrækkeligt med kapital i fremtiden, ikke kan ses isoleret fra, hvor mange mennesker, der er til at dele den. Navnlig da vi ved, at verdens befolkning i midten af det 21. århundrede vil være dobbelt så stor som nu. Det er imidlertid en relativt simpel operation, at omregne tallene til per capita-størrelser.

For det andet er det ikke indlysende, at forurening kan afbalanceres af øget opsparing. En del af forureningen, som støj, stank og støv, er kun et problem for nutiden, ikke for fremtiden. Hertil kommer, at en del af den varige forurening, som f.eks. CO_2 -emissioner, går ud over indbyggere i andre lande, som aldrig vil blive berørt af en øget opsparing i det land, emissionerne kommer fra. Desuden kan der rejses etiske indvendinger imod den ide, at mere reproducerbar kapital, som eksempelvis flere motorveje, kan opveje en forgiftning af miljøet.

For det tredje er det ikke klart, hvorfor fremtidens generationer har krav på samme beholdning af total kapital, som nutiden råder over – uanset om der regnes per capita eller ej. Er det afgørende ikke, at de får mulighed for samme *forbrug*, dvs. samme levestandard eller samme velfærd som nutiden? På grund af den

teknologiske udvikling skulle dette jo i fremtiden kunne opnås med et *mindre* kapitalgrundlag. Det samme hævdes undertiden om værdien af olie- og gasreserverne, som ganske vist bliver mindre, men som også i det lange løb bliver mere værd som følge af selvsamme formindskelse.

Disse overvejelser kan sammenfattes i to overordnede problemstillinger: Den første problemstilling vedrører *mulighederne for substitution imellem naturressourcer og menneskeskabt kapital*. For at et begreb som »naturkapital« kan få økonomisk mening er det nødvendigt, at gøre det klart, nøjagtigt hvilke naturressourcer, der forudsættes at kunne substitueres med reproducerbar kapital. Den anden problemstilling vedrører *principperne for fordeling imellem den nuværende og de fremtidige generationer*. Samfundsøkonomisk hensyntagen til »fremtidige generationers muligheder« forudsætter at det er afklaret, hvad de fremtidige generationer har krav på. I ingen af tilfældene kan svaret gives alene på basis af viden om økonomi. Især teknologi og etik forhold spiller en væsentlig rolle. I det følgende vil jeg koncentrere mig om disse to hovedspørgsmål.

6. Intergenerationel fordeling

Det ligger implicit i kriteriet om ikke-negativ ægte opsparing at fremtidige generationer har ret til mindst lige så stor en beholdning af menneskeskabt kapital som nutidens, forudsat at naturkapitalen er uændret. Dette er i fuld overensstemmelse med den generationsmæssige etik der ligger i Brundtland-kommissionens bæredygtighedsdefinition: fremtidens generationer har ret til samme muligheder for at imødekomme sine behov, som nutidens.

Den teknologiske udvikling og ændringer i ressourcernes relative knaphed medfører imidlertid, at man kan få et stadigt større output ud af en given mængde produktionsfaktorer. Hvis vi overfører nøjagtigt den samme mængde kapital fra år til år og hvis vækstra-

ten i totalfaktorproduktiviteten er blot 1,5% om året, så vil man have en *dobbelt så høj* levefod i år 2042 som nu (forudsat at befolkningen ikke vokser). Det kan da være udmærket, men er det noget fremtidens generationer har krav på? Og dermed: Er det noget, nutidens generationer er forpligtet til at sikre?

Hvis ikke, skal man altså modregne tekniske fremskridt, som gør det muligt, at producere det samme med en mindre mængde realkapital.

Derimod kunne man sagtens forestille sig, at det udbredte synspunkt i et udviklingsland som Vietnam ville være, at selvfølgelig skal de da have det dobbelt så godt som os om et halvt århundrede. Mange gange bedre! Med andre ord er der tale om et etisk spørgsmål, hvor svaret ikke kan tages for givet, og i hvert fald ikke kan udledes økonomisk. Først når det er givet, kan de økonomiske forpligtelser, det giver nutiden, beregnes.

Brundtland-kommissionens intergenerationelle etik drejer sig om generationers vilkår for at imødekomme sine egne behov. Hvis det skal have nogen mening, må man gå ud fra, at behovet varierer med befolkningens størrelse. En dobbelt så stor befolkning har – alt andet lige – et dobbelt så stort materielt behov. Derfor bør bæredygtighedskriteriet justeres med befolkningstilvæksten, så det bliver den opsparing, der er nødvendig for at holde nationalformuen *per capita* konstant.

7. Substitutionsproblemet

Substitutionsproblemet er et af hovedtemaerne for den makroøkonomiske forskning i bæredygtig udvikling. Turner (1993) skelner imellem to forskellige opfattelser af bæredygtighed: stærk og svag bæredygtighed. Svag bæredygtighed forudsætter at naturressourcer kan substitueres, mens stærk bæredygtighed forudsætter at de ikke kan. Dubourg og Pearce (1994) foreslår, at man skelner imellem naturressourcer, der kan substitueres og natur-

ressourcer, der ikke kan. Sidstnævnte foreslår de at benævne *kritisk kapital*, men understreger at det strengt taget ikke er nødvendigt at værdisætte dem eftersom de skal bevares under alle omstændigheder. Solow (1986) advokerer for et meget svagt bæredygtighedskriterium: »Nutidens generation skylder ikke specielt sine efterfølgere en andel af denne eller hin særlige ressource. Hvis den skylder fremtiden noget, er det generaliseret produktionskapacitet eller, endnu mere generelt, adgang til en bestemt levestandard eller et bestemt forbrugsniveau« (s. 142)(egen oversættelse). Sammesteds undtager han dog »naturens skønhed« fra denne betragtning, fordi den indgår som direkte forbrug snarere end produktionskapacitet. I en senere berømt forelæsning (Solow, 1992; 21) medgiver han at »det uden tvivl sommetider er sandt« at »miljøet er uerstatteligt«, men at det må »prøves i hvert enkelt tilfælde«. »I så tilfælde kan beregningen af et trade-off ikke finde anvendelse.« (egen oversættelse).

Hansen (1997) har opstillet tre forskellige betingelser som skal være opfyldt for at en given naturressource kan substitueres af menneskeskabt kapital.

For det første skal naturressourcen kunne erstattes af andre inputs i produktionen (den *teknologiske betingelse*).

For det andet skal den repræsentative forbruger være indifferent imellem adgangen til den pågældende naturressource og et endeligt kvantum af forbrugsgoder (*præferenceordnings-betingelsen*).

For det tredje skal den repræsentative forbruger som anvender den produktion, der er produceret med den af nutiden opsparede kapital, være den samme som den repræsentative forbruger, der påføres et tab på grund af nutidens forbrug af naturressourcerne (*approprioritets-betingelsen*).

8. Den teknologiske betingelse

Hvorvidt de naturressourcer, der anvendes i produktionen er substituerbare, er et spørgsmål om de teknologier, der er til rådighed. Spørgsmålet kan i vid udstrækning reduceres til spørgsmålet om der er teknologier til rådighed, der tillader anvendelse af andre inputs i stedet for de energi-inputs, der anvendes (se Dasgupta, 1993). I dette spørgsmål er det helt afgørende ikke at forveksle inputs af energi i det hele taget med inputs af konkrete brændsler. Det er klart at produktionen ikke kan finde sted uden anvendelse af energi. Det er imidlertid lige så klart at energien ikke nødvendigvis behøver at komme fra de samme energiressourcer, som vi anvender i dag.

Eksempelvis har den danske regering fornylig besluttet at udfase kul fra den danske energiforsyning. Og det på trods af at Danmarks elproduktion i et par årtier helt overvejende har været baseret på kul. Beslutningen indebærer, at der ikke bygges nye kulfyrede kraftværker til erstatning for de nuværende kraftværker når de »dør ud«. Det vil sandsynligvis resultere i højere omkostninger ved elproduktion, men det vil ikke føre til en nedgang i levestandarden i forhold til i dag.

Spørgsmålet om man også kan udfase de øvrige fossile brændsler uden at indfase atomkraft og uden at sætte fremtidige generationers levestandard over styr er et spørgsmål om hvilken teknologi, der vil være til rådighed til den tid. Og den teknologi der vil være til rådighed eksempelvis i midten af det 21. århundrede vil afhænge af den måde, nutidens generationer bruger sine teknologiske ressourcer på. Det kan ikke garanteres at mere forskning i en given alternativ energikilde vil resultere i konkurrencedygtige teknologier baseret på den energikilde, men på den anden side er det vanskeligt at forestille sig fremkomsten af konkurrencedygtige teknologier, uden at der har været forsket i dem forinden.

Spørgsmålet om hvorvidt de energiressourcer som vi bruger i dag, kan substitueres i fremtiden, er altså et spørgsmål som vi selv i en vis udstrækning bestemmer svaret på. Det afhænger af hvordan vi bruger vores innovative kræfter i dag. Og det afhænger igen af forventningerne til den fremtidige markedsudvikling. Derfor er det i høj grad de politiske instrumenter som kan påvirke disse forventninger, der bestemmer substitutionsmulighederne i fremtiden.

9. Præferenceordnings-betingelsen

I den makroøkonomiske standardmodel arbejdes med en repræsentativ forbruger, som i empiriske analyser typisk er gennemsnitsforbrugeren. Den nyttefunktion, som denne gennemsnitsborger antages at være udstyret med, må have en helt speciel form, hvis de goder, forbrugeren nyder godt af skal kunne erstattes af hinanden.³

Disse betingelser er helt afgørende for at nå frem til de standardresultater om eksempelvis markedets allokering, som er helt grundlæggende i økonomisk teori. Malinvaud (1972) påpeger, at hvis man fx har et gode for hvilket forbrugeren har *leksikografiske præferencer* med i analysen, så passer velfærdsteoriens standardresultater ikke nødvendigvis. Leksikografiske præferencer for et gode betyder at godet bogstavelig talt er uvurderligt, at det er *umåleligt* mere vigtigt for forbrugeren end de øvrige goder.

Præference-betingelsen er altså at præferencerne for en naturressource skal opfylde de samme betingelser som almindelige forbrugsgoder for at ressourcen skal kunne substitueres med menneskeskabt kapital.

10. Appropriabilitets-betingelsen

Substitution af naturressourcer med kapital forudsætter endvidere at den produktion, en større kapitalbeholdning giver anledning til, kan tilegnes af den samme befolkning – det

vil i modellen sige den samme repræsentative forbruger – som bruger naturressourcerne.

Den repræsentative forbruger, der forbruger produktionen fra det akkumulerede kapitalapparat, behøver ikke at repræsentere nøjagtigt de samme individer som mister adgang til de ressourcer, kapitalakkumulationen skal erstatte. I det mindste når der er tale om en velfærdsstat, hvor indkomsterne automatisk omfordeles, har hele befolkningen i en eller anden udstrækning fordel af en større bruttonationalindkomst.

Det er imidlertid ikke nødvendigvis det samme på globalt niveau, hvor der ikke er nogen institutioner, der automatisk omfordeler indkomst fra økonomier i vækst til økonomier med problemer. Det betyder at en miljøkvalitet med global adgang som eksempelvis ozonlaget ikke uden videre kan erstattes af øget opsparing i de lande, der bruger de ozonlagssnedbrydende stoffer. De lande, der rammes af ozonlagsudtyndingen har ingen fordel af opsparing i de andre lande.

Naturressourcernes varighed har også en betydning. Kapitalgoder har i nationalregnskabet per definition en varighed på mindst et år. Det må de naturressourcer, der erstattes af kapital følgelig også have.

Den nationale adgang til naturressourcerne har også betydning for mineralreserver og fornybare ressourcer i deres egenskab af strategiske produktionssektorer i den internationale arbejdsdeling. Skal de erstattes af anden kapital må det være kapital med de samme strategiske egenskaber. Eksempelvis giver en bro ikke samme sikkerhed for energiforsyning og samme muligheder for eksportindtægter som en oliereserve af samme værdi.

Ressourcerenten kan let forveksles med en *quasi-rente*. Imidlertid er quasi-renten i eksempelvis fiskeriet en rente, der hører til fiskerne snarere end til fiskene. Man kan argu-

mentere for at medregne denne quasi-rente som tab af naturkapital hvis fiskeriet går ned, men så skulle man også medregne for eksempel det tilsvarende tab i værftsindustrien når skibsværfter lukker. Vil man koncentrere sig om naturressourcernes eget økonomiske bidrag bør man derfor se bort fra quasi-renten og i stedet behandle den på samme måde som de samfundsomkostninger, der er forbundet med en *omstilling af produktions- og forbrugsmønstre* til hvad der end måtte anses for at være bæredygtigt.

11. De danske naturressourcers substituerbarhed

På baggrund af disse betingelser for substitution skulle det nu være muligt at afgøre hvilke naturressourcer, der er substituerbare med menneskeskabt kapital.

Udtømmelige ressourcer er primært mineral-ske råstoffer. Blandt de *mineralske råstoffer* er fossilt brændsel utvivlsomt det vigtigste, og det gælder ikke mindst i den danske undergrund. Udvindingen af disse reserver kræver ikke alene, at der akkumuleres en kapital-beholdning som kan yde et tilsvarende bidrag til bruttonationalindkomsten, men også at den kan give en vis forsyningssikkerhed og en vis importlettelse eller eksportindtjening.⁴ Vedvarende energikilder kan sandsynligvis udvikles til at kunne udfylde disse funktioner og det indgår i regeringens planer. Regeringens målsætning er som nævnt at udfase kul fra el-produktionen. Herefter skal olie, naturgas og vedvarende energikilder ifølge Energi 21 (Energiministeriet, 1996) dække ca. en tredjedel af energiforbruget hver. Dermed sikres foruden en substitutionsmulighed også en selvforsyningsgrad på ca. 40%, selv når det er slut med Nordsøolien.

At planerne eksisterer, er imidlertid ikke nogen garanti for at de gennemføres. For at analysere dette spørgsmål, er det nødvendigt at se på de midler, der tages i anvendelse og om

de er tilstrækkelige til at opnå målene med. Det ville imidlertid være for omfattende at behandle udtømmende i nærværende artikel. Til syvende og sidst må forudsætningen for at olie- og gasreserverne er substituerbare dog være, at man kan give et bekræftende svar herpå.

For de fornybare ressourcer, der er vedvarende energikilder er det interessante spørgsmål ikke om de kan erstattes af øget menneskeskabt kapital. Sol og vind bliver jo ikke brugt op. Derimod er det indlysende at investeringer i teknologier og anlæg, der kan transformere disse energiressourcer til nyttig energi, kan erstatte investeringer i andre energianlæg. Vedvarende energianlæg kan imidlertid have negative konsekvenser for miljøets æstetiske og etiske værdier.

Fornybare ressourcer i deres egenskab af råvareressourcer (dyrkbare jord, fiskebestande, skove) opfylder den tekniske betingelse på samme måde som mineralreserverne. Disse ressourcer har imidlertid også betydning i deres egenskab af arter, bestande, økosystemer osv. I denne betydning har de etisk og æstetisk værdi. Når vi har lagt havbunden øde følger vi os ganske enkelt fattigere selv om det ikke har synlig effekt på bruttofaktorindkomsten.

Både udtømmelige og fornybare ressourcer (i deres egenskab af råvarebeholdninger) opfylder således både appropriabilitetsbetingelsen og den teknologiske betingelse for substitution. Tilbage er præferencebetingelsen, som kun er opfyldt i det omfang landskaber, økosystemer osv. lever op til et eller andet minimumsniveau.

Miljøets livs- og sundhedsunderstøttende funktioner indgår ikke i produktionen, så den teknologiske betingelse er irrelevant. Til gengæld indgår de konkrete *stoffer* der skader disse funktioner i produktionsprocessen. Investeringer i renere teknologier, dvs. teknologier

med begrænset eller ingen anvendelse af disse stoffer, kan erstatte investeringer i andre forurenende teknologier på samme måde som investeringer i vedvarende teknologianlæg.

Globale miljøkvaliteter som ozonlaget og den globale varmebalance opfylder helt klart ikke appropriabilitetsbetingelsen. Det samme gælder forsurening, troposfærisk ozon, eutrofiering og giftige stoffer i det omfang der er tale om grænseoverskridende forurening. I de tilfælde hvor ofrene for forureningen bor i et andet land har de ikke fordel af en kompenserende kapitalakkumulation i det forurenende land.

Præferenceordnings-betingelsen vil desuden for en stor del af den danske befolkning ikke være opfyldt hvor eksempelvis ozonlagsudtyndingen eller drivhuseffekten udsætter fremtidige generationer for uacceptable risici.

Grundvandsreserverne er i høj grad nationalt afgrænsede, men i dette tilfælde er præferenceordnings-betingelsen heller ikke opfyldt. Grundvandets jomfruelighed har en nærmest hellig status i store dele af befolkningen, i forsyningssektoren og i grundvandspolitikken.

Kortlivede forureningsgener som partikler, støj og lugt opfylder som nævnt ikke appropriabilitetsbetingelsen.

Tilbage er der de rent nationale eller lokale miljøproblemer, som navnlig vedrører de æstetiske værdier. Nogle af dem, som for eksempel landskabelig skønhed, lystfiskervand, publikumsvenlige skove og fred og ro, opfylder alle tre substitutionsbetingelser. Disse værdier bliver faktisk afspejlet i ejendoms-værdierne (egentlig grundværdierne) hvilket er det mest håndgribelige udtryk for substitution med menneskeskabt kapital man kan ønske sig. Der bliver også gjort mere eller mindre helhjertede anstrengelser for at opføre dem i forbindelse med offentlige infrastrukturer.

turprojekter. De bliver således i praksis substitueret med bolig- og infrastrukturkapital.

Principielt burde disse værdier medregnes i nationalformuen, men der er to helt fundamentale metodeproblemer, der må løses før der kan komme seriøse resultater ud af dette. For det første må der foretages en afgrænsning af de æstetiske kvaliteter, der regnes med. Og hvorfor skulle man i øvrigt så nøjes med at medregne naturens skønhed? Hvorfor ikke også for eksempel Farø-broens højt besungne design? For det andet kan man få vidt forskellige resultater alt efter hvilken værdisætningsmetode man bruger.⁵

Sammenfattende må det konkluderes, at kun substitution af naturressourcer i deres egen-skab af råvaredepoter opfylder alle tre betingelser. Den teknologiske dog kun hvis de teknologiske ressourcer i tilstrækkeligt omfang anvendes til udviklingen af renere teknologier, og hvis den substituerende kapital i øvrigt anbringes med behørigt hensyn til betalingsbalancen og forsyningssikkerheden.

Miljøkvaliteter og miljøaspektet af de fornybare ressourcer opfylder kun for nationalt afgrænsede æstetiske kvaliteter alle tre betingelser. For global og grænseoverskridende forurening er der ikke noget bæredygtigt i at forøge opsparingen kompenserende. Til gengæld er der tale om internationale offentlige goder, som fremtidens generationer kun kan nyde godt af hvis nutiden *investerer i omstilling* til renere teknologier og i øvrigt bæredygtige forbrugs- og produktionsmønstre.

Hvis nutidens generationer således har en forpligtelse til at investere i omstillingen, har vi ved siden af de nationale menneskeskabte og naturgivne aktiver også nogle *passiver*, som bør tages med i regnestykket. De kan afvikles på kort tid, som fx investeringerne i den nødvendige udvikling af teknologier og distributionsnet som gør det muligt for langt det meste af bilparken at køre blyfrit i dag.

Eller de kan udskydes i årti efter årti som tilfældet er med investeringerne i en miljøvenlig landbrugsproduktion. Det har betydning for den intergenerationelle fordeling, hvad man gør og derfor burde man medregne afviklingen af disse passiver.

12. Opsparingen i Danmark 1966-93

På baggrund af de foranstående overvejelser er det muligt at beregne det årlige nettobidrag til nationalformuen eller med andre ord den *ægte opsparring*.

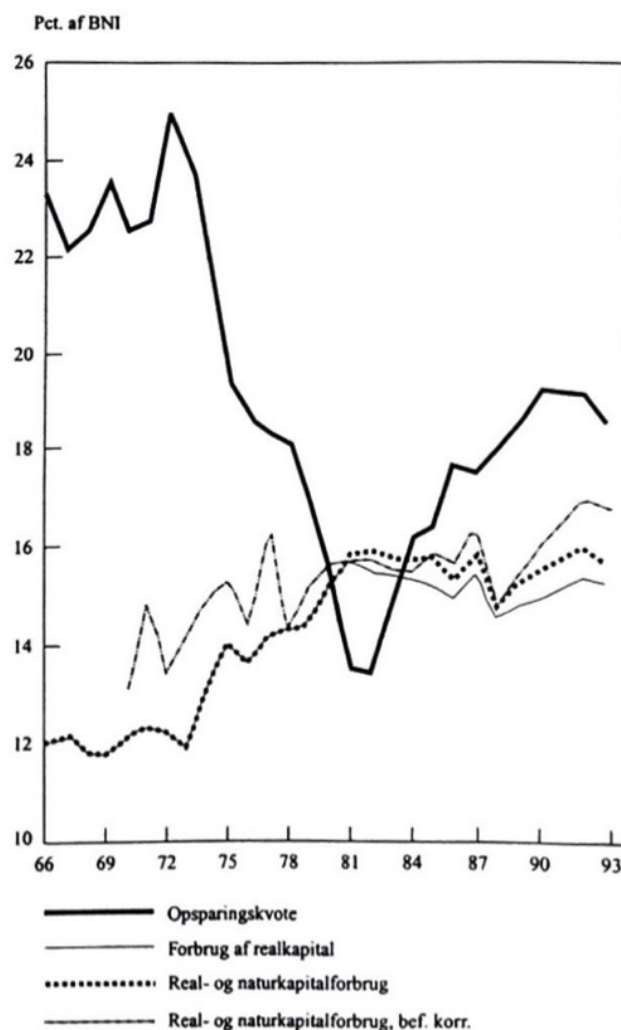
Beholdningen af »mineralsk« naturkapital er beregnet på baggrund af nationalregnskabs serier for erhvervet *råstofudvinding*. Naturkapitalen er i dette tilfælde defineret som nutidsværdien af de fremtidige strømme af *ressourcerente* fra produktionen i dette erhverv. Ressourcerenten er defineret som den del af erhvervets nettofaktorindkomst, som hverken er aflønning af arbejdskraft eller kapital og som derfor må være aflønning af naturressourcen selv.

For de øvrige primære erhverv er der ikke beregnet en ressourcerente, da den nettofaktorindkomst, der er i disse erhverv ud over aflønning af arbejdskraft og kapital, svinger omkring nul og snarere afspejler klimatiske udsving end ændringer i naturkapitalen. Det hænger sammen med den teknologisk og finansieringsmæssigt relativt lette adgang til at etablere sig i disse erhverv og den offentlige støtte til produktionen i erhvervene. Under disse betingelser vil ressourcerenten være tilbøjelig til at blive konkurreret væk.

Drikkevandsressourcer og international miljøkvalitet kunne som nævnt ovenfor ikke opfylde substitutionsbetingelserne og er derfor ikke medregnet. Man kunne ganske vist argumentere for alligevel at medregne de økonomiske effekter, der er af ændringerne i miljøkvaliteten. Disse er imidlertid helt overvejende effekter på dødelighed og sygelighed. Værdisættelse af ændringer i dødelighed og

sygelighed er en meget spekulativ affære, som vil give meget diskutabile resultater. I givet fald burde den samlede økonomiske værdi af de menneskelige ressourcer beregnes, men denne værdi forstås bedst som totalfaktorproduktiviteten.

Figur 2. Den faktiske og den ægte opsparingskvote



Kilde: Hansen (1995)

Figur 2 viser både hvorledes den faktiske bruttoopsparingskvote har udviklet sig i perioden 1966-93 og hvilket niveau den skulle leve op til for at opretholde henholdsvis den samlede beholdning af realkapital (*forbrug af realkapital*), den samlede beholdning af real- og naturkapital (*real- og naturkapitalforbrug*)

samt per capita beholdningen af real- og naturkapital (*real- og naturkapitalforbrug, befolkorr.*)

Bæredygtighedskravet udgøres helt overvejende af forbruget af realkapital. I Danmark er ægte opsparring således næsten identisk med nationalregnskabsbegrebet nettoopsparring. Forbruget af naturkapital er i sammenligning hermed ret beskedent og befolkningsvæksten har heller ikke større betydning for opsparingskravet.

Figuren viser et drastisk fald i opsparingskvoten fra 1972 og frem til 1982, hvorefter den stiger igen dog ikke til samme niveau som før 1972.

I perioden fra 1980 til 1984 var den ægte opsparring negativ og den samlede nationalformue skrumpede i denne periode.⁶ Det gjorde den imidlertid uanset om naturkapital og befolkningsvækst regnes med eller ej. Med andre ord havde forbruget af naturressourcer ikke meget indflydelse på nedgangen i nationalformuen og den deraf følgende manglende bæredygtighed. Den var heller ikke begrundet i for høj vækst. Tværtimod fandt den sted lige midt i efterkrigstidens dybeste recession, hvor der faktisk var minusvækst. Faldet i opsparingskvoten havde blandt andet baggrund i denne krise.

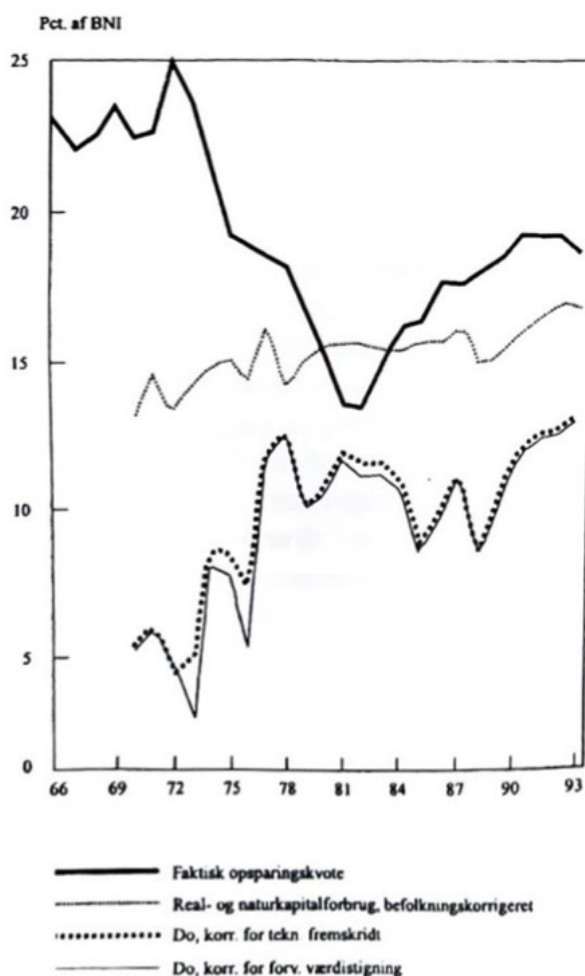
Den manglende bæredygtighed i begyndelsen af 80'erne må således snarere karakteriseres som overforbrug i den forstand at forbrugsniveauet i Danmark ikke blev tilpasset det forringede bytteforhold i udenrigshandelen og det produktionstab, som den voksende arbejdsløshed gav anledning til.

På den anden side vil en positiv ægte opsparring *overkompensere* fremtidige generationer hvis disse alene har krav på samme levestandard (dvs. forbrug per capita) som nutidens generationer. Hvis der tages højde for udviklingen i produktionsfaktorenes produktivi-

tet, vil fremtidige generationer kunne producere samme output som nutiden med en langt mindre kapitalbeholdning og en tilsvarende mindre arbejdsstyrke.

I figur 3 er det befolkningskorrigerede real- og naturkapitalforbrug desuden korrigeret for produktivitetstigninger.⁷ Dermed får vi investeringerne i menneskelige ressourcer med. Ganske vist ikke de aktuelle investeringer, som må forventes at have et afkast i fremtiden, men det faktisk registrerede afkast af de investeringer i menneskelige ressourcer, der er foretaget tidligere. Figuren viser også et opsparingskrav med en yderligere korrektion for værdistigninger på olie- og gasreserverne.

Figur 3. Faktisk og ægte opsparring, korrigeret for produktivitet



Kilde: Hansen (1995)

Figuren viser, at produktivitetsstigningerne – altså teknologi, organisation, uddannelse osv. – er langt vigtigere for den danske økonomis udvikling end naturressourcerne. Hvis de tekniske fremskridt således modregnes, bliver opsparingskravet betydeligt mindre og den faktiske opsparring er større end dette i hele perioden.

På figuren er der også vist hvor lidt det betyder for bæredygtighedskriteriet, hvis man også modregner en trendmæssig værdistigning i den reale olie- og gaspris på 2%.⁸

Konklusionen på denne analyse af opsparringen i Danmark var at bæredygtighedsproblemet, formuleret som opretholdelsen af nationalformuen per capita meget mindre er et spørgsmål om forbrug af naturressourcer end om tilpasning af det materielle forbrug til ændrede makroøkonomiske vilkår. Hertil må det hurtigt føjes, at dette gælder i Danmark, og ikke nødvendigvis i ressourcebaserede økonomier. Det, der betyder noget for den danske økonomi er den teknologiske udvikling, opbygningen og allokeringen af menneskelige ressourcer, som det produktivitetskorrigerede kriterium viser. Ikke engang en forventet real olie- og gasprisstigning på 2% om året kan røkke ved dette.

Dermed ikke sagt, at olie- og gasreserverne er uden afgørende makroøkonomisk betydning. Den ligger bare et andet sted. Nemlig i det forhold at olie og gas er strategiske råvarer og i det forhold, at olie og gas er lige så konvertibelt som dollars. Disse to forhold bevirker, at der er nationale fordele ved at have en høj selvforsyningsgrad.

Selvforsyningsgraden topper med et godt stykke over 100% omkring årtusindskiftet og regeringens målsætning er som tidligere nævnt at opretholde en selvforsyningsgrad på omkring 40% ved hjælp af udbygning med vedvarende energi og biomasseenergi.

Den selvforsyningsgrad, der skal gælde i fremtiden er imidlertid ikke noget, der kan udledes af økonomiske forhold. Det er udelukkende et politisk valg og det har ikke direkte relevans for kravet til opsparingskvoten. Derimod har det noget at gøre med hvor stor en del af kapitalakkumulationen, der skal kanaliseres over i udbygningen af vindkraft, geotermi osv. Kun på denne indirekte måde har selvforsyningsgraden betydning for opsparingskravet.

Konklusionen på substitutionsanalysen var at miljøgoder må behandles som producerede offentlige goder, som vi først skal investere i for at kunne nyde godt af. På denne måde får problemstillingen karakter af et program for omstilling til en miljømæssigt bæredygtig økonomi og dermed nogenlunde samme karakter som opbygningen af et troværdigt forsvar eller opbygningen af en moderne infrastruktur.

Det mål, der sigtes efter ude i fremtiden er ikke noget absolut, men en politisk afvejning af godernes samfundsmæssige betydning og samfundsøkonomiske omkostninger. Den tidshorisont, indenfor hvilken det givne mål skal nås, bestemmer imidlertid hvordan de makroøkonomiske finansieringskrav fordeles på generationer (eller mere præcist: år). Dermed får den betydning for den opsparingskvote, der skal præsteres for samtidigt at kunne opretholde forbrugsniveauet i fremtiden.

Tidshorisonten får også betydning for de makroøkonomiske omkostninger idet en kort tidshorisont kan involvere dyr omstilling og førtidig skrotning af udstyr og anlæg mens en lang tidshorisont muliggør integration af miljøhensynet i den løbende udskiftning af udstyr og i tilgift øger sandsynligheden for at billigere miljøvenlige teknologier vil være udviklet til den tid. På den anden side spiller tidshorisonten også en indirekte positiv rolle

for udviklingen af de billigere miljøvenlige teknologier, idet den bestemmer størrelsen af det nationale marked for den pågældende teknologi.

Dermed får tidshorisonten en tvetydig indflydelse på erhvervslivets konkurrenceevne og det bliver nødvendigt at operere med miljøreguleringens påvirkning af konkurrenceevnen som bæredygtighedsindikator. På den anden side indgår der mange andre forhold i konkurrenceevnen og miljøregulering hører afgjort ikke til de mest tungtvejende.

Tilbage står at udviklingen kun er bæredygtig, hvis fremtidige generationer kan nyde godt af et forbrugsniveau og miljøkvaliteter, som alt i alt i hvert fald ikke er ringere end nutidens.

»Ægte opsparing« kan kun sige noget om forbrugsniveauet via den nationalformue, der udgør en del af grundlaget herfor. Der er dog meget andet end nationalformuen, der indgår i grundlaget for fremtidige generationers forbrugsniveau. Tilmed er naturressourcerne kun en beskeden del af den samlede nationalformue i en teknologibaseret økonomi som den danske.

Der ligger imidlertid meget interessante perspektiver i at sammenholde nutidsværdien af konkrete bæredygtighedskategorier med nationalformuen og ændringer heri. Eksempelvis nutidsværdien af omlægningen af elforsyningen fra kul til vedvarende energi.

Derfor er ægte opsparing en nyttig indikator for bæredygtig udvikling, men med en meget begrænset udsagnskraft om bæredygtighedsproblemerne i dansk økonomi.

Noter

1. Bemærk, at der indtil videre ses bort fra de *menneskelige ressourcer* i nationalformuen, et forhold vi vil vende tilbage til.
2. Definitionen af det samlede forbrug er diskuteret i andre artikler i dette nummer, så det vil jeg undlade at komme ind på i denne artikel.
3. Forbrugerens præferenceordning forudsættes at være total (alle goder er omfattet) og præferencerne forudsættes at være transitive (logiske) og monotone (mere er bedre end mindre). Under disse forudsætninger afgrænser indifferenskurverne konvekse mængder af varebundter. Herudover antages i reglen at indifferenskurverne er dobbelt differentiable og monotont faldende, ellers er der nemlig ikke rigtig basis for et økonomisk problem, hvor fordele vejes mod ulemper. Se Keiding og Lund (1988) og Malinvaud (1972).
4. Fortsat udvikling af den økonomiske og politiske integration i Europa kan medføre at forsyningssikkerhed og betalingsbalance i højere grad bliver EU-problemer end danske problemer for fremtidige generationer.
5. Se fx. Flemming Møllers artikel i dette nummer.
6. Det vidste man ikke på dette tidspunkt fordi de daværende nationalregnskabstal for realkapitalforbruget var meget lavere, men mange var alligevel overbeviste om at vi kørte imod afgrunden. I 90'erne har Danmarks Statistik (1995) imidlertid udarbejdet nogle meget mere solide og detaljerede statistikker over realkapitalbeholdningen, hvorved vi får langt bedre mulighed for at studere kapitalakkumulationen.
7. Ved beregningen af det produktivitetskorrigerede bæredygtighedskriterium er der anvendt forudsætning om at de tekniske fremskridt ikke påvirker forholdet imellem kapital og arbejdskraft, men alene imellem indsatsen af produktionsfaktorer og outputtet (Hicks-neutralitet).
8. Rationalet for at gøre dette kan virke noget søgt, men det er at udtømmelige ressourcer i fremtiden vil blive mere »produktive« fordi de vil blive mere knappe!

Litteratur

- Dasgupta, P. (1993): *Natural Resources in an Age of Substitutability*. In A.V. Kneese and J.L. Sweeney (eds.): *Handbook of Natural Resource and Energy Economics*, vol. III
- Dubourg, W.R. og D.W. Pearce (1994): *Paradigms for Environmental Choice: Sustainability versus Optimality*. Papir præsenteret på symposiet »Models of Sustainable Development. Exclusive or Complementary Approaches of Sustainability?« Paris.
- Energiministeriet (1996): *Energi 21*.
- Hamilton, K. (1994): *Green Adjustments to GDP*. Resources Policy 1994 20 (3) 155-168.
- Hansen, A.C. (1995): *Bæredygtig opsparing og dansk økonomi*. In P. Lübcke (ed.): *Miljøet, markedet og velfærdsstaten*, Fremad/AIF.
- Hansen, A.C. (1997): *The Use of National Wealth in Sustainability Analysis*. Forthcoming in Requier-Desjardins, C. Spash, and J.V.d. Straaten (eds.): *Environmental Policies and Societal Aims*. Kluwer Academic Publishers.
- Hartwick, J.M. (1977): *Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources*. The American Economic Review, vol. 67, no 5, 972-974.
- Hartwick, J.M. (1990): *Natural Resources, National Accounting, and Economic Depreciation*. Journal of Public Economics 43 (1990) 291-304, North-Holland.
- Hartwick, J.M. og A. Hageman (1993): *Economic Depreciation of Mineral Stocks and the Contribution of El Serafi*. I Lutz (red.) (1993): *Toward Improved Accounting for the Environment*. The World Bank, Washington D.C.
- Hartwick, J.M. og N.D. Olewiler (1986): *The Economics of Natural Resource Use*. The American Economic Review, vol. 67, no 5, 972-974.
- Keiding, H. og L. Lund (1988): *Nationaløkonomi I*.
- Mortensen, J.B. og A. Larsen (1994): *Rates of Substitution Sustainability and the Energy Sector*. Mimeo.
- Pearce, D. og G. Atkinson (1992): *Are National Economies Sustainable? Measuring Sustainable Development* CSERGE Working Paper GEC 92-11. London.
- Proops, J.L.R. og G. Atkinson (1994): *A Practical Sustainability Criterion When There is International Trade*. Paper presented at the International Symposium on Models of Sustainable Development, Paris, March 16-18, 1994.
- Serafy, S.E. (1989): *The Proper Calculation of Income from Depletable National Resources*. I J.A. Ahmad, S.E. Serafy, og E. Lutz (red.) (1989): *Environmental Accounting for Sustainable Development*. The World Bank, Washington D.C.
- Solow, R.M. (1974): *Intergenerational Equity and Exhaustible Resources*. Review of Economic Studies, 41, 29-45.
- Solow, R.M. (1986): *On the Intergenerational Allocation of Natural Resources*. Scandinavian Journal of Economics 88(1), 141-149, 1986.
- Solow, R.M. (1992): *An Almost Practical Step Toward Sustainability*. Resources For the Future.
- Spash, C.L. og N. Hanley (1995): *Preferences, Information, and Biodiversity Preservation*. Ecological Economics, vol. 12 No. 3, March 1995.
- Teknologinævnet (1994): *Fremtidens vedvarende energisystem*. København.
- Turner, R.K. (1993): *Sustainability: Principles and Practice*. I R.K. Turner (red.): *Sustainable Environmental Economics and Management. Principles and Practice*.
- The World Bank (1995): *Monitoring Environmental Progress. A Report on Work in Progress*. Washington, D.C.
- World Commission on Environment and Development (1987): *Our Common Future*. Oxford.

Data

- Energistyrelsen: Danmarks olie og gasproduktion. 1993.
- Danmarks Sttistik: DSTB samt SE-serien Nationalregnskab, offentlige finanser og betalingsbalance, div. numre.

Den historiske miljødebat i seks danske aviser

Bent Jensen, Rockwool Fondens Forskningsenhed

1. Indledning

Man støder ofte på den antagelse, at miljødebatten først for alvor satte i gang på et tidspunkt i slutningen af 1960'erne eller begyndelsen af 1970'erne i forbindelse med de opgør af forskellig karakter, der prægede disse år.

Dette synspunkt formidles eksempelvis i nogle af de nyeste autoritative Danmarkshistorier. I sammenhængen kan peges på bind 8 af Gyldendals *Danmarks Historie*, hvor forfatterne skriver følgende om miljødebattens gennembrud i offentligheden:

Vækstens påvirkning af miljøet i almindelighed blev også genstand for øget opmærksomhed. Debatten om det ydre miljø blev startet af aktive naturfagsstuderende og ingeniører, der i 1969 dannede NOAH inspireret af lignende bevægelser i USA og Sverige. De satte fokus på forureningen for at bevidstgøre befolkningen og skubbe til myndighederne, og midlet var en række aktioner, der synliggjorde problemerne. Det lykkedes at skabe opmærksomhed omkring miljøspørgsmål. (Rasmussen og Rüdiger, 1990, p. 323).

Et andet eksempel er Gyldendal og Politikens Danmarkshistorie (1991). Her giver forfatteren en næsten tilsvarende vurdering, idet miljøspørgsmålets etablering i offentligheden i bind 15 beskrives på denne måde:

Men ud over miljøet på arbejdspladserne blev man også stadig mere opmærksom på udviklingen i det naturlige miljø. Her kom klare inspirationer udefra. Amerikanske og svenske miljøbevægelser fik danskere med interesse for naturens bevarelse til at danne bevægelsen NOAH i 1969. De påviste både ved hjælp af udenlandske og danske undersøgelser, hvorledes naturmiljøet langsomt, men sikkert blev påvirket og ofte ødelagt af den måde, hvorpå mennesket levede og arbejdede i højt industrialiserede samfund. (Pedersen, 1991, p. 149).

I tilknytning til den forskning i miljøøkonomiske emner Rockwool Fondens Forskningsenhed har stået for i løbet af 1990'erne,¹ gennemførte Enheden i 1996 en analyse af i hvilken udstrækning, der har været ført en miljødebat i danske aviser også før 1970'erne.

Ved valget af det miljøbegreb, der skulle styre avisanalysen, stod man bl.a. overfor en definition fremsat i 1994 af dr.phil. Svend Erik Larsen fra det humanistiske forskningscenter *Menneske og Natur* ved Odense Universitet:

Miljø er den del af den naturlige omverden, som vi forudsætter, og eventuelt også aktivt bruger, som vort naturgivne eksistensgrundlag. Miljø er funktionel natur i forhold til menneskers liv. (Larsen, 1994, p. 1).

En stort set identisk definition findes hos den svenske forsker Martin Bennulf i *Miljöopinionen i Sverige*:

Med miljö avses i denna avhandling människans naturgivna omgivning, jord, vatten, luft med däri eller därav existerande fenomen och befintliga resourcer av vilka människan på ett eller annat sätt är beroende för sin existens och välbefinnande.
(Bennulf, 1994, p. 21)

Fælles for begge definitioner – der må antages at være tidstypiske for 1990'erne – er, at miljøet er en delmængde af naturen, nemlig den del af naturen, som vi enten forudsætter for vores eksistens eller aktivt bruger.

Nu er begge forskeres miljødefinitioner imidlertid relativt brede, og for at kunne operationalisere begrebet i forhold til analysen af den historiske miljødebat var det nødvendigt med en yderligere konkretisering.² I analysen valgtes det således at afgrænse miljødebatten til den debat, der under hensyntagen til menneskets muligheder for livsudfoldelse eller dets overlevelse som art:

- 1) vedrører menneskets forvaltning og udnyttelse af naturgivne resourcer,
- 2) vedrører dets bestræbelser på at bevare landskaber og/eller dyre- og planteliv samt
- 3) vedrører menneskets forurening af dets omgivelser og forsøgene på at begrænse denne forurening.

2. Perioden og medierne

Men hvilken periode ville det nu være rimeligt at inddrage i analysen, og hvilke medier skulle med for at få en nogenlunde dækkende gengivelse af debatlandskabet?

Periodemæssigt blev det besluttet at gå tilbage til 1870'erne, hvor den første industrialisering og et mere intensivt landbrug øgede

presset på miljøfunktionerne. Den øvre grænse blev sat til begyndelsen af 1970'erne, idet en række andre analyser allerede havde beskæftiget sig med den nyeste miljødebat.³

Hvad angår de analyserede aviser, blev udvalget lagt til rette, så det dækkede de mest betydende politiske kræfter perioden igennem, dvs. Det konservative Folkeparti, Det radikale Venstre, Socialdemokratiet og Venstre («De fire gamle Partier»). Valget faldt på fem landsdækkende dagblade. Desuden valgtes en enkelt regionalavis, idet der ikke var nogen større landsavis, der repræsenterede Venstre efter 1905.

Det drejede sig om følgende aviser, hvis etableringsår er angivet i parentes:

- Aktuelt (1871 under navnet *Socialisten*, fra 1874 til 1959 *Social-Demokraten*),
- Berlingske Tidende (1749), der stod tæt på Højre, der i 1915 blev til Det konservative Folkeparti,
- Information (startet i august 1943 som illegalt nyhedsbureau og fortsat efter krigen som egentlig avis, oftest med et kritisk syn på de politikere, der medvirkede til samarbejdspolitikken under krigen),
- Jyllands-Posten (1871), der oprindeligt støttede de konservative, men i 1938 definerede sig som en uafhængig borgerlig avis,
- Politiken (1884), der i avisens første år støttede en fraktion af Venstre, men fra 1905 støttede Det radikale Venstre, og endelig som analysens eneste regionalavis:
- Vestkysten, der fra sin start har støttet Venstre. Da Vestkysten først kom på gaden i 1918, blev Esbjerg Avis, der kan betragtes som en forløber for Vestkysten, inddraget i de første år fra avisens oprettelse i 1890 og frem til 1918.

Da det ikke var muligt at gennemlæse næsten 100 årgange af fem aviser samt godt 25 år af

Information, blev en række værktøjer taget i anvendelse for at indkredse de mere betydelige debatter. Her skal blot nævnes *Avisårhøgerne*, der fra 1924 og frem dag for dag bringer et koncentrat af de vigtigste nyheder i landets aviser. En læsning i årgangene 1924-1972 gav således for denne del af perioden et indtryk af, hvilke pejlinger analysen kunne tage bestik af.

3. Resultaterne

Ved gennemgangen af de fremfundne tekster var der hurtigt ikke skyggen af tvivl tilbage. Også vore bedsteforældre og oldeforældre førte en til tider meget følelsesladet og politiserende debat om miljøforhold. Tidligt handlede det således om »politisk skyld«, dvs. at aviserne angreb politiske modstandere for at have ladet miljøproblemer vokse sig store eller for at hindre, at befolkningen fik adgang til naturens goder.

I analysen blev følgende emner identificeret som værende interessante og ført med en vis regelmæssig tilbagevendende rytme: Naturfredningsdebatten, debatten om tidens »hygiejniske problemer«, dvs. vand-, luft- og støjforureningen, debatten om dyreskyttelse, debatten om udnyttelsen af landets naturlige ressourcer samt debatten om atomkraft, der fra midten af 1950'erne også udviklede sig som en debat om miljørisici ved denne nye energikilde. I det følgende fremdrages et mindre udvalg af de mere prægnante resultater.

4. Debat om vandforureningen

De første industriens udledninger af spildevand førte som påpeget af bl.a. Hyldtoft⁴ til betydelige problemer med forurening af fiskevande. Så tidligt som i 1907 afgav et *Udvalg mod Forurening af Fiskevande* således beretning. Udvalget var blevet nedsat på anmodning af Dansk Fiskeriforening, der havde søgt om midler på finansloven til undersøgelse af, hvilke forholdsregler der kunne tages overfor forureningen med fabriksspildevand. Som det

fremgik af beretningen, havde foreningen bl.a. anført:

at der fra Fiskerne lyder stærkere og stærkere Klager over det Næringstab, der forårsages dem ved, at Fabrikkerne lader deres Spildevand flyde ud i Fiskevandene, hvorved Fiskebestandene gaar fuldstændig til Grunde. Ikke alene i Aaer eller Vandløb, men ogsaa langt ud i Stranden, hvor Vandløb munder ud i denne, mærkes den skadelige Virkning af Spildevandet. (Beretning afgivet af Udvalget mod Forurening af Fiskevande, 1907, p. 2).

At grundvandet og dermed drikkevandsforsyningen også kunne være truet, fremgik af et referat af Folketingets forhandlinger bragt i Social-Demokraten den 6. april 1914, hvor tinget dagen før havde behandlet et lovforslag til »Beskyttelse af Vandforsyningsanlæg«.

Det første registrerede indlæg i denne undersøgelses aviser, hvor vandforurening udgjorde et selvstændigt emne, er fra 1915. Dette år blev der den 20. december bragt en artikel af biologen, professor C. Wesenberg-Lund i Berlingske Aftenavis. Emnet var Furesøens forurening. Wesenberg-Lund havde taget prøver i søen siden 1895, og han havde kunnet iagttage en tiltagende forurening. Som årsager anførtes bl.a. udledning af kloakvand og spildevands afløb fra Søllerød Sø.

I 1924 var Wesenberg-Lund igen ude med et forsvar for de ferske vande i Berlingske Tidende. Denne gang drejede det sig om spørgsmålet: *Ødelægges alle vore Indsøer?* Wesenberg-Lund krævede totalforbud mod udledning af spildevand til søer og åer.

5. Øresund: Misbrugt og tilsvinet

I den samlede avisdebat stod Wesenberg-Lunds indlæg dog noget isoleret, men da det folkekære Øresund i 1930 kom massivt ind i debatten, ændrede hele diskussionen karakter. Nu deltog alle de københavnske aviser i me-

ningsudvekslinger om, hvad Politiken erklærede som *En Enhedsfront mod Sundets Forurening*.

WC'et var i 1930 blevet almindeligt i hele hovedstadsregionen, og dette i kombination med en uheldig tendens blandt villaejerne op langs kysten til at bruge stranden som losseplads havde skabt massive problemer for sommerens badeliv: »Og nu ligger Øresund misbrugt og tilsvinet, og vi er fælles om det« (Berlingske Tidende, 11.07.1930). Sunddebatten fik hurtigt en manifesteret politisk vinkel, da det i Politiken og i Berlingske Tidende fremstod, at Københavns Kommune, der jo var socialdemokratisk ledet, var den helt afgørende enkeltforurener. Social-Demokraten svarede igen ved at hævde, at netop det socialdemokratiske systemskifte i Borgerrepræsentationen i begyndelsen af århundredet havde ført til klare forbedringer i storbyens kloakeringsforhold. Desuden blev det hævdet, at de borgerlige kommuner op langs kysten mange steder lod spildevandet løbe direkte i stranden.

I 1932 blussede debatten op igen, da Københavns Kommune lod badeanstalten *Helgoland* i Svanemøllebugten nedlægge pga. en direkte sundhedsfarlig badevandskvalitet. Forureningen fortsatte imidlertid stort set uanfægtet, og sommeren var fremover årstiden for nye debatter om sundets tilstand. I 1945 måtte myndighederne som følge af fare for tyfusmitte erklære det totale badeforbud fra Amagers sydspids og op til nord for Vedbæk. Social-Demokraten tøvede i befrielsessommeren ikke med at kommentere udviklingen som en kæmpeskandale. Videre fremme i 1955 skrev Politiken i lederen *Med Ryggen til havet: Se Øresund – verdens største kloakudløb*, og i 1956 beskrev Berlingske Tidende, hvordan *Risikoen for Badning i Øresund er 100 gange for stor*.

6. Røg og støj

Vandforureningen var nu ikke det eneste forureningsproblem, der gjorde sig gældende fra slutningen af 1800-tallet. Ole Hyldtoft beskriver,⁵ hvordan man allerede i anden halvdel af 1800-tallet inden for den såkaldte hygiejniske bevægelse debatterede en tiltagende luftforurening, og byerne havde altid lidt af lugtgenerne fra de såkaldte »sundhedsfarlige næringsveje« (slagterier, garverier, sæbesyderier og lim- og oliefabrikker), der afgav en ubehagelig stank.

I flere tekster perioden igennem tages problemerne op til indigneret behandling. Social-Demokraten kørte f.eks. en kampagne mod Blaakilde Mølle på Dorteavej i København i 1926. En beboerklage til sundhedskommisjonen fastslog således ifølge avisen, at »Blaakilde Mølle forpester Luften i hele vor Bydel, omfattende det yderste Nørrebro, Uterslev, Præstevangen og Brønshøj«. I 1928 ankede Politiken over lugtplagen fra *Svinene paa Sundholm*. Her var der tale om kommunale svin, som blev opfodret på affald fra byens hospitaler. Ligeledes røgplagen var massiv, hvis man skal slutte ud fra flere indlæg i tiden frem til 1945.

Efter 1945 ændrede problemerne med luftforurening karakter, idet der med den industrielle udvikling efter krigen dukkede nye farlige emner op i luften over de større byer. Også dette problem blev diskuteret i medierne, ganske vist ikke under rubrikken »miljøproblemer«, men stadig som såkaldte »hygiejniske problemer«. I sommeren 1953 handlede det eksempelvis i Social-Demokraten om, at *Stank-fabriken i Måløv tvinges til at standse* (den 22.07.1953). Stankfabrikken var Cheminova, der som følge af miljøkrav stod overfor at skulle flytte til Harboøre i Vestjylland.

Som luftforureningen ændrede karakter efter 1945, ændredes og intensiveredes også støjgenerne. Lige efter 1945 hæftede debatind-

læggene sig primært ved støj fra produktionsvirksomheder, beliggende i beboelseskvarterer, men i 1950'erne fik støj fra trafikken øget opmærksomhed. Især blev støjen fra de populære motorcykler og knallerter et stort problem – flere aviser skrev om et rent »støjhelvede«. Fra slutningen af 1950'erne kom også støj fra jettfly med vægt ind i billedet i den københavnske presse. Med den almindelige motorisering var støjen heller ikke længere kun et problem i de største industribyer. I juni 1955 krævede Vestkysten: *Knallerter må gøres lydløse*.

7. Naturfredningsdebatten

Ligeledes naturfredningsdebatten, dvs. debatten om, hvordan samfundet skal regulere sit forhold til naturen, har lange historiske rødder i Danmark. I Berlingske Tidende i 1874 var temaet »Smukke Udsigters Bevarelse«. Interessen for rejsning af skove i det dengang skovfattige Danmark var stigende, og nu ødelagde de opvoksende træer en række enestående udsigter. De smukke udsigter blev taget op igen i samme avis i 1896 i tilknytning til nogle truede kæmpehøje ved Rungsted. På disse høje havde naturvandreren ellers en enestående mulighed for at nyde udsigten ud over Sundet op mod Helsingør. Længere nede ad Strandvejen havde bebyggelsen bredt sig og spærret for den fri sundudsigt – i det hele taget var miljøforringelserne nu mærkbare i Nordsjælland.

I april 1905 vandt naturfredningsdebatten for alvor styrke, da den tyske professor dr. Hugo Conwentz kom til København for at holde foredrag om »Naturmindesmærkers Beskyttelse«. Igen gik Berlingske Tidende ind i debatten med en fyldig omtale af naturfredningens mål og metoder. Avisen argumenterede for, at staten burde lovgive på området. Ligeledes Politiken blev hurtigt stærkt optaget af sagen, ligesom Social-Demokraten et par år senere blev et engageret talerør for en lov om naturfredning, der blev vedtaget i 1917. Som et

eksempel på debattens skærpede karakter under verdenskrigen og under de afsluttende forhandlinger i Rigsdagen, kan følgende passage citeres fra Politiken, årgang 1916:

Synderlig hensynsfulde er de nye Rigmænd ikke; hvad de har købt og betalt med deres Penge, mener de at eje uden at skyldte nogen noget Hensyn, og denne Sommer er da fremfor nogen anden blevet Pigtraadens og Afspærringsskiltene. Uden nogen som helst Kontrol, uden noget som helst Tilsyn af det Offentlige skaltes og valtes der med Nordsjællands Skønhed. Man maa med bange Anelse og Skræk forudse, hvad der vil være tilbage, naar Sommerens Millionær Run har raset ud. (Politiken, 21.07.1916).

Det ses, at debatten ikke alene handlede om naturens bevarelse, men at der tillige var tydelige fordelingsmæssige aspekter forbundet med diskussionerne: En lille gruppe af monopoliserende grundejere holdt ifølge den radikale avis befolkningens brede lag væk fra naturens herlighedsværdier.

Senere i 1930'erne ændrede debatten karakter, idet PH som kulturkritiker ved Politiken nu primært forbandt arbejdet i Danmarks Naturfredningsforening med nogle kulturpolitiske implikationer. PH så således først og fremmest naturfredningen som et kulturpolitisk og mentalitetsmæssigt spørgsmål. Det hang igen sammen med, at fredningsfolkene ifølge PH altid forsvarede den gamle tids kultur på den nye tids bekostning. Naturfredningen blev herved reaktionær, og i 30'ernes ophedede kulturdebat var der ikke langt fra at forbinde reaktion med facisme eller nazisme.

Debatten blussede op flere gange i løbet af tiåret. I et indlæg i Politiken i 1934 slog Danmarks Naturfredningsforening på, at foreningen talte medlemmer fra alle politiske partier. Man hævdede videre, at PH var den sande reaktionære, fordi han ved at bekæmpe

foreningen forsvarede den private ejendomsret. Hertil kom, hævdede man, at danskerne krævede naturoplevelser. Kunne de ikke få dem hjemme, ville de rejse til udlandet, og det ville belaste den danske betalingsbalance.

Debatten om naturfredningens æstetik og kulturpolitiske betydning fortsatte. Endnu i sommeren 1972 kunne forfatteren Knud Holst kommentere naturfredningens fokusering på det æstetiske på denne måde:

Spørgsmålet bliver altså, om man ikke skulle droppe hele det store æstetik-politi i forbindelse med rekreativ udnyttelse af natur, og i stedet koncentrere sig om de deciderede naturbeskyttende opgaver som i stigende grad har med den natur- (og miljø-) nedbrydning at gøre, altså den forurening, alle kræfter muligvis kunne samles om. (Berlingske Tidende, 28.05.1972).

8. Den tidligste debat om atomkraft

I foråret 1955 kom atomalderen stærkt ind i de danske aviser, da regeringen nedsatte en atomenergi-kommission den 8. marts. Aviserne var næsten entydigt positive overfor denne danske forberedelse af udnyttelsen af atomenergien til civile formål, selvom flere aviser antydede, at Danmark var lidt sent ude. Sverige og Norge havde således gennem flere år haft lignende kommissioner og var langt fremme i deres civile atomprogrammer.

Argumenterne for a-kraft var udsigten til en kommende energikrise, som man forudså ville blive forstærket af en voldsom vækst i jordens befolkning. Information mente eksempelvis, at befolkningen måtte være parat til at yde ofre for at sikre atomkraftens indførelse i Danmark:

De fordele for hele samfundet, der er forbundet med en lykkelig løsning paa opgaven, er saa indlysende for enhver, at regeringen vil kunne regne med befolkningens fulde

forstaaelse for den prioritet, som oprettelsen af atomkraftværker bør have frem for de allerfleste andre opgaver, som man for tiden tumler med, eller hvis løsning man kunne ønske sig. (Information, 10.03.1955).

Billedet af den fremtidssikrede energikilde blev dog hurtigt mindre entydigt, idet stort set alle aviser fra tid til anden bragte meldinger om de mulige sundhedsfarer ved atomkraft i form af ødelagte gener og risiko for flere tilfælde af kræft. Meldingerne var imidlertid ikke helt enslydende. Nogle artikler betonedes, at teknologien var sikker nok, i andre fremstod risikoen med en vis vægt. Da beslutningen om opførelsen af atomforsøgsstationen Risø blev endeligt konfirmeret i oktober 1955, førte det under alle omstændigheder til uro i Roskilde. Den 19. oktober 1955 bragte Roskilde Dagblad eksempelvis artiklen *Civilforsvaret advarer mod Atomværket paa Risø* som dominerende forsidenyhed. Ledende embedsmænd i Roskilde var således dels betænkelig ved en eventuel forurening fra anlægget, dels ved at dette kunne gå hen og blive bombemål i tilfælde af krig.

Myndighederne reagerede ved hurtigt at arrangere et møde mellem de berørte kommunalbestyrelser, pressen og atomenergi-kommissionen. Fra mødet lød beroligende meldinger:

Forsøgsstationen bliver udelukkende anlagt som en Forsøgsvirksomhed, og der vil ikke kunne blive Tale om, at Vandet i Roskilde Fjord, Luften eller Jorden kan blive radioaktivt ved eventuelle Uheld paa Stationen. (Berlingske Tidende, 27.10.1955).

Politiken refererede fra mødet, at forsøgsstationen ligeså godt kunne have ligget på Frue Plads i København.

Debatten om strålingsfaren ved a-kraft kørte dog videre i de næste par år. Information

rapporterede bl.a. i oktober 1955 fra en FN-konference om den civile atomteknologi afholdt i august måned samme år. Flere kritiske indlæg havde her tydeligt peget på farene ved a-kraft. En forsker havde f.eks. afsløret forhøjet radioaktivitet i mælk fra køer, der havde græsset nær en atomreaktor: »en iagttagelse, der nok er værd at notere i et smørekseporterende land, som planlægger opførelse af reaktorer«.

Debatten fik ny styrke i januar 1957, hvor lektor ved Københavns Universitet, dr.phil. Niels Arley i et interview i Vestkysten fremsatte en bredt anlagt kritik af det danske atomforskningsprogram, der udløste ryster i den københavnske presse og forårsagede en høring i Folketinget.

9. Mod et samlende begreb

Selvom undersøgelsen i Rockwool Fondens Forskningsenhed langt fra kan hævdes at have indkredset al miljødebat i de 100 år fra 1870 til 1970, er der altså ingen tvivl om, at der på en lang række punkter førtes en debat om emner, vi i dag entydigt ville rubricere under miljøstoffet. Hvordan kan det da være, at forestillingen om et gennembrud for debatten omkring 1970 er så udtalt?

Det hænger nok sammen med, at begrebet »miljødebat« og tendensen til at se de enkeltstående miljøproblemer som del af et større sammenhængende hele, først vandt styrke på dette tidspunkt.

Information kørte en stor miljøkampagne i foråret 1964, og man kan her iagttage, hvad der må være et af de første forsøg på at koble miljøproblemerne sammen og tolke dem som en uønsket følgevirkning af det moderne industrielle samfund.

Denne synsvinkel slog så igennem for fuld kraft lige omkring 1970, hvilket bl.a. kan aflæses af mediedækningen ved Rom-klub-

bens lancering af *Grænser for vækst* i 1972. Nu var tanken om en truende global miljøkatastrofe indarbejdet i offentligheden, og den blev yderligere bekræftet ved avisernes dækning af FN's første miljøkonference i Stockholm i juni 1972. Det moderne miljøbegreb var altså knæsat, selv om befolkningen i og for sig havde debatteret miljømæssige emner i aviserne i mere end 100 år.

Noter

1. Jf. bl.a. Zeuthen og Jensen, 1995, Rørmose Jensen et al., 1995, og Jensen, 1994.
2. Jf. også Brookes et al., 1976, der i en kvantitativ analyse af miljøstoffets gennembrud i engelsk presse brugte en tilsvarende, dog her noget mere detaljeret konkretisering.
3. Se f.eks. Henriksen, 1993 og Kornerup, 1995.
4. Hyldtoft, 1996, p. 302.
5. Ibid. p. 223.

Litteratur

- Bennulf, Martin. 1994. *Miljøopinionen i Sverige*. Lund.
- Brookes, S.K., A.G. Jordan, R.H. Kimber and J.J. Richardson. 1976. The Growth of the Environment as a Political Issue in Britain. *British Journal of Political Science*. Vol. 6. Cambridge.
- Henriksen, Niels. 1993. *Nyhedsmediernes indflydelse på at miljøet kom på den politiske dagsorden 1986-91*. Speciale ved Institut for Statskundskab. Aarhus Universitet.
- Hyldtoft, Ole. 1996. *Teknologiske forandringer i dansk industri 1870-1896*. Odense.
- Jensen, Bent. 1994. *Aspekter af miljøøkonomisk forskning i Danmark, udvalgte industrilande og internationale organisationer, 1992-94*. København.
- Jensen, Bent. 1996. *Træk af miljødebatten i seks danske aviser fra 1870'erne til 1970'erne*. København.

- Jensen, Peter Rørmose med bidrag af Anne Berit Hallam, Jens Hauch, Elisabeth Møllgaard og Ole Gravgård Pedersen. 1995. *En velfærdsindikator for Danmark. Forbrug, miljø, husholdningsarbejde og fritid*. København.
- Kornerup, Annette. 1995. *Do Ideas Matter? En komparativ analyse af den miljøpolitiske dagsordensfastsættelse i den første halvdel af 1970'erne og den sidste halvdel af 1980'erne med henblik på at undersøge forandringen af det miljøpolitiske paradigme*. Speciale ved Institut for Statskundskab. Aarhus Universitet.
- Larsen, Svend Erik. 1994. *Miljøkriser? Bevidsthed og praksis*. Menneske & Natur. Arbejdspapir 50. Odense.
- Madsen, Flemming Kiilsgaard. 1979. *Naturfredningens historie i Danmark*. Odense.
- Meadows, Donella H., Meadows, Dennis, Randers, Jørgen and William W. Behrens. 1978. *Grænser for vækst. En rapport til Romklubbens projekt vedrørende menneskehedens truede situation*. København.
- Pedersen, Ole Karup. 1991. *Danmark og verden. Gyldendal og Politikens Danmarkshistorie*, bind 15. (red. Olaf Olsen). København.
- Rasmussen, Hanne og Mogens Rüdiger. 1990. *Danmarks historie. Bind 8. Tiden efter 1945* (red. Søren Mørch). København.
- Udvalget mod Forurening af Fiskevande. 1907. *Beretning afgivet af Udvalget mod Forurening af Fiskevande*. Trykkested ej oplyst.
- Zeuthen, Hans E. og Bent Jensen. 1995. *Hvad fik vi ud af den økonomiske vækst? Forbrugsudviklingen i miljøpolitisk belysning*. København.

gren af teorien, som fokuserer på asymmetrien i de politiske processer, der omsætter individuelle præferencer til kollektive afgørelser. Iflg. denne er fordelene ved et frihandelsystem spredt på mange forbrugere, der hver opnår en lille gevinst, mens tabet er koncentreret på specifikke producenter, som hver vil få et stort tab, hvis de ikke beskyttes mod konkurrence. Producenterne har da et motiv til at søge at påvirke et lands handelspolitik i retning af protektionisme, der er langt større end forbrugernes motiv til at påvirke i frihandelsorienteret retning, og det kan forklare, hvorfor klassisk liberal handelsteoris begreb om komparative fordele ikke uden videre resulterer i, at tilhængere af frihandel får større politisk indflydelse end fortalere for beskyttelsesforanstaltninger (Cohen, 1990; Jones and Krueger, eds., 1991).

I forlængelse heraf kan man pege på, at som ved miljøbeskyttelse kan virkeliggørelsen af et frihandelssystem være hæmmet af muligheden for »free riders«, idet ét eller nogle få lande kan søge at beskytte (dele af) egne industrier mod udenlandsk konkurrence samtidig med, at de iøvrigt får fordele af et frihandelsystem.

Disse træk ved udformningen af et lands handelspolitik vil især være fremtrædende i perioder med store økonomiske strukturændringer og beskæftigelsesproblemer. Repræsentanter for udsatte erhvervs- og beskæftigelsesinteresser har da større muligheder for med effekt at appellere til folkevalgte politikere om at hjælpe 'egne' virksomheder, og i fraværet af bindende og effektive internationale reguleringer vil de vil kunne henvise til, at dette jo sker i andre lande.

Ved bestemmelsen af handel som politisk sagområde er det også relevant at nævne de teorier om en såkaldt strategisk handelspolitik, der især fremkom gennem 1980'erne (Balaam and Veseth, 1996: 114-15; Gilpin,

1987: 215-21). Som en kritik af klassisk frihandelsteori påviser teorierne, at stater ved en rationel og gennemtænkt brug af økonomiske ressourcer og økonomisk magt kan ændre givne 'komparative fordele' til egen fordel, hvorved en del af ræsonnementet for de generelle fordele ved frihandel falder bort. Den handelspolitiske brug af disse teorier til at indføre alle mulige former for beskyttelsesforanstaltninger blev tidligt kritiseret af en af de nye teories forfattere (Krugman, 1987), men teorierne har en stærk tiltrækningskraft i diskussioner om udformningen af et lands handelspolitik.

3. Samspillet mellem asymmetriske politikprocesser

Samspillet mellem asymmetriske miljø- og handelspolitikprocesser kan antage mange forskellige former. De ovenfor fremlagte ræsonnementer er ikke ensbetydende med en 'tvangs'-logik, men skitserer nogle mulige og sandsynlige sammenhænge om økonomiske interessers rolle og gennemslagskraft i den politiske proces, som vi bør være opmærksomme på, når vi interesserer os for forholdet mellem 'grøn politik' og 'grøn protektionisme'.

Først og fremmest ligger sandsynligheden for 'grøn protektionisme' i sådanne økonomisk-politiske mekanismer og sammenhænge i pluralistiske demokratier med markedsøkonomi, der kan føre til, at miljøpolitiske ideer, forslag og foranstaltninger 'fanges' af erhvervs- og beskæftigelsesinteresser, der ønsker at beskytte sig mod udenlandsk konkurrence.

I den forbindelse er det vigtigt at bemærke, at erhvervsorganisationer ofte advarer mod sådanne økonomiske instrumenter i miljøpolitikken, der omfatter miljøafgifter ('grønne afgifter'), fordi de vil skabe et dårligt erhvervs-klima. Specifikke erhvervsorganisationer vil være mere tilbøjelige til at foretrække administrative styringsinstrumenter, fordi de giver

større muligheder for direkte at påvirke udformningen og implementeringen af offentlige indgreb på miljøområdet, især i lande med nære forbindelser mellem offentlige myndigheder og erhvervsliv. På den måde kan mulige beskyttelsesinteresser overfor konkurrence fra andre lande kombineres med behovet for at være 'miljøbevidst'.

For en del miljøgrupper kan der ud fra helt andre idépolitiske mål og ræsonnementer være argumenter for også at foretrække administrative frem for økonomiske miljøinstrumenter. Appeller om at være 'miljøbevidst', 'sikre Klodens overlevelse' eller 'vi må ændre vor livsstil' vil tit være for abstrakte og svagere i den politiske proces end hensynet til konkrete erhvervs- og beskæftigelsesinteresser, og når der viser sig en åbning i konkrete erhvervsinteressers villighed til at indrømme miljøhensyn en plads, er det uforvarligt at afvise den. Miljøpolitiske måls lange tidsperspektiv og asymmetriske placering i den politiske proces vil da øge tilbøjeligheden til, at usædvanlige og heterogene økonomiske og idépolitiske koalitioner får vægt i afgørelsen af, om f.eks. handelssanktioner bør anvendes for at håndhæve egne eller fælles internationale miljøstandarder, uanset om de sidste indeholder regler herom eller ej.

Det centrale er, at et regelbaseret frihandels-system og et regelbaseret miljøbeskyttelses-system er fælles i deres sårbarhed overfor angreb fra uformelle koalitioner af økonomiske sektorinteressers appeller om at redde virksomheder og arbejdspladser 'her og nu' og idépolitiske miljøappeller om at redde kloden. Og ved at inddrage teorier om en strategisk handelspolitik kan man give disse stærkt sammensatte koalitioner politiske anvisninger en videnskabelig legitimitet.

4. Globale og regionale konflikter

Forholdet mellem miljø og handel antager et akut politisk indhold og fremkalder konflikter, når lande med store forskelle i indkomstniveau indgår frihandelsaftaler eller en tilnærmet frihandelsaftale. Eksempler herpå er udformningen af et regelsystem indenfor GATT/WTO og Europa-aftalerne mellem på den ene side EU og de 15 medlemslande og på den anden side 10 lande i Central- og Østeuropa.

Da den nye globale handelsorganisation (WTO) begyndte at fungere samtidig med, at en ny GATT-aftale trådte i kraft i januar 1995, blev der oprettet en »Committee on Trade and Environment« (CTE). Denne komité er den institutionelle ramme for håndteringen af forholdet mellem handel og miljø på globalt niveau. Kommiteen kan ses som en videreførelse af en arbejdsgruppe »Working Group on Environmental Measures and International Trade«, der var blevet nedsat indenfor rammerne af GATT tilbage i 1971, men først blev samlet til møde 20 år senere som reaktion på tun-delfin-sagen i august 1991, jvf. indledningen.

I CTE diskuteres et af de vigtigste konflikt-punkter i miljø-handels-problemet: om der skal indføres miljøklausuler i frihandelsaftaler. Dette spørgsmål var også på dagsordenen, da WTO's øverste organ, Ministerkonferencen, afholdt sit første møde i Singapore i december 1996 (Trade and the Environment). Blandt tilhængerne er først og fremmest en del industrilande, bl.a. USA. Mange udviklingslande med Brasilien og Indien i spidsen er imod miljøklausuler, og de får støtte fra enkelte rige lande som Australien og New Zealand.

Når man søger forklaringer på de forskellige landes placering i denne strid, må man inddrage både de i afsnit 3 omtalte teorier om international handel som politisk sagområde og

brede analyser af handelspolitikken sammenhænge med historiske traditioner og ideer eller forskellige versioner af demokratiske politiske systemer (Goldstein, 1993; Verdier, 1994). At mange udviklingslande er placeret blandt modstanderne kan forklares ved, at de gennem de senere år i stigende grad bygger deres økonomiske udviklingspolitik på adgang til eksportmarkeder og derfor ser rige landes interesse for miljøklausuler i frihandelsaftaler som forsøg på miljøprotektionisme og miljøimperialisme.

For et rigt land, der som Danmark gerne vil fremstille sig som et miljøpolitisk foregangsland og samtidigt er fortalende for frihandel (Beukel, 1995), kan det være besværligt at placere sig i denne konflikt, både i en global og regional sammenhæng. Sammenhængene mellem økonomisk udviklingsniveau, økonomisk vækst og miljøskader er langt fra éntydige; bl.a. afhænger konklusioner af prioriteringen af globale sammenholdt med lokale miljøproblemer (Feitelberg Jakobsen, 1996; Pearce, m. fl., 1992; World Development Report, 1992: 7ff.). Generelt har det især vist sig, at der er omfattende miljødelæggelser i lande, som gennem mange år har søgt at rejse økonomiske barrierer mod omverdenen.

I Europa er Europa-aftalernes handelspolitiske bestemmelser og de forskellige sæt af unilaterale og multilaterale, formelle eller uformelle, regler om miljøbeskyttelse og sammenkædninger af miljø og handel en vigtig illustration af, hvordan 'grøn politik' kan blive til 'grøn protektionisme' samt af, hvordan og hvorfor en sådan sammenkædning ikke behøver at være en politisk nødvendighed (Beukel, 1997).

Når det gælder Europa-aftalernes begrænsninger på de Central- og Østeuropæiske landes adgang til vesteuropæiske markeder, er forklaringen ikke så meget at finde i 'grøn protektionisme' som i simpel 'normal' pro-

tektionisme. De sårbare sektorer i Vesteuropa, når det gælder konkurrence fra Central- og Østeuropa (tekstilsektoren, kul- og stålindustrier, landbrug) har så at sige ikke fundet det nødvendigt at appellere til miljøbeskyttelseshensyn for at varetage deres økonomiske interesser ved indgåelsen af Europa-aftalerne. Ejheller har europæiske miljøgrupper som mange amerikanske hidtil brugt miljøargumentet imod frihandel mellem de fattigere og de rigere dele af deres respektive kontinenter. En nærliggende forklaring herpå er, at europæiske miljøorganisationers medlemmer til forskel fra de amerikanske har været vidne til demokratiske revolutioner i de nærliggende fattigere lande (i Østeuropa 1989-90); derved er de på forhånd mere disponerede til at acceptere disse landes ønske om frihandelsarrangementer og undgå at gøre miljømålet absolut.

Heri ligger også at man på sigt kan forvente, at EU's (begrænsede) frihandelspolitik i forhold til de Central- og Østeuropæiske lande kan være sårbar overfor miljøargumentets anvendelse til at indføre yderligere handelsbegrænsninger (Nedergaard, 1991 og 1993). De politiske virkninger af de ulige økonomiske konsekvenser af frihandel og økonomisk vækst kan blive en øget skepsis både i Østeuropa og Vesteuropa overfor frihandel, og tit vil økonomisk vækst på i hvert fald kort sigt forøge et lands miljøproblemer. For EU-institutioner kan det være dobbelt fristende at imødegå EU's mangel på popularitet ved at vise EU's forståelse og imødekommenhed overfor bevarelse af arbejdspladser og virksomheder i medlemslandene i tilfælde af ubehagelig konkurrence fra produktion i Central- og Østeuropa; miljøargumentet vil være perfekt til at begrunde yderligere indskrænkning af de Central- og Østeuropæiske landes adgang til markeder i Vesteuropa.

5. Afsluttende bemærkninger

Den vigtigste konklusion på denne oversigt er, at valget mellem miljøhensyn og frihandels-hensyn indeholder en række centrale usikre faktorer, og disse kan sjældent isoleres til et enkelt valg mellem miljø og frihandel.

Allerede i snæver teknisk-økonomisk forstand er det centrale ikke et valg mellem miljøbeskyttelse og frihandel kombineret med økonomisk vækst. Som nævnt i det foregående afsnit er sammenhænge flertydige.

Nok så vigtigt er det, at valget af politiske retningslinjer for håndteringen af de forskellige spørgsmål i diskussionen om forholdet mellem miljøbeskyttelse og frihandel direkte og indirekte indeholder en række antagelser og påstande om økonomisk-politiske sammenhænge i og mellem samfund med blandingsøkonomier og pluralistiske demokratier, hvis karakter i høj grad vil bestemme virkningerne af de valgte foranstaltninger. Selv om politologiske analyser kun i begrænset – dvs. 'begrænset' i forhold til ideelle – omfang kan sige noget om, hvad disse sammenhænge betyder for de politiske handlemuligheder, er det klart, hvor de afgørende knuder ligger.

Det kan også formuleres på den måde, at det i diskussionen om forholdet mellem miljø og handel ikke er nok at være 'miljøbevidst.' Man må også være 'politisk bevidst' – for at udtrykke det populært.

Litteratur

- Balaam, David N. and Michael Veseth (1996): *Introduction to International Political Economy*, New Jersey.
- Beukel, Erik (1994): *Ozonhul og drivhuseffekt. Global miljøbeskyttelse som kollektivt gode i international politik*, Odense Universitetsforlag.
- Beukel, Erik (1995): Dansk international miljøpolitik – Danmark som foregangsland, i *Udenrigspolitisk Årbog 1994*, redaktion: Ivar Petersen og Christian Thune, Dansk Udenrigspolitisk Institut. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 66-80.
- Beukel, Erik (1996): *Miljø og handel. En introduktion til samspillet mellem miljøpolitik og handelspolitik*, Politologiske Skrifter fra Institut for Offentlig Organisation og Politik, nr.1/1996, Odense Universitet.
- Beukel, Erik (1997): *Trade and Environment in Post-Cold War Europe: Evolving Regimes Between Unequal Partners*, TKI Working Papers On European Integration And Regime Formation, South Jutland University Centre, Esbjerg, Denmark. (Under udgivelse).
- Cohen, Benjamin J. (1990): The political economy of international trade, *International Organization*, Vol. 44, No. 2, Spring 1990, pp. 261-81.
- Esty, Daniel C. (1994): *Greening The GATT. Trade, Environment, and the Future*, Institute for International Economics, Washington, DC.
- Feitelberg Jakobsen, Susanne (1996): *North-South Relations and Global Environmental Issues – A review of the literature*, CDR Working Papers, Center for Udviklingsforskning, København., May 1996.
- Gilpin, Robert (1987): *The Political Economy of International Relations*, Princeton.
- Goldstein, Judith (1993): *Ideas, Interests, And American Trade Policy*, Ithaca and London.
- Jones, Ronald W. and Anne O. Krueger (eds.) (1991): *The Political Economy of International Trade. Essays in Honor of Robert E. Baldwin*, Cambridge, Mass.
- Krugman, Paul R. (1987): Is Free Trade Passé?, *Economic Perspectives*, Volume 1, Number 2, Fall 1987, pp. 131-44.

- McCloskey, J. Michael (1993): Trade and the Environment: Press Clips, *The Greening of World Trade*, A Report to EPA from the Trade and Environment Committee of the National Advisory Council for Environmental Policy and Technology.
- Nedergaard, Peter (1991): *Conceptualizing the EC Trade Policy: An Eclectic Framework*, WP 16-91, Institute of International Economics and Management, Copenhagen Business School.
- Nedergaard, Peter (1993): The End of Special Interests? The political Economy of EC Trade Policy Changes in the 1990s, Ole Nørgaard, Thomas Pedersen and Nikolaj Petersen (eds.), *The European Community In World Politics*, London and New York.
- Pearce, David, Samuel Fankheuser, Neil Adger and Timothy Swanson (1992): World Economy, World Environment, *The World Economy*, Volume 15, Number 3, May 1992, pp. 295-313.
- Stevens, Candide (1993): A GATT For The Environment: Options For A Multilateral Environmental Organization, *Ecodecision*, Mars/March 1993, pp. 41-3.
- Trade and the Environment*, World Trade Organization, Geneva. (Publikation udgivet siden marts 1995).
- Verdier, Daniel (1994): *Democracy And International Trade. Britain, France, And The United States, 1860-1990*, Princeton.
- Weale, Albert (1992): *The new politics of pollution*, Manchester.
- World Development Report 1992. Development and the Environment*, Published for the World Bank, Oxford University Press, 1992.

Politisk kronik

1. halvår 1997

Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Den 30. december 1996 var den socialdemokratisk-radikale mindretalsregering tiltrådt. Bare tre dage efter løb den ind i en af den slags episoder som ikke må opstå. Anledningen var regeringens holdning til bekæmpelse af vold. Dronningen havde i sin nytårstale i klare vendinger taget afstand fra volden og råheden i samfundet. Også statsministeren tog dette tema op i sin nytårstale og fastholdt den skærpede holdning til voldskriminaliteten, som han havde annonceret så kraftigt på Socialdemokratiets kongres i september 1996. Justitsministeriet havde gennem nogen tid arbejdet med en handlingsplan for voldsbekæmpelsen. Den 2. januar meddelte den nyudnævnte justitsminister Frank Jensen til pressen, at et af elementerne i denne plan var en skærpelse af strafferammen for overfald af særlig rå, brutal eller farlig karakter. Desuden indeholdt den en øget indsats af social og kriminalpræventiv karakter.

Formand for Folketingets retsudvalg, den radikale Bjørn Elmquist, erklærede imidlertid, at de radikale ikke kunne støtte en udvidelse af strafferammen. Det stred lodret mod radikal politik. Han var iøvrigt grundigt utilfreds med, at justitsministeren havde udtalt sig på regeringens vegne uden på forhånd at have orienteret om, endsige afstemt indholdet af hvad han sagde til pressen med regeringspartnern. Men Bjørn Elmquist ville meget gerne tale med Frank Jensen, når ministeren havde fået sat sig bedre ind i sagen. Denne interne

uenighed fik et alvorligt politisk løft, da den radikale leder, økonomiminister Marianne Jelved til Det Fri Aktuelt udtrykte forundring over, at der kom en melding om hårdere straffe for voldsforbrydere, uden at de radikale som regeringspartner var blevet spurgt. En ret så usædvanlig situation hvor vicestatsministeren udtalte kritik af statsministeren, som ifølge justitsministeren var blevet orienteret. For at afdramatisere situationen udsendte hun derfor en pressemeddelelse, hvori hun fastslog, at hun forud for statsministerens nytårstale havde været bekendt med indholdet af denne tale. Der stod imidlertid intet om, at hun havde været bekendt med justitsministerens udmelding.

For Venstre og de konservative var episoden en lækkerbidsken. Knap var den nye regering trådt til, før endnu en 'sag' om 'intern uenighed', 'koordinationsproblemer' og 'fodfejl' blev rullet frem i medierne. For Venstres strateger stod det mere og mere klart, at 'politisk lederskab' ville være et godt tema for Venstre i en kommende valgkamp. I de følgende par uger blev der arbejdet intenst på de indre linier i regeringen for at klinke skårene, og allerede den 14. januar fremlagde den i enighed en samlet voldspakke. Heri indgik *ikke* en forhøjelse af selve strafferammen, men ved oftere at anvende vendingen 'i særligt skærpende omstændigheder' i lovteksten, var det regeringens opfattelse, at det ved domstolenes behandling af de

groveste voldstiltfælde ville betyde en skærpelse af straffen. Herudover indeholdt voldspakken en forstærket social indsats over for de unge kriminelle, en hurtigere behandling af voldssager, hurtigere afsoning, en styrkelse af voldsfrenes retsstilling, en skærpelse af straffen for at gå med kniv og slagvåben samt bedre sikkerhed ved diskoteker og natværtshuse gennem en ændring af restaurationsloven. Trods forbehold vedrørende den uændrede strafferamme viste indlæggene under I.behandlingen i Folketinget den 28. januar, at der ikke ville blive problemer for regeringen med at skaffe sig et flertal for den samlede voldspakke. Problemer fik derimod Det konservative Folkeparti og det endda af en ganske anden art end regeringens interne koordinationskiks. For de konservative handlede det ganske enkelt om, hvem der skulle have magten over partiet.

Natten til den 20. februar påkørte den konservative leder Hans Engell en betonklods på Helsingør-motorvejen. Ingen personer kom til skade ved uheldet. Han tilkaldte selv politiet, og en spiritusprøve viste, at han havde kørt med en promille på 1,37. Forseelsen var ikke alvorlig nok til, at Folketinget skulle tage stilling til en ophævelse af hans politiske immunitet, men den var nok til at koste ham hans daværende politiske position og muligvis også hans fremtidige karriere i dansk politik på topplan.

Straks torsdag den 20. februar forelagde han hændelsen for folketingsgruppens bestyrelse, den samlede gruppe samt partiets forretningsudvalg og stillede sine poster som partiformand og gruppeformand til rådighed. Både gruppen og forretningsudvalget opfordrede ham imidlertid enstemmigt til at fortsætte, hvorefter han besluttede sig til at blive på begge poster. Det er således interessant at notere, at hverken partiets folkevalgte repræsentanter i Folketinget eller den medlemsvalgte ledelse af partiet på det tidspunkt vurderede

hændelsen som værende så alvorlig for partiet, at Hans Engell skulle gå af. Nogle af partiets tillidsfolk rundt omkring i landet tilkendegav imidlertid senere på dagen adspurgte af journalisterne, at de var af en ganske anden opfattelse. Om aftenen kunne avisernes ledere, artikler og de indhentede kommentarer læses. Dommen var klar og entydig. Hans Engell havde diskvalificeret sig selv som statsministerkandidat, optrådt moralsk uansvarligt ved at køre i spirituspåvirket tilstand og ville skade partiet ved at forblive på sine poster, hvorfor han burde træde tilbage som konservativ leder. Stillet over for denne massive forkastelse af torsdagens beslutning besluttede han at meddele den konservative gruppe på et møde den 21. februar, at han trak sig som partiets statsministerkandidat og partiformand. Han trak sig ikke som gruppeformand.

En af forklaringerne på, at gruppen og forretningsudvalget om torsdagen besluttede fortsat at støtte Hans Engell som leder af partiet, var givetvis, at der ikke var en oplagt kandidat til at efterfølge ham. Partiet havde just – og bestemt ikke uden problemer – overstået generationsskiftet efter Poul Schlüters tilbagetræden på grund af Tamilsagen i januar 1993. Udsigten til at skulle gennem endnu en magtkamp, og denne gang nok mere opslidende og intens, var bestemt ikke, hvad partiet havde brug for på et tidspunkt, hvor dets bestræbelser gik i retning af fremstå som et stærkt og selvstændigt borgerligt statsministerparti på linie med Venstre. Men fra fredag formiddag den 21. februar var magtkampen en realitet. Når der pludselig og uden varsel opstår et magtvakuum i et aktivt politisk miljø, nærmer det sig en naturlov, at en kamp om posterne og dermed indflydelsen nødvendigvis må bryde ud i lys lue.

To kandidater syntes umiddelbart at have de største chancer: parties politiske ordfører og forhenværende industriminister Anne Birgitte

Lundholt og den udenrigspolitiske ordfører og forhenværende miljøminister Per Stig Møller. Desuden nævntes den retspolitiske ordfører Helge Adam Møller som en svag out-sider. Problemet med at finde en ny leder kompliceredes yderligere af, at de konservative ikke har haft en fast tradition for, hvilken officiel post lederen i partiet skal have: formand for partiorganisationen eller formand for folketingsgruppen. Desuden var der på det seneste indført en ny position: partiets statsministerkandidat. Hans Engell havde siden 1993 efterhånden fået placeret sig på alle tre poster. Nu havde han afgivet de to, men beholdt hvervet som gruppeformand. Indtil videre i hvert fald. Med tre formelle magtpositioner og to til fire kandidater i spil var kombinationsmulighederne mange.

Partiets hovedbestyrelse, forretningsudvalg og folketingsgruppe var indkaldt til møder mandag den 24. februar til afgørelse af sagen. Week-endens aviser kunne berette om hovedtrækkene i slagets gang. De pegede på, at Helge Adam Møller kun blev støttet af Frank Dahlgaard, at Engell-fløjens kandidat Anne Birgitte Lundholt sandsynligvis var ude af billedet, og at Per Stig Møller derfor stod stærkest. En løsningsmodel, hvor Hans Engell forblev som gruppeformand, og Per Stig Møller valgtes til partiets politiske leder, politisk ordfører og statsministerkandidat blev afvist af 'venstrefløjen' i partiet, som støttede Per Stig Møller. Den kunne ikke støtte en todeling af magten i partiet og ville derfor have Hans Engell helt væk fra ledelsen. Situationen syntes fastlåst. Men udsigten til en gentagelse af den ødelæggende 'borgerkrig', de konservative havde oplevet i første halvdel af 1970'erne, bevirkede, at det i løbet af søndag den 23. februar lykkedes de stridende fraktioner på møder i partiets forretningsudvalg og gruppebestyrelse samt ved soloforhandlinger mellem Hans Engell og Per Stig Møller at forhandle sig frem til en ny ledelseskonstruktion med en ny politisk stillings-

funktion: partileder. Kompromisset blev enstemmigt vedtaget den 25. februar af folketingsgruppen og partiets hovedbestyrelse.

Kompromisset indebar, at Per Stig Møller valgtes til partiets leder, statsministerkandidat og politisk ordfører, medens Hans Engell beholdt hvervet som gruppeformand. En detaljeret skriftlig aftale – i fald nogen senere skulle glemme hvad der var aftalt! – fastlagde kompetencefordelingen mellem de to. Aftalen blev ikke offentliggjort, men pressen erfarede, at det heri bl.a. blev slået fast, at en undergravning af partilederen var lig med en undergravning af partiet, at Per Stig Møller som partileder var den, der drog de politiske konklusioner af drøftelserne i folketingsgruppen, at han var den, som bestemte, hvem i partiet der skulle føre forhandlinger med regeringen og andre partier, at han var leder af partiets forhandlinger ved en regeringsdannelse, at han overtog ledelsen af partiets informations-tjeneste, og var den, der tegnede partiet overfor pressen. Gruppeformandsposten var således stort set blev tømt for politiske opgaver og reduceret til en administrativ funktion, af spidse spøgefugle kaldt 'ceremoni-mester'. Men den kendsgerning, at Hans Engell faktisk blev siddende, var afgjort ikke uden politisk betydning, da det viste, at hans støtter stadig var magtfulde nok til at forhindre, at han blev fjernet helt.

Der skete også rokader på andre ledelsesposter. Hans Engell erstattedes som partiformand af partiets to næstformænd Erling Aaskov og John Winther. De konstitueredes på formandsposten for landsorganisationen frem til landsrådsmødet i september, hvor Per Stig Møller ville blive valgt som ny partiformand. Pernille Sams afløste Henning Grove, der havde været en meget aktiv støtte for Hans Engell, som næstformand i gruppen. Karen Højte Jensen erstattede Anne Birgitte Lundholt i gruppebestyrelsen, hvor 'Møller-fløjen' hermed var sikret flertallet. Anne Birgitte

Lundholt og Engell-støtten Niels Ahlmann-Ohlsen blev udskiftet med Pia Christmas-Møller og Pernille Sams som folketingsgruppens repræsentanter i partiets hovedbestyrelse. Anne Birgitte Lundholt stod således som den absolutte taber i magtkampen. Hun formodedes oprindeligt at have været Hans Engells bud på en ny leder, men havde nu mistet alle sine ledelsefunktioner. Hun blev udenrigspolitisk ordfører og næstformand i Udenrigspolitisk Nævn.

Per Stig Møller blev generelt positivt modtaget på Christiansborg og – hvad der nu om dage er nok så vigtigt for en nyvalgt politisk leder – af de magtfulde medier. Det positive og forventningsfulde signalement af en ny slags leder, de havde tegnet i hvedebrødsdagene, krakelerede imidlertid brat den 1. marts. Den dag offentliggjorde Politiken og Ekstrabladet, at Per Stig Møller i 1967 som 24-årig havde fået en hæftestraf for at have kørt spirituskørsel. Desuden stod det klart, at han havde løjet, da han direkte adspurgt af Ekstrabladet, om han havde en dom for spirituskørsel, havde benægtet. Det kom også frem, at han kun havde indviet en meget snæver kreds af personer i partiet om dommen, medens hverken gruppebestyrelsen, hovedbestyrelsen eller folketingsgruppen var blevet orienteret, før de traf beslutning om at udpege ham som partileder. Efter et uplettet virke som folketingsmedlem siden 1984 og minister fra 1990-1993 anså han og hans rådgivere en 30 år gammel hændelse som hørende til privatlivets fred.

Heri var redaktionerne på Ekstrabladet og Politiken ikke enige. For anden gang i løbet af den konservative krise oplevede offentligheden, at folkevalgte politikeres vurdering adskilte sig markant fra mediernes vurdering. Første gang var forkastelsen af partiets beslutning om, at Hans Engell skulle forblive som leder af partiet. Den anden gang var beslutningen om at offentliggøre Per Stig Møllers

hæftestraf. I et repræsentativt demokrati, hvor et af kernepunkterne er, at de politiske beslutningstagere med faste mellemrum skal stå politisk til ansvar over for vælgerne, er det en interessant og tankevækkende iagttagelse, at det var de i den forstand ansvarsfrie redaktørers vurdering, der var udslagsgivende. At betegne pressen som den 4. statsmagt forekommer at være en alt for beskednen placering.

Oplysningerne kastede partiet ud i en ny alvorlig krise og svækkede selvfølgelig Per Stig Møller kraftigt. Ikke så meget på grund af den gamle dom, men fordi der blev sat spørgsmålstegn ved hans dømmekraft, da han åbenbart havde troet, at den ikke ville blive bragt frem i medierne. Vigtigst var dog, at han havde løjet og tillige forholdt partiet oplysninger på et kritisk tidspunkt i magtkampen. Det forekommer nemlig ikke urimeligt at antage, at forløbet af denne kamp meget vel kunne have fået et andet udfald, såfremt oplysningerne havde været tilgængelige for alle involverede.

Men nu var udgangen på kampen om lederposten imidlertid blevet, som den var blevet, og partiet kunne ganske enkelt ikke holde til at opføre en reprise. Hvem skulle det i givet fald så samles om? De få lederemner, der måtte være tilbage, var jo blevet skudt godt og grundigt ned for blot en uge siden. Partiet var faktisk låst fast i at måtte støtte ham. Det fik Helge Adam Møller at mærke, da han satte ord på den utilfredshed, der var i den konservative organisation, og krævede, at Per Stig Møller omgående trak sig tilbage. På et ekstraordinært indkaldt gruppemøde den 7. marts stod han alene med sit krav og fik ifølge eget udagn 'mange tæv'. Også Per Stig Møller fik stærk kritik, tonen var barsk, men gruppens 27 medlemmer valgte i situationen alle at give ham fuld opbakning, herunder altså også Helge Adam Møller, som beholdt sin post som retspolitisk ordfører. Hovedbestyrelse og forretningsudvalg gav samme dag

også deres opbakning til, at Per Stig Møller kunne fortsætte som politisk leder. Møderne havde tjent deres formål: at lægge låg på stridighederne og fremstå som et parti der igen var parat til at indtage sin plads i dansk politik efter at have ligget underdrejet et par uger. Meningsmålingerne viste, at det var på høje tid. Tilslutningen i Gallups undersøgelse foretaget den 19.-25. marts var på 11,3 %, den laveste i 20 år.

Men. Det samlede begivenhedsforløb havde afsløret meget alvorlige modsætningforhold i den konservative folketingsgruppe og ledelse. De var der stadigvæk. Frem til næste valg var det jo præcis de samme personer, som sad i gruppen. Det kunne vanskeliggøre en stærk og samlet optræden over for politiske modstandere, som nok kender til at spille på fløjdannelse og modsætningsforhold internt i partierne. Modsætningerne og personkonflikterne kunne svække troværdigheden over for vælgerne, hvis hukommelse godt nok kan være kort, men hurtigt kan aktiveres igen. De kunne især besværliggøre ledelsens greb om partiet, således at kræfterne skulle bruges på at skabe konsensus og ro på de indre linier fremfor på de udadvendte aktiviteter: hurtig og enig udmelding af standpunkter og holdninger til aktuelle begivenheder, effektiv agitation og opnåelse af indflydelse. En lille, men nok så illustrativ episode viste dette.

I anledning af den lettiske præsident Guntis Ulmanis statsbesøg skulle Dronningen tale ved den officielle gallamiddag på Christiansborg Slot den 18. marts. Talen var efter sædvanlig procedure skrevet i udenrigsministeriet og forelagt i statsministeriet. Få timer før talen skulle holdes, fjernede statsminister Poul Nyrup Rasmussen en passage om de baltiske landes muligheder for at blive optaget i NATO og EU, en passage som efter statsministerens opfattelse var for politisk markant til, at det ville være korrekt at lade Dronningen komme med disse synspunkter.

Rettelsen bliver kendt i pressen, da udenrigsministeriets oprindelige version allerede var udsendt som pressemeddelelse. Den 19. marts kritiserede de konservatives udenrigspolitiske ordfører Anne Birgitte Lundholt i skarpe vendinger statsministerens handling og fastslog, at talen burde have været holdt i den oprindelige version. Den 20. marts beklagede statsministeren forvirringen omkring Dronningens tale, men han havde udelukkende gjort det for at beskytte hende, fordi det ville have været uklogt at lade hende udtale sig så politisk markant. I denne vurdering blev han offentligt støttet af Per Stig Møller. Hermed var der kommet to modstridende meldinger fra Det konservative Folkeparti. Hvem tegnede partiet: partilederen eller den udenrigspolitiske ordfører?

Den 21. marts afholdtes et møde mellem partiets ledelse og amtsformænd for at drøfte strategi op til det kommende amts- og kommunalvalg, men mødet blev også brugt af partilederen til at efterlyse mere partidisciplin i baglandet og af amtsformændene til at efterlyse ro i folketingsgruppen. Den 22. marts opfordredes Anne Birgitte Lundholt af sin kredsformand Christian Røvsing til at holde lav profil, men trods opfordringen medvirkede hun i TV-avisen, hvori hun fastholdt sin uenighed med partilederen. Det var ham, der var uenig med hende og ikke omvendt. Desuden rundsendte hun til centrale personer i partiet sin version af forløbet. Striden var åbenbar og uløst, og det fik den lov til at være påsken over.

Den 1. april afholdt folketingsgruppen møde om sagen. Endnu en gang blev der 'talt rent ud med klare bogstaver', endnu en gang blev 'luften rensset' og endnu en gang 'blev der taget fat på en frisk', som gruppeformand Hans Engell udtrykte det, i samme åndedrag som han gav Per Stig Møller 100% ret i, at gruppen stod samlet. Med andre ord: Anne Birgitte Lundholt var 'banket på plads', som

det så malerisk udtrykkes, men – og det var nok værd at notere – hun var også udenrigspolitisk ordfører efter gruppemødet. To gange havde den ny partileder måtte acceptere, at et gruppe-medlem havde undsagt ham offentligt, uden at det fik konsekvenser for deres poster. Forløbet af gruppemødet den 1. april tydede imidlertid på, at det nok ville være sidste gang noget sådant kunne passere. Der var også fuld opbakning til Per Stig Møller fra de godt 350 tillidsfolk på partiets Formandsmøde den 19. april, medens de to næstformænd måtte modtage skarp kritik for deres rolle under partilederskiftet.

Den følgende tid var roligere for partiet. Den højkritiske periode for partiet syntes overstået. Meningsmålingerne pegede igen på normal tilslutning og kræfterne kunne endelig bruges på at færdiggøre det velfærdsoplæg, som Per Stig Møller havde varslet umiddelbart efter, at han var blevet valgt til partileder. Den 13. juni kunne partiet så endelig offentliggøre sit bud på en langsigtet velfærds-politik nedfældet i et 100 siders velfærdsoplæg.

Den konservative krise og Per Stig Møllers endnu ikke befæstede position på partilederposten, hverken internt i partiet eller i vælgerne bevidsthed, betød, at det borgerlige alternativ realistisk set nu kun havde én statsministerkandidat. Kristeligt Folkeparti, som, hvis de blev valgt ind ved næste valg, kunne blive tungen på vægtskålen, havde erklæret, at han ikke længere var dets kandidat som ny regeringschef. Det kunne være fristende for regeringen at udnytte situationen og udskrive valg. I hvert fald svirrede det med valgrygter i april. De hvilede også på den beregning, at skulle der afholdes valg inden valgperiodens udløb til september 1998, kunne det næsten kun blive i foråret 1997, fordi der skulle være kommunalvalg den 18. november 1997 og efter al sandsynlighed en folkeafstemning om resultatet af den igangværende EU regerings-

konference en gang i løbet af første halvår 1998. Per Stig Møller var blandt dem, der bragte rygterne til torvs, vel netop for på den måde at forhindre at det skete, da overraskelsesmomentet derved ville blive fjernet. Der kom som bekendt ikke et valg. Regeringen anså det for vigtigere, at det var den, der gennemførte de afsluttende forhandlinger om en revision af Maastricht-traktaten, ligesom den vurderede, at sandsynligheden for et ja ved en folkeafstemning ville være større, hvis det var en socialdemokratisk statsminister, der havde underskrevet en ny traktat, end hvis det var Uffe Ellemann-Jensen. Den bedømmelse havde Uffe Ellemann-Jensen den 26. februar erklæret sig enig i. Regeringen havde således en folkeafstemningsparaply, der kunne skærme den mod uprovokerede regeringsstorme. Det prægede tonen, intensiteten og konflikt-niveauet i det parlamentariske arbejde.

Ganske vist opstod der stigende spænding mellem regeringen og CD. Allerede den 8. januar kunne pressen referere Mimi Jakobsen for et forslag om over en tiårig periode at hæve aldersgrænsen for efterlønsmodtagere fra 60 til 62 år. En klar invitation til de borgerlige partier. Desuden blev hun citeret for nogle stærke udfald dels mod Det radikale Venstres leder Marianne Jelved for hendes megen tale om velfærdsreformer og strukturændringer, uden at det blev konkretiseret, hvad de præcist gik ud på. Hun advarede også regeringen mod at foretage ændringer af eller omprioriteringer i det regeringsgrundlag, der i september 1994 var aftalt mellem de tre partier. Skete det, ville CD ikke længere føle sig bundet over for regeringen. Den enighed, der var opstået i løbet af efteråret 1992 mellem de to midterpartier (Økonomi og Politik nr. 1 1993 side 61), og som havde banet vejen for regeringsskiftet i januar 1993, var smuldreret. Kampen om, hvem der skulle stå som det centrale samarbejdsformidlende midterparti, var genoptaget.

Der var ingen tvivl om, hvor Det radikale Venstre ville placere sig. Efter et regeringsseminar, hvor regeringens langsigtede politik blev drøftet, erklærede statsminister Poul Nyrup Rasmussen og økonomiminister Marianne Jelved den 31. januar, at de to partier ville holde sammen før, under og efter valgkampen. De varslede en række analyser og udspil. De to første blev offentliggjort den 9. april. Det ene hed 'Større kvalitet i velfærdssamfundet', det andet var den første af en række analyser af Danmarks placering i det globale billede under fællestitlen 'Danmark som foregangsland'. Desuden offentliggjorde regeringen den 30. april udspillet 'Danmark 2005', som satte en række konkrete mål vedrørende udviklingen i beskæftigelsen, arbejdsløsheden, afviklingen af den indenlandske- og udenlandske gæld, overførselsindkomsterne, inflationen, skatten, miljøet mv., som regeringen ville stræbe efter at nå i løbet af de kommende otte år. Oppositionen fandt, at konkretiseringsgraden af midlerne til at nå målene var yderst beskeden, at udspillet var noget vidtløftigt, og at det i det hele taget var at betragte som et statsfinansieret valgoplæg fra de to regeringspartier.

Regeringen havde nu for alvor taget et initiativ til at sætte dagsordenen for den politiske debat ved at spille ud med et projekt. Det var ellers noget som den ofte var blevet kritiseret for ikke at have gjort, men at den blot administrerede fra dag til dag. Større reformer var der nemlig ikke blevet vedtaget mange af i den senere tid. En reform af boligstøtten og af førtidspensionen var blevet udskudt. Det lykkedes dog regeringen den 15. maj at forhandle sig frem til et bredt forlig om en bistandsreform. Fire love erstattede den gamle bistandslov fra 1976: 1) Lov om aktiv socialpolitik, hvor hovedsigtet er en øget hjælp til selvhjælp og en hurtigere aktivering af bistandsmodtagerne. Loven gennemførtes med støtte fra V, KF og CD. 2) Lov om social service, hvor formålet er at rådgive og forebygge

sociale problemer. Den støttedes af V, KF, CD og SF. 3) Den sociale administrationslov som styrkede borgernes retssikkerhed og forbedrede deres medindflydelse støttedes af de samme partier. 4) Pensionsloven, som overdrog al kompetence til at tildele førtidspension til kommunerne og som fastslog at alle muligheder for revalidering skal være afprøvet inden førtidspensionen bevilges, støttedes af V, KF og CD.

Det lykkedes også regeringen den 5. maj, at forhandle sig frem til et forlig med SF og Enhedslisten om en økonomisk stramning i form af øgede afgifter på biler, indenrigsflyvning og tinglysning samt lavere takster for den kollektive trafik, den grønne afgiftspakke. Det samlede provenue til statskassen skønnedes at blive på 2.4 mia. kroner. Under forhandlingerne var der også opnået enighed om en skatteændring, der ville betyde en lettelse af skatten for de laveste og mellemste indtægter, mens skatten for indkomster over 275.000 kr ville stige. Beregninger viste imidlertid, at også arbejdsløse på maksimumdagpenge ville få en skatteforhøjelse på 20 kr. over to år. Dette fandt et flertal på 10 mod 9 i Enhedslistens bestyrelse var principielt forkert og nægtede derfor at godkende den aftale, folketingsgruppen havde indgået. Derved blev den økonomiske stramning reduceret fra omkring 4 mia. kroner til de førnævnte 2.4 mia. kroner.

I forliget indgik endvidere en aftale om, at bruttoskatten, eller arbejdsmarkedsbidraget som den rettelig hedder, ikke blev sat ned i 1998 fra 8% til 7,9%. Arbejdsmarkedsbidraget på 8% fordeler sig på tre fonde, der går til aktivering, dagpenge samt syge- og barselsdagpenge. Højst 3,9% af de 8% måtte bruges i dagpengefonden, resten af de to andre fonde. Ved at hæve loftet blev regeringen frigjort fra at sænke arbejdsmarkedsbidraget, hvis udgifterne til aktivering, sygedagpenge og dagpenge faldt. Denne aftale udløste voldsom

protest fra CD, som karakteriserede det som et eklatant brud på skattereformforliget. Finansminister Mogens Lykketoft tilbageviste anklagen og karakteriserede aftalen som en teknisk afklaring. CD's leder Mimi Jakobsen forlangte i et brev til statsministeren, at de mødtes for at få afklaret 'hvad meningen var', da det efter hendes opfattelse ikke var første gang regeringen handlede hen over hovedet på CD. Mødet blev afholdt den 13. maj, men førte ikke til nogen 'forsoning'. Mimi Jakobsen erklærede, at CD stadig var regeringens parlamentariske grundlag, men hun erklærede også, at uenigheden fortsat bestod. Afgifter på biler og tingslysning indgået med venstrefløjen var ikke just CD politik. Tilnærmelsen til de borgerlige fik således yderligere et nøk. Det dokumenteredes yderligere få dage senere.

At en reform af boligstøtten var blevet udsendt betød nemlig ikke at boligbeskatningen undgik at blive debateret. Selvom de økonomiske nøgletal stadig var meget positive, var der en vis frygt for, at økonomien på trods af opstramningen i 'den grønne afgiftspakke' ville blive overophedet på grund af prisudviklingen på boligmarkedet. Nødvendigheden af indgreb overfor boligejerne ventileredes i debatten. Under en forespørgselsdebat i Folketinget den 21. maj, rejst af den samlede borgerlige opposition inklusive CD, benægtede regeringen, at den havde aktuelle planer i den retning. De borgerlige partier følte sig bestemt ikke overbeviste og stillede et dagsordenforslag om, at lejeværdien af egen bolig skulle fjernes over fire år fra 1999. Det blev ikke vedtaget, men det politisk interessante var, at CD i dette væsentlige og kontroversielle spørgsmål havde indgået en aftale med den borgerlige fløj, som rakte om på den anden side af et folketingsvalg.

Det var vanskeligt at komme uden om, at Danmarks økonomiske situation var en af de bedste i Europa. Under Folketingets 12 timers

lange og til tider skarpe afslutningsdebat den 29. maj tog regeringen selvfølgelig sin del af æren for det, og selvfølgelig kritiserede oppositionen regeringen for ikke at gøre det godt nok. Især var Vensters politiske ordfører Anders Fogh Rasmussen skarp, og han rettede, for at være på den sikre side, tillige et stærkt angreb på statsministerens person. Det fik endog rigtig mange politikere til at tage kraftig afstand fra, at han indførte den tone i tingets debat. Han blev imidlertid bakket fuldt op af sin partileder og afslutningsdebatten sluttede således med endnu et skarpt opgør mellem de to hovedkombatanter i dansk politik: Poul Nyrup Rasmussen og Uffe Ellemann-Jensen.

Det parlamentariske mønster, der havde aftegnet sig ved udgangen af 1996, var blevet fastholdt i første halvår af 1997. Regeringen stod over for en samlet borgerlig opposition, hvor Venstre og de konservative var blevet enige om at komme med et fælles udspil til finanslov for 1998. CD havde fortsat sin bevægelse væk fra regeringspartierne, øget profileringen over for vælgerne og bevidst søgt at indtage rollen som det parti, der kunne formidle et samarbejde 'hen over midten' efter det kommende valg. Regeringen havde søgt flertallet, hvor det var at finde og iøvrigt fortsat samarbejdet med venstrefløjens to partier, selvom den indflydelse Enhedlistens bestyrelse havde, gav stof til eftertanke og panderynker i regeringen.

På Socialistisk Folkepartis landsmøde den 25.-27. april var det netop partiets nye parlamentariske position, og hvorledes den skulle håndteres, der var hovedtemaet for drøftelserne, selvom det, der lå de fleste delegerede på sinde, var SF's holdning til EU. Det spørgsmål var det imidlertid nærmest forbudt at berøre, da partiet til september skulle afholde et ekstraordinært landsmøde herom, når resultatet af regeringskonferencen forelå. Landsmødet blev følgelig fredeligt uden de store

nye initiativer eller forslag. Partiets førte politik, herunder først og fremmest at det stemte ja til finansloven for 1997, blev kun sparsomt kritiseret. At partiet skulle stå for økonomisk ansvarlighed blev fremhævet flere gange på landsmødet, men det blev også understreget, at prisen for SF's deltagelse i en ny finanslovsaftale med regeringen ville blive højere næste gang, og at afviklingen af statsgælden trods alt ikke ubetinget var vigtigere end bekæmpelsen af arbejdsløsheden og indsatsen for et bedre miljø.

På Kristeligt Folkepartis landsmøde bekræftede de 350 delegerede forrige års beslutning om, at partiet ikke selv ville påtage sig et regeringsansvar, hvis det igen blev indvalgt i Folketinget, men at partiet foretrak en borgerlig regeingen. Hvem der skulle lede en sådan, kom der ingen meldinger om. Landsmødet lagde traditionen tro vægt på familiepolitikens betydning og krævede, at børnepasningsorloven skulle genoprettes. Det kunne give problemer i forhold til Venstre og de konservative, ligesom kravet om en fastholdelse af ulandsbistanden på 1% af bruttonationalproduktet ikke flugtede med de borgerlige partiers holdning. Indstillingen til den overordnede økonomiske politik syntes derimod ikke at kunne volde problemer for et samarbejde til den side i Folketinget. Men, meningsmålingerne havde konstant placeret Kristeligt Folkeparti under spærregrænsen, så måske var det udfra en kold realpolitisk betragtning ret så betydningsløst, hvad der blev besluttet på landsmødet.

Et par personrokader bør nævnes. Den 1. februar konstituerede Socialdemokratiets hovedbestyrelse Willy Stig Andersen som parti-sekretær i stedet for Steen Christensen, som overtog formandposten i partiets ulandssekre-

tariat. Under partiets formandopgør i 1992 blev Steen Christensen almindeligvis anset for at ligge nærmere Auken-fløjen end Nyrup Rasmussen-fløjen, og sekretærskiftet blev derfor tolket som den sidste vigtige personudskiftning, der sikrede partiformanden en bedre kontrol over partiet. At denne fløjtænkning måske blev tillagt for stor betydning, kan indtrædelsen i februar af miljø- og energiminister Svend Auken i regeringens centrale koordinationsudvalg tages til indtægt for. Det radikale Venstres landsformand Margrethe Vestager meddelte på partiets hovedbestyrelsesmøde den 20. april, at hun af hensyn til familie og karriere ville trække sig fra posten på landsmødet til september. Nogen afløser stod ikke parat. Også Fremskriftspartiets frontfigur Kirsten Jacobsen valgte den 21. maj af familiemæssige hensyn at trække sig som politisk leder. Folketingsgruppen konstituerede i stedet gruppeformand Kim Behnke på posten. Med den tradition der har været i Fremskridtspartiet for personopgør om lederposterne, kunne hendes tilbagetræden som partiets ubestridte leder blive et alvorligt minus internt i partiet og med den gennemslagskraft hun havde i medierne, var det et endnu større minus for partiet i dets hårde konkurrence med Dansk Folkeparti. Kim Behnke konstitueredes som politisk leder.

Efter 24 timers uafbrudte forhandlinger nåede EU's stats- og regeringschefer tidligt om morgenen den 18. juni til enighed om en ny EU-traktat, Amsterdam-traktaten. Dermed var grundlaget for endnu en dansk folkeafstemning givet. De politiske reaktioner kom promte fra partier og bevægelser. Debatten vil blive behandlet samlet i næste politiske kronik.

Manuskriptet afsluttet den 10.9.1997.