

Nr. 1 - 1995
68. årgang

Øko no mi & Poli tik

**Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag**

Økonomi & Politik 1995

68. årgang nr. 1. Marts 1995

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

Økonomi & Politik er udgivet med støtte af Kulturministeriets bevilling til almenkulturelle tidsskrifter.

Redaktion og bestyrelse:

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

Ansvarshavende redaktør:

Lektor Peter Nedergaard, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Handelshøjskolen i København, Nansensgade 19, 1366 København K. Telefon 38 15 25 15.

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 Hans Jørgen Jacobsen, 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

Produktion, administration og markedsføring

Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
Gothersgade 133
Postboks 2126
1015 København K
Telefon 33 95 97 00
Telefax 33 95 99 99

Abonnement for 1995:

- Privatpersoner: kr. 310,00
 - Institutioner, organisationer, virksomheder: kr. 360,00
- Priserne er incl. moms

Tryk: Gentofte Tryk

ISSN 030-1906

Indhold

Redaktionelt forord 3

TEMA: EU's ADMINISTRATION OG POLITIK

EU lobbying: Innflytelse og demokrati 4

Svein S. Andersen og Kjell A. Eliassen

Europa-Kommissionen: legitimitet og effektivitet 15

Finn Laursen

Fiskeri i Europa – Et »Tragedy of the Commons« perspektiv 23

Carsten Lyng Jensen

Subnational EU-forvaltning – tendenser i 90'erne 33

Lars Thore Jensen

KOMMENTAR

Cliometri: Genialitet eller galskab? 40

Finn Olesen

GENERELT

Politisk Kronik, 2. halvår 1994 44

Lars Bille

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi 54

- Referat af årsmødet den 9. maj 1994
- Nye vedtægter

Anmeldelser 56

- Forvaltningsret: Prøvelse
- En ener i dansk politik
- Velfærdsstatens udbygning

Redaktionelt forord

Økonomi og Politik nr. 1 1995 har EU's administration og politik som overordnet tema.

I den første artikel analyserer Kjell A. Eliassen og Svein S. Andersen udviklingen i lobbyismen i EU-niveau. De sammenligner i den forbindelse med situationen i USA og påpeger, at den amerikanske lobbyisme og EU-lobbyismen får flere og flere fællestræk.

Finn Laursen analyserer i den anden artikel Europa-Kommissionens rolle i EU. Han påpeger, at Kommissionen er tillagt vigtige normative roller i EU's traktatgrundlag. Det er imidlertid også roller, som er velbegrundede ud fra forskellige teoretiske overvejelser.

I den tredje artikel analyserer Carsten Lynge Jensen EU's fiskeripolitik med henblik på at forklare administrationen af fiskeressourcer-

ne. Konkret påpeger han fordelene ved omfordeling af visse fiskeripolitiske kompetencer mellem EU-niveauet og medlemslandene.

I den sidste artikel analyserer Lars Thore Jensen den europæiske integrations indflydelse på den ikke-statslige forvaltning. Tendensen går i retning af en større opmærksomhed om EU's betydning – især på det erhvervspolitiske område. Det har ført til oprettelse af selvstændige EU-forvaltningsenheder.

I dette nummers kronik redegør Lars Bille for den politiske situation i Danmark i 2. halvår af 1994. Det er den 15. gang Lars Bille bidrager med sine nøgterne og præcise kronikker, som er unikke i Danmark.

Peter Nedergaard
Redaktør

EU Lobbying: Innflytelse og demokrati

Professor Svein S. Andersen og professor Kjell A. Eliassen
Senter for Europeiske Studier, Handelshøyskolen BI, Oslo

1. Lobbying og organisert interesserepresentasjon¹

Forsøk på å påvirke EUs beslutningsprosess har økt kraftig siden slutten av 80-tallet. Denne artikkelen beskriver utviklingen av lobbying i EU, mulige årsaker til dette og virkninger for innflytelse og demokrati i EU.

Lobbying har ofte vært drøftet som uformell påvirkning av parlamentarikere. Vi vil her se lobbying i kontrast til korporativ deltakelse i EUs beslutningssystem. Representative organisasjoner kan delta i lobbying, men generelt kan hvem som helst drive lobbying mot en eller flere av EU institusjonene. Til forskjell fra Washington, hvor lobbysystemet er godt etablert, er systemet i Brussel fremdeles under etablering. EU lobbying inkluderer derfor også aktiviteter som å samle informasjon og etablere seg som en aktør i Brussel.

Vi kan skille mellom to typer av innflytelse, nemlig korporativ og pluralistisk. Den korporative utøves av representative interesseorganisasjoner, med rutinemessig kontakt og deltakelse. Den pluralistiske formen for deltakelse er knyttet til konkurranse mellom spesialiserte interessegrupper og ikke minst enkelte organisasjoner og selskaper. Lobbying dreier seg ikke om hvordan aktørene er organisert, men hvordan de påvirker. Også deltakere i korporative systemer kan engasjere seg i lobbying, dvs. arbeide utenfor de tradisjo-

nelle kanaler for organisert kontakt. Lobbying kan derfor defineres som spesialisert, saksorientert og uformell ad hoc påvirkning i konkurranse med andre interessenter.

Interesserepresentasjon i EU på åtti-tallet og tidlig på 1990-tallet skiller seg fra de nasjonale Vesteuropeiske systemene ved det sterke innslaget av lobbying. Denne lobbyingen har to kjennetegn:

For det første er det, siden slutten av 1980-årene, en tendens til europeifisering av interesseartikulasjon innen EU. Tidligere gikk veien til innflytelse via egne regjeringer, nå skjer det i tillegg økende lobbying mot sentrale EU institusjoner.

For det andre er systemet åpent for et stort antall aktører innenfor mange saksområder, men det er karakterisert av uklare prinsipper som regulerer etableringen av et stabilt system av interesserepresentasjon. For å kunne evaluere mulighetene for innflytelse på beslutningsprosessene er det viktig å forstå den formelle strukturen, og spesielt de punktene i beslutningsprosessen hvor man kan ha innflytelse.

Nedenfor skal vi kort se nærmere på utviklingen av lobbying, og deretter drøfte mulige årsaker til at lobbying har fått så stor vekt i EU, samt likheter og ulikheter med lobbying

i USA. Til slutt tar vi opp mulige utviklingslinjer og lobbyings betydning for demokrati og effektivitet.

2. Veksten i lobbying

EUs sentrale institusjoner har alltid vært gjenstand for en viss lobbying. Imidlertid har karakter og omfang av slik virksomhet endret seg vesentlig over tid, spesielt fra slutten av 80-årene. Fra begynnelsen av 70-tallet fram til 1990 økte antall lobbyister ti ganger. Anslag tyder på at det var en firedobling bare mellom 1985 og 1990. I de senere årene er det grunn til å tro at antallet lobbyister har fortsatt å stige, selv om vi ikke har tall for dette.

I 1970 var det registrert noe over 300 euro-organisasjoner (Philip 1987:75), mens offisielle EU-tall over formelt registrerte euro-organisasjoner i 1980 var 439 (Economic and Social Committee 1980). Det begrensede antallet reflekterer det faktum at EU lenge hadde vært inne i en stagnasjonsperiode, og at beslutningsprosessen var organisert rundt de nasjonale innflytelseskanaler. Men antallet steg sakte men sikkert i det neste tiåret, og i følge Richardson og Mazey (1993:6) var det 525 formelt registrerte Euro-organisasjoner i begynnelsen av 90-årene.

De formelle endringer i EUs beslutningssystem gjennom 70- og 80-årene var forholdsvis små. Kommisjonens formelle rolle var hele tiden å initiere og å forberede lovforslag, på mange måter som en regjering i et parlamentarisk system. Imidlertid ble hovedfunksjonen helt fram til midten av 1980-tallet å administrere EU-systemet. EUs beslutningssystem ble en arena dominert av innspill fra medlemslandene. Riktignok skulle Ministerrådet, hvor landenes representanter møttes, formelt ha den endelige beslutningsmakt, men intensjonen hadde vært at Kommisjonen i større grad skulle være en aktiv pådriver for euro-

peisk politikk. I praksis var det lite rom for uavhengige, overnasjonale beslutninger.

Kommisjonen forsøkte å styrke sin posisjon gjennom koalisjonsbygging med europeiske interesseorganisasjoner (Philip 1987:75). Mer enn 200 »Euroquangos«, rådgivende og konsulterende utvalg med representanter fra interesseorganisasjoner og EU-institusjonene, ble etablert (Sargeant 1985:241). I 1990 hadde disse økt til ca. 1000 (Greenwood, Grote and Ronit 1992). Framveksten av disse organene kom som et forsøk fra Kommisjonens side på å bygge opp et korporativt nettverk som motvekt mot medlemslandenes sterke innflytelse i Rådet. De fleste av disse utvalgene fikk imidlertid kun rådgivende status, og Fellesskapet lyktes ikke i å etablere en korporativ struktur. Etableringen av disse ga også noen besynderlige utslag slik som »Committe on Management of Bananas«.

Fra midten av 80-tallet var det klart at EU sto foran omfattende forandringer. Dette reflekteres blant annet i økningen av antall organisasjoner og lobbyister som fattet interesse for beslutningsprosessen i Brussel. En undersøkelse som ble gjennomført i 1985/86, registrerte hele 659 euro-organisasjoner og rundt 6000 lobbyister og nasjonale interesseorganisasjoner i medlemslandene som ble ansett for å være relevante for beslutningsprosessen i Brussel (Morris et al 1986).

Vedtaket av Enhetsakten i 1987 representerte en revitalisering av beslutningsprosessen i Brussel og har gjort EUs beslutningssystem til en viktig politisk arena. Før dette tidspunkt ble lobbying av EUs sentrale institusjoner hovedsakelig utført av nasjonale organisasjoner som representerte særinteresser i de aktuelle landene. Den dominerende kanalen for innflytelse var gjennom den nasjonale representasjon i Ministerrådet. I årene etterpå har vi fått en mer europeisk orientert lobbying i tillegg til de nasjonale kanaler som

munner ut i Ministerrådet. Europeifiseringen av lobbying har to sider. Lobbyister henvender seg i økende grad direkte til EUs sentrale institusjoner, uten å gå veien om nasjonale representanter. Det er også en tendens til at muligheten for gjennomslag i EU øker når det skapes allianser på tvers av land.

Kommisjonen og Parlamentet er i økende grad blitt direkte kontaktet av et vidt spekter av aktører, blant annet enkeltfirmaer, regionale organisasjoner og byrepresentanter. Noen sender egne representanter, andre benytter profesjonelle lobbyister, ofte jurister, PR-folk eller andre med gode kontakter. I tillegg kommer en sterkere aktivitet av nasjonale og europeiske interesseorganisasjoner.

Det eksisterer ikke nøyaktige tall for det totale antall lobbyister i 1995, men alle anslag angir en eksplosiv økning siden 1987. Tallfestingen av lobbyister og interesseorganisasjoner varierer mellom 3,000 og 12,000, avhengig av hvordan lobbyist er definert. Det høyeste anslaget inkluderer alle som forsøker å knytte kontakter med nøkkelaktører i EUs sentrale beslutningsprosess, inkludert de som kommer til Brussel for å tale en bestemt sak og de som er mer permanent etablert i Europas hovedstad. Det er imidlertid enighet om at økningen av lobbying nærmest har eksplodert. Lobbying er også blitt en stor »industri«, verdt omkring 100 millioner pund i året i 1990 og med en vekst på 100 prosent i det foregående året (Bartholomew and Brooks 1989; Zagorin 1989; Newmann 1990). Idag er disse tallene sannsynligvis enda høyere. Konsulentfirmaet Hill and Knowlton har nå f.eks. ikke mindre enn 21 fulltidsansatte lobbyister (Mazey og Richardson 1993:8).

Et annet eksempel på hvilken rolle lobbyister og lobbying spiller i EU, er den kampanjen Philips gikk i bresjen for; utviklingen av en europeisk standard på HDTV på slutten av åtti-tallet og begynnelsen på nitti-tallet (Ped-

ler og Van Schendelen 1994:23). Philips ville gjerne beskytte seg mot japansk teknologi som lå langt foran den europeiske, samt å få en TV-standard som ville gi Philips et forsprang med den teknologien de hadde (som var dårligere enn den japanske). De satte igang en storstilt lobbyingkampanje rettet mot nasjonale regjeringer og EU institusjonene. De hadde opptil 100 lobbyister som arbeidet med denne saken, og de spilte på frykten for tap av arbeidsplasser, og argumenterte med faren for at japansk industri kunne utkonkurere europeisk, at en europeisk standard var viktig for europeisk kultur osv. De hadde stor støtte i mange europeiske hovedsteder, mens statsminister John Major var imot. Han ble utsatt for et enormt press fra de andre medlemslandene, og hevet Storbritannias veto i 1993. Men innen denne tid så hadde mange av de andre landene også skjönt at den standard som Philips prøvde å få godkjent allerede var så godt som foreldet. Denne saken viser hvor viktig mange selskaper anser lobbying for å være samt hvilke ressurser de legger ned i slikt arbeid.

Denne saken viser også at lobbying ikke bare er til det gode, og at det derfor er viktig å ha et åpent øye for hva som skjer og eventuelt sette inn mottrekk mot slike proteksjonistiske forslag. »Den som kommer først til mølla« osv. er også viktig i forholdet til Brussel, og det gjelder å komme inn i beslutningsprosessen på et tidlig tidspunkt, og ikke overlate lobbyingen og kontrollen over »spillet« til konkurrenter.

De som søkte å påvirke i Brussel før 1987 var i stor grad de samme som søker innflytelse på nasjonalt nivå, først og fremst nasjonale og europeiske interesseorganisasjoner. I 1980 utgjorde derfor nasjonale og europeiske organisasjoner eller føderasjoner innenfor landbruk, næringsliv, handel og finans den største andelen. Omkring 40 prosent av organisasjonene som ble registrert i 1980, representerte

arbeidsgiverinteresser innenfor industrien, mens 33 prosent hadde tilknytning til landbruks- og næringsmiddelsektorene (Philip 1987:76). I 1985/86 var andelen euro-organisasjoner knyttet til industri og landbruk redusert til 55 prosent (Morris et al 1986), og våre intervjuer viser at andelen av slike organisasjoner ble drastisk redusert mot slutten av 80-tallet. I 1990 var andelen falt til nær 30 prosent. Idag er den sannsynligvis enda lavere.

Etter 1987 er det fire andre typer av lobbyister som har fått økt betydning. Det dreier seg om interesseorganisasjoner fra andre sektorer enn de tradisjonelle, enkeltfirmaer og profesjonelle lobbyister (inkludert regnskapsfirmaer og juridiske rådgivere) eller representanter for selskaper, land, fylker og byer.

Organisasjoner uten direkte tilknytning til funksjonelle økonomiske interesser, slik som utdanning, kultur, miljø og arbeidsliv, utgjorde i 1980 29 prosent (126) av euro-organisasjonene og har først i det siste økt representasjonen i Brussel. Nå utgjør de imidlertid hoveddelen av organisert interesserepresentasjon i Brussel.

I større grad enn hva tilfellet er i medlemslandene, har firmaer etablert kontorer i Brussel med sikte på å påvirke politisk beslutningsfatting. Alle større europeiske selskaper og flere japanske og amerikanske multinasjonale selskaper er tilstede. Noen dominerende industrisektorer som f.eks. bilindustrien har etablert egne interesseorganisasjoner. Erfaringene fra disse sektorene er imidlertid at eurokratene foretrekker kontakt med selskapene direkte eller med representanter for deres organisasjoner. Organisasjoner eller føderasjoner står lenger borte fra »spillet«, som i slike tilfeller ofte dreier seg om tekniske reguleringer knyttet til sikkerhet og miljø (Perrin-Pelletier 1985:85).

Individuelle lobbyister, for eksempel advokater og konsulentbyråer, opptre på vegne av organisasjoner, firmaer, regionale eller lokale myndigheter i medlemslandene eller andre institusjoner eller aktører. En interessant utvikling er at et økende antall toppembetsmenn i Kommisjonen går over til industrien eller organisasjoner for å fungere som lobbyister.

En helt ny type lobbying som øker i omfang, er representasjon av regionale og lokale myndigheter – fylkesråd, byer, organisasjoner for regional utvikling osv. På nasjonalt nivå er denne aktiviteten rettet mot sentraladministrasjonen, regjering og parlament. På det europeiske nivået finner vi mye av det samme mønsteret som i Washington, hvor lokale og regionale lobbyorganisasjoner har etablert kontorer for å påvirke i saker som overføringer, lokalisering av institusjoner og prosjekter.

I tillegg til de ulike lobbyistene som er nevnt, er representanter fra ikke-medlemsland aktive i forhold til EUs organer. I 1994 var mer enn 130 land representert gjennom EU-ambassader. Også antall ambassadører og totalt antall ansatte i disse økte sterkt i første halvdel av 90-årene.

3. Hvorfor er lobbying blitt så viktig?

Enhetsakten representerte en revitalisering av beslutningssystemet i Brussel. Meningen var å implementere 279 direktiver før 1992 og dette gjorde plutselig EUs felles politikkutforming en viktig politisk arena. Veksten i direkte lobbying av EU institusjoner bidrar også til utviklingen av et Europeisk politisk system som er uavhengig av medlemsstatene. Alle de viktigste aktørene i europeisk politikk, f.eks. bedrifter, fagforeninger og andre interessegrupper, lokale og nasjonale myndigheter, har i økende grad fokusert på EU-systemet. Denne økte interessen for EUs sentrale institusjoner er nært knyttet til etableringen

av det indre marked og den generelle utvidelse av EUs virkeområder. De nye formene for deltakelse i EUs beslutningsprosess og direkte interesserepresentasjon karakteriseres ved en stor grad av fragmentering og spesialisering.

Definisjoner av korporatisme legger vanligvis vekt på variasjoner i strukturen for interesserepresentasjon. EU-lobbying går lengre enn tradisjonelle systemer når det gjelder spesialisering og fragmentering av interessegrupper. Profesjonell sakkunnskap står også sentralt. Spisskunnskap er en viktig del av lobbying i Brussel, der blant annet Kommisjonen har utarbeidet forslag til detaljerte lover og regler. En saksbehandler i Kommisjonen ønsker derfor kontakt med personer med god innsikt i det relevante problem området. Det er bare ca. 3500 høyere administrative jobber i EU institusjonene (Greenwood, Grote og Ronit 1992:24) og dette gjør det spesielt viktig med kontakt mellom næringslivet/interesse organisasjoner og EU byråkratene.

De fleste studier av lobbying i EU er deskriptive og beskriver et spesielt saksfelt eller en spesiell industri. Et flertall av studiene dreier seg om lobbying ved utarbeiding av nye lover og regler for en industri (Sidenius 1994, Greenwood, Grote and Ronit 1992, Calinggaert 1993). Det finnes imidlertid også studier på »mykere« områder som forbrukerpolitikk (Hellenius 1994), dyrebeskyttelsesgrupper (Mc Kinney 1994) og miljø (Monfort 1994).

Antallet europeiske pressgrupper har økt i forhold til de tradisjonelt nasjonale. Mange nasjonale grupper har slått seg sammen da de får større gjennomslagskraft i EU på denne måten, og en rekke av de sakene de kjemper for avgjøres på EU nivå. Et eksempel på det siste er faglige rettigheter, hvor nasjonale arbeidstakerorganisasjoner har slått seg sammen og presset på bedre faglige rettigheter. EU bestemmer i økende grad hvilke minstekrav som stilles til faglige rettigheter.

Når det gjelder hvordan man skal ha innflytelse på beslutninger så er det viktig å merke seg at i henhold til traktatene så er det Kommisjonen som har eksklusiv rett til å foreslå ny lovgivning. Når Rådet eller Parlamentet ønsker ny lovgivning så må de be Kommisjonen utrede dette. P.g.a. dette så er Kommisjonen det viktigste organet å lobby når det gjelder å påvirke beslutninger.

De fleste er enige om at den beste tiden for å øve innflytelse er så tidlig som mulig i beslutningsprosessen (Budd & Jones 1989:61), men det er også viktig å ha kontakter på rett nivå i Kommisjonen. Det er ikke alltid at topp-byråkrater er de viktigste kontakter, men det er de på mellom ledernivå, og kanskje spesielt de på lavere nivå som er viktige da de utreder forslagene.

Kommisjonærenes »cabinet« er viktige når det gjelder beslutningsprosessen. Ikke bare er de involvert i »sin« Kommisjonærs ansvarsområde, men de er involvert i alle områder av EUs politikk utforming. På bakgrunn av dette hevder mange observatører at disse »cabinets« er særdeles viktige når det gjelder lobbying og interesserepresentasjon i alle sektorer av EUs politikk. Dette er spesielt viktig når det gjelder lobbying som er relatert til nasjonale interesser eller mer politisk orientert lobbying på saker som Kommisjonæren er opptatt av.

De fleste vil hevde at Kommisjonen er den viktigste institusjon å lobby. Spesielt er det viktig å lobby Kommisjonen hvis man ønsker å få tatt opp et spørsmål man mener er viktig. Kommisjonen har begrenset med personell og mulighet til å utrede og foreslå ny lovgivning. Det er derfor viktig å være med å sette »agendaen« for hvilke saker Kommisjonen skal ta opp. Spesielt organisasjoner som UNICE og ETUC prøver på dette. Neste stadiet i lobbying prosessen er når et forslag er i ferd med

å bli utredet og vurdert av eksperter og såkalte »working parties«.

Europa Parlamentet har spilt en stadig viktigere rolle i EUs beslutningssystem, og det blir stadig viktigere med lobbyvirksomhet rettet mot Parlamentet. Det er viktig å følge med på forslag fra Kommisjonen, og når disse skal behandles av Parlamentet. Igjen er det viktig å komme inn tidlig i prosessen når Parlamentet begynner behandlingen av slike forslag.

Lobbying rettet mot Europa Parlamentet har økt betraktelig i den senere tid. Det skyldes antakelig først og fremst Parlamentets økte innflytelse etter Maastricht avtalen. I politiske sektorer med sterke innslag av teknisk ekspertise er Parlamentets innflytelse imidlertid fortsatt svak. I nyere sektorer og med mer politisk rom for argumenter som miljøvern, sosiale forhold, kultur og utdanning, har Parlamentet økt sin innflytelse. Maastricht avtalen har gitt Parlamentet vetorett på viktige områder. Parlamentet kan stoppe forslag som ansees som helt uakseptable.

Det neste stadiet et forslag må gjennom er Ministerrådet. Her vil forslaget først bli diskutert i COREPER og de saker som COREPER ikke blir enige om blir avgjort på ministernivå. Dette er den siste sjansen man har til å påvirke et forslag før det enten blir vedtatt eller forkastet. Men på dette nivået er det viktigere for nasjonale interesseorganisasjoner å drive lobbying mot nasjonale regjeringer enn på EU nivå.

Som i USA viser forskningen om EU at forretningsinteresser spiller en viktig rolle i utformingen av politikk. Noen forskere hevder at andre typer interesser aldri vil bli istand til å hevde seg på tilsvarende nivå (Calingaert 1993). Graden av tilgang til og nære forbindelser med sentrale EU-institusjoner varierer med type interesse. Mens for-

retningsinteresser har nære forbindelser med Kommisjonen, har lobbyister for miljø- og forbrukersaker bedre tilgang til Europa Parlamentet (Andersen og Eliassen 1991).

En av grunnene til at lobbyister fra næringslivet har vært lite opptatt av Parlamentet er at dette har vært ansett som mindre attraktivt enn Kommisjonen. Hvis næringslivet ønsker å påvirke Ministerrådet gjøres dette hovedsakelig gjennom nasjonale kanaler (Calingaert 1993;126-127). Det er mulig at dette mønsteret forandres som et resultat av institusjonelle reformer der Parlamentet får mer makt, og som følge av at arbeidsløshet og sosiale spørsmål får større oppmerksomhet.

En viktig grunn til at lobbying spiller så sentral rolle i EU er EUs institusjonelle oppbygging. Den er forskjellig fra hva vi er vant med fra representative demokratier i både Vest-Europa og i USA:

- EU er basert på en *ny type overnasjonal autoritet*. Den er ikke en stat i den tradisjonelle europeiske forståelsen av ordet. Samtidig er EU forskjellig fra det føderale system i USA. EU er basert på sterke nasjonale systemer, med nesten ingen mulighet til å sette makt bak sine bestemmelser.
- *Kommisjonen har en nøkkelrolle*, med eksklusiv rett til å initiere lovforslag. I forhold til denne funksjonen har Kommisjonen rollen som normalt er delt på Regjering og Parlament. Rådet er relativt svakt i denne sammenheng fordi det ikke er permanent representert. Parlamentet er politisk svakt og det mangler dessuten ekspertise.
- *Rollen til offentlige tjenestemenn og politikere er nesten reversert*. Offentlige tjenestemenn har god og nær kontakt med interessegrupper, mens politikere ofte har en svakere posisjon.

- *Den begrensede betydning av demokratisk representativitet og legitimitet sammenlignet med nasjonale system.* I EU spiller funksjonell legitimitet knyttet til ekspertise i Kommisjonen en sentral rolle.

Hvis man sammenligner nasjonale tradisjoner med interesseartikulasjon i EU så er det noen faktorer som skiller seg ut:

- *Nye aktører deltar.* F.eks. har europeiske forbrukerinteresser, individuelle bedrifter og byer etablert seg som lobbyister.
- *Det er få regler som regulerer deltakelse.* Lobbyister trenger ikke å registrere seg og lobbying er ikke en profesjon.
- *Interesseartikulasjon skjer på mange nivå.* Regional, nasjonal og overnasjonal. Man kan operere samtidig på flere nivå eller man kan prøve igjen hvis man ikke lykkes i første omgang.
- *Systemet er fremdeles under etablering.* Dette betyr at konsekvensen av en avgjørelse er viktig for den fremtidige utviklingen av systemet. Dette kan ha store strategiske konsekvenser.

I mange tilfeller er Kommisjonen og de andre EU-institusjonene avhengig av å få informasjon utenfra EU-systemet. Det er derfor viktig å følge med på hva som skjer i Brussel som kan være relevant for din bedrift, region, by, organisasjon o.l., samtidig som man må kunne kjenne prosessen for hvordan man formidler sin informasjon til EU-systemet.

4. Lobbying i Europa og USA

Et slående element ved EU-lobbying er at den foregår i et miljø med svakt partisystem og et svakt parlament på EU-nivå (Mazey og Richardson 1994, Eliassen 1995, Andersen og Eliassen 1995). Dette betyr at direkte påvirkning på mange måter erstatter parlamentet som den viktigste kanalen for påvirkning, noe som gjør grunnleggende spørsmål om demokrati mer presserende. Som Mazey og Ri-

chardson sier: »Selv om systemet med europeiske interessegrupper er et viktig bidrag til representativitet og betydning, inneholder det akkurat de samme ulempene som forfattere lenge har påpekt på nasjonalt nivå. For det første er det ikke noen garanti for at penger og ressurser ikke vil bestemme påvirkningen. For det andre er det slik at integreringen av et bredere spekter grupper i prosessen mot politikk utforming, uansett betyr privat håndtering av offentlige interesser«(1994:20).

Siden den europeiske union ikke er en stat på samme måte som medlemsstatene finnes det mange indirekte former for parlamentarisk påvirkning på EU-nivå. Rådet, som behandler politikk på EU-nivå, er en vanlig vei for nasjonal parlamentarisk virksomhet inn i EU. Denne muligheten løser imidlertid ikke de fundamentale legitimitets-spørsmål som lobbying skaper. Den økte betydningen av beslutninger tatt i EU viser hvor viktig det er å bedre forstå lobbying både i forhold til påvirkningsmuligheter og i forhold til legitimitet. Dette må også være en del av fremtidige studier om lobbyvirksomhet i EU.

Bidragene hittil om EU-lobbying er i liten grad relatert til den store mengden eksisterende litteratur om interesseartikulering og lobbying. Det skyldes dels mangel på systematiske data. En annen grunn kan være den kompleksitet som preger EU-lobbying. I den teoretiske litteraturen er det ofte gjort enkle antakelser om prosesser, og det er mye fokusert på resultater. Den siste skjevheten kan kanskje forklare amerikansk forsknings sterke posisjon på lobbying, dominert av formelle modeller om »markedsaktig« atferd. Van Schendelen (1993:15) mener det ikke er overraskende at vi ikke har generelle empirisk baserte modeller innen disse områdene, gitt lobbyings kompleksitet. Han tar opp sjakk-analogien og peker på at det heller ikke finnes noen generell strategi om sjakk. Hovedverke-

ne innen dette området er beskrivelser av sjakkspill og viktige situasjoner i spillet.

Vi har heller ingen gode teoretiske forklaringer på EU-lobbyingens eksplosive vekst. Lindberg (1963), som skriver i et neo-funksjonalistisk perspektiv, er et interessant unntak. Han fremholdt at interessegrupper i den perioden boken er skrevet ikke spilte noen stor rolle i europeisk politikkutforming. Han forutsa imidlertid at »man kan forvente at nødvendigheten av lobbying over tid vil tvinge grupper til å legge vekt på kollektive behov mer enn nasjonale forskjeller. En slik utvikling kan forventes når de sentrale EU institusjonene blir mer aktive, når handlingen involverer harmonisering av lovgivning og formulering av felles politikk» istedenfor den negative prosessen med handelsbarrierer, og når ... grupper bli oppmerksomme på at deres interesser ikke lenger tilstrekkelig ivaretas på det nasjonale nivå alene« (Lindberg 1963: 101 som sitert i Mazey og Richardson 1994:11).

Man må vokte seg for ikke å overdrive forskjellen mellom lobby-systemene i EU og USA. Robert A. Dahl (1993) tar for seg utviklingen han mener har skjedd de siste årene i det sentrale amerikanske lobby-systemet. Han mener å se en større grad av fragmentering og mindre integrering av det politiske system enn før, og en bevegelse bort fra veldefinerte, og veletablerte policynettverk. Han siterer Hugo Heclos observasjon om at »The regime that replaced the old world of establishment is much more open, fragmented, self-critical, non-deferential and fluid in its attachment. The new regime is everywhere.« (Dahl 1993:4). Sagt på en annen måte, enhver sak har sin egen mikrostrategi og hver strategi er unik, noe som viser svekkelsen av partiene og deres rolle i systemet. Flere amerikanske samfunnsvitere pekte på den samme tendensen under en konferanse på University of California, Berkeley, i april 1993.

Det amerikanske lobby-systemet har tradisjonelt vært mer sentralisert og mindre fragmentert enn EU-systemet, og mønsteret har vært fastere. Det ser i dag ut som om USA i økende grad går mot en fragmentering, og at EU beveger seg i retning av en gradvis og omstendelig etablering av et senter og mer åpenhet.

Beskrivelsen av en ny trend i det amerikanske lobbying-systemet antyder at det er flere likheter mellom de politiske prosesser i EU og det som skjer i USA. Dette kan tolkes som en generell tendens mot svekkede sentrale myndigheter og lavere kapasitet til effektiv koordinering av politikk på flere områder i alle vestlige politiske systemer, av og til kalt postparlamentarisk demokrati (Andersen og Burns 1993).

Kan utviklingen i EU og en gradvis svekkelse av det føderale senter i USA lede til likeartede, mer åpne og komplekse mønstre for lobbying? Er det den økende kompleksiteten i den politiske hverdag i alle vestlige systemer som gir grobunn for økt fragmentering? Uansett ser det ut til at det amerikanske systemet fremdeles har langt igjen hvis det skal måle seg med EU-systemet hva angår fragmentering, åpenhet og kompleksitet.

Hvis trendene vi finner i dagens samfunn går mot større fragmentering, kan det være en indikasjon på at det finnes grenser for hvor lukket nettverket vil bli innen EU. Vi vil allikevel argumentere for at det i øyeblikket er en tendens mot mer lukkede nettverk, men også at det er store variasjoner innen ulike sektorer.

Maastricht-reformen forsterker relevansen av institusjonell analyse og betydningen av den institusjonelle strukturen for lobbying. Det finnes imidlertid flere generelle teorier om institusjonalisering som vektlegger forskjellige aspekter, fra hvordan nye verdier og nor-

mer formes til formell organisering og lovgivning (March og Olsen 1989, Olsen 1986, DeMaggio og Powell 1991). Slike perspektiver peker på nødvendigheten for å få en bedre forståelse av dynamikken i EUs lobbying-system.

5. Hva med lobbying i fremtiden?

Det er en tendens til at EUs beslutningssystem blir mer uavhengig av nasjonale interesser. Den eksplosive veksten i lobbying har skapt et flerkanal- og flernivå-system for innflytelse på beslutninger. Det er et system i utvikling. Hvordan vil det utvikle seg videre i 90-årene? To spørsmål er spesielt viktige:

For det første, hvor lenge kan lobbying fortsette å utvikle seg på den uformelle og ustrukturerte måten som har vært gjeldende de siste årene, i hvilken grad vil korporative strukturer vinne frem?

For det andre, hvordan kan veksten av lobbying og inter-institusjonell rivalisering påvirke maktbalansen og det »demokratiske underskudd« i EU?

Veksten i direkte lobbying på sentralt EU-nivå kom ikke som resultat av en plan. Kommisjonens forsøk på å etablere et slags korporativt system på 70-tallet basert på europeiske interesseorganisasjoner, fungerte ikke. Lobbying ble stimulert av Enhetsaktens gjennomføring i 1987, og siden den gang har det vært få forsøk på å begrense deltakelsen av ulike interesser. Systemet er imidlertid truet av overetablering av lobbyister. Hvordan vil den ubegrensede veksten bli håndtert i fremtiden? Det har vært gjort forsøk på å strukturere systemet ved å bygge inn preferanser for euronivåorganisasjoner eller brede allianser. Den sosiale dialog mellom Kommisjonen, det europeiske LO (ETUC) og de europeiske arbeidsgiverne (UNICE), som ble etablert ved traktatrevisjonen i 1987, er et eksempel på dette. Avtalen i Maastricht i 1991 mellom de

11 landene utenom Storbritannia styrket vesentlig dette trepart-samarbeidet på europeisk nivå. Til tross for dette synes det å være stort rom for et konkurranseorientert og spesialisert lobbysystem rundt Kommisjonens lavere nivå og ikke minst i Parlamentet. Det er ikke noe som tyder på at lobbying blir mindre brukt i fremtiden. Lobbying fra regioner og lokale myndigheter i medlemslandene og ulike typer av interesser i de nye søkerlandene, inkludert Norge, øker også kraftig. Samtidig ser vi en tendens til at lobbying sprer seg fra Brussel til hovedsteder og regioner i Europa i takt med at beslutninger om f.eks. tildeling av EU-støtte, programmer og prosjekter blir tatt på lavere nivåer. Til nå er det ikke gjort forsøk på å registrere lobbyister i Brussel, selv om noe slikt kan være på trappene. Formell registrering vil muligens bidra til at man vil forsøke å definere denne type aktivitet nærmere, også i forhold til spørsmål om demokratisk representativitet. Det representative demokrati har flere svakheter, men det utgjør et grunnlag for kritikk av andre former for politisk autoritet. Det demokratiske underskudd i EU har til nå hatt en begrenset oppmerksomhet i medlemslandene, men det er i stigende grad satt på dagsorden, spesielt etter Maastricht. Hovedproblemet er konflikten mellom føderalistene som ønsker et integrert Europa med sterke overnasjonale organer og konføderalistene som ønsker et Europa hvor de nasjonale regjeringer har en sterk innflytelse. Selv om dette er viktige nyanser innen dette hovedbildet, har den politiske debatten fulgt dette hovedskillet. Hvis EU i fremtiden blir mer uavhengig av medlemsstatene, vil kravet om direkte demokrati sannsynligvis øke. Det vil antakelig bety mer innflytelse for Parlamentet. Imidlertid hevder noen at demokratiproblemet i EU ikke er så forskjellig fra nasjonale systemer med et sterkt element av korporatisme. Som Anderson (1977) har vist, har nasjonale systemer utviklet sterke korporative trekk til tross for at det ikke finnes noen klar normativ basis for slike institusjo-

ner. Framveksten av denne type institusjoner har stort sett vært akseptert som supplement til folkevalgt innflytelse. Hvorfor skulle vi ikke da forvente at beslutningsfatning i EU blir gjenstand for samme type pragmatiske akseptering av funksjonell interesserepresentasjon som vi har sett i korporative samfunn? En viktig forskjell synes nettopp å være at korporativismen er utviklet innenfor veletablerte, parlamentariske tradisjoner. I enkelte tilfeller er det blitt hevdet at økt korporativ innflytelse var del av en bevisst parlamentarisk strategi (Slagstad 1986). Ytterligere styrking av EU kan være avhengig av systemets evne til å demonstrere at det følger demokratiske tradisjoner. Dette vil bety en overgang mot et faktisk parlamentarisk system. Den utvidelsen av Parlamentets innflytelse som traktaten tross alt gir, vil innebære en styrking av den sosiale dimensjon, miljø og forbrukerinteresser i EU. Lobbying av Parlamentet vil derfor sannsynligvis øke dramatisk. På denne måten representerer Maastricht en videreføring og forsterking av de tendensene vi har vist i denne artikkelen, når det gjelder de »myke« interessene i EU. De tradisjonelle arbeidslivsinteressene vil i større grad bli kanalisert via de mer korporative strukturene i den økonomiske og sosiale komité, og ikke minst i trepartssamarbeidet med Kommisjonen, »den sosiale dialog«. Problemet er imidlertid at Maastricht representerte både et lite skritt mot et sterkere parlament og føderalisme, og samtidig en styrking av beslutningsevnen av den felles statlige institusjonen, Ministerrådet, som tradisjonelt har representert en konføderal autoritet. Ren konføderal autoritet forutsetter enstemmighet blant medlemslandene. Maastricht skapte større muligheter for å bruke flertallsavgjørelser i Ministerrådet, noe som trekker i retning av overnasjonalitet. Ministerrådet er imidlertid stadig et organ som er ansvarlig overfor de 12 nasjonale parlamentene. Tvetydigheten i EUs beslutningssystem kan svekke mulighetene for å utvikle et enda sterkere korporativt

interesserepresentasjonssystem i EU. Kompleks lobbying er perfekt tilpasset et Ministerrådstyrt EU, ikke minst i en situasjon med økt bruk av flertallsavgjørelser.

EU representerer en interessant sammenknytning av flere ulike demokrati-tradisjoner. For det første den tradisjonelle europeiske nasjonale tradisjon, med en parlamentarisk styringskjede fra folk over partier til parlament, regjering og administrasjon. Hele EU, unntatt Frankrike bygger på et slikt parlamentarisk demokrati. Styrkingen av Ministerrådet i Maastricht er imidlertid også motivert utfra et ønske om å skape en balanse mellom EUs sentrale institusjoner ut fra et maktfordelingsprinsipp. Maastricht representerer på denne måten en kontinuerlig balansegang mellom nasjonal og overnasjonal autoritet som mest sannsynlig vil føre til at EU aldri løser sitt »demokratiske underskudd« gjennom en ren føderal modell. Den Europeiske Union er hverken en konføderativ samling av en stat eller en overnasjonal føderasjon, men noe helt nytt: internasjonalt samarbeide med bindende flertalsvedtak i et ministerråd som representerer medlemslandene.

Noter

1. Vi vil gjerne takke Esben Oust Heiberg for hjelp med denne artikkelen. Den er skrevet som ledd i LOS-prosjektet EU og EØS: Institusjoner og beslutningsprosesser, finansiert av Norges Forskningsråd.

Litteratur

- Andersen, S.S. & Burns, T. (1993) *Post-Parliamentary Democracy*. Working paper. Sociologiska Institutionen, Uppsala University.
- Andersen, S.S. & Eliassen, K. (1991). *European Community lobbying*. European Journal of Political Research. 20(2):173-187.
- Andersen, S.S. & Eliassen, K.A. (1993). *National Public and Private EC Lobbying*, in Van Schendelen (ed.) *National Public and Private*

- EC Lobbying*, Aldershot: Dartmouth publishing Company.
- Andersen, S.S. & Eliassen, K.A. (1995). *EU: How democratic is it?* London: Sage
- Anderson, C.W. (1977). *Political Design and the Representation of Interests*. *Comparative Political Studies* 10(1):127-151.
- Bartholomew, Michael & Brooks, Tigner (1989). *Lobbying Brussels to Get What You Need for 1992*. *The Wall Street Journal*, January 31(7).
- Budd, S & Jones, A (1989) *The European Community, A guide to the Maze*. London: Kogan Page.
- Calingaert, M. (1993) *Government-business Relations in the European Community*, *California Management Review*, Winter, (35):118-130.
- Dahl, R.A. (1993) *American Struggles to Cope With a New Political Order that Works as Opaque and Mysterious Ways*, Public Affairs Report, 34(5) Institute of Governmental Studies, University of California, Berkley.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.E. (1991) *The New Institutionalism in Organisational analysis*. Chicago: Chicago University Press.
- Economic and Social Committee (1980). *European Interest Groups and their Relationships with the Economic and Social Committee*. Farnborough: Saxon House.
- Eliassen, K.A. (1995) *Legitimacy, Effectivity and the Europeification of National Policy-Making in Telò*. (ed) *Democratie Europeenne Brusel*:Institut d'Etudes Européenes.
- Greenwood, J., Grote, J.R. and Ronit, K. (eds.) (1992) *Organised Interests and the European Community*. London: Sage.
- Hellenius, R. (1994) *From Protecting the Rights to Negotiations Reform?* Paper for Workshop: The Logic of Group membership in the New Europe, Madrid ECP April 17-22.
- Lindberg, L.N: (1963) *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford, California, Stanford University Press.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1989) *Rediscovering Institutions. The Organisational Basis of Politics*. New York and London: The Free Press.
- Mazey, S. & Richardson, J. (1993) *Interest Groups and Representation in the European Union*. Paper for workshop: The Logic of Group Membership in the New Europe, Madrid: ECPR.
- Mazey, S. & Richardson, J. (eds.) (1993) *Lobbying in the European Community*. Oxford University Press.
- McKinney, D. (1994). *Animal Welfare Groups in the European Union: The Failure of the Philosophy of the Single Market and the difficulties this presents in the Formation and Execution of a Coherent European Union-wide Campaigning Strategy*. Paper for Workshop: The Logic of Group Membership in the New Europe, Madrid: ECPR.
- Monfort, A.C. (1994) *Plastics: Shaping a Single Vision of Europe*. Paper for Workshop: The Logic of Group Membership in the New Europe, Madrid:ECPR April 17-22.
- Morris, B., Boehm, K. & Vilcinskas, M. (1986). *The European Community: A Practical Directory and Guide for Business, Industry and Trade*. London: Macmillan.
- Newmann, D. (1990). *Lobbying in the EC*. *Business Journal*. February.
- Olsen, J.P. (1986). *Modernization Programs in Perspective. Institutional Analysis of Organisational Change*. LOS-notat 89/46 Bergen.
- Pedler, R.H & Van Schendelen, M.P.C.M (eds.) (1994). *Lobbying the EU*. Dartmouth Publishing Company, England.
- Perrin-Pelletier, F. (1985). *The European automobile industry in the context of 1992*. *European Affairs*, (1):85-95.
- Philip, A. Butt (1987). *Pressure Groups in the European Community and Informal Institutional Arrangements. Experiences in Regional Cooperation*. Beuter, R. & Taskaloyannis, P (red). Maastricht: EIPA.
- Sargeant, Jane (1985). *Corporatism and the European Community. The Political Economy of Corporatism*. London: Macmillan.
- Sidenius, N.C (1994) *The Logic of Business Political Organisation in Western Europe*. Paper for Workshop: The Logic of Group Membership in the New Europe: Madrid: ECPR.
- Slagstad, Rune (1986) *Et liberalt tema med variasjoner*. Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo.
- Van Schendelen, M.C.P.M. (ed.) (1993) *National, Public and Private EC Lobbying*, Aldershot: Dartmouth publishing Company.
- Zagorin, R. (1989). *An Expanding Game*. *Time Magazine* (May 29):38-39.

Europa-kommissionen: legitimitet og effektivitet

Professor Finn Laursen, European Institute of Public Administration, Maastricht (Fra 1. marts 1995 leder af Thorkil Kristensen Institut ved Sydjysk Universitetscenter, Esbjerg)

1. Indledning

Det siges ofte, at EUs institutioner er *sui generis*. De er mere end normale interstatslige organisationer, men mindre end egentlige statslige organisationer. Specielt har Europa-kommissionen mere magt end f.eks. FNs sekretariat, men mindre magt end en national regering. Dette påvirker naturligvis både institutionens legitimitet og effektivitet.

Legitimitet kan have forskellige kilder. Under den parlamentariske regeringsform bygger nationale regerings legitimitet på, at de støttes af et flertal i et folkevalgt parlament (eller i hvert fald ikke har et sådant flertal imod sig). Under den præsidentielle styreform bygger præsidentens legitimitet på at være valgt direkte af folket. Sammenlignes Kommissionens position med de to førnævnte styreformer, må Kommissionens legitimitet siges at være indirekte, idet den udpeges af regeringerne. Siden Maastricht-Traktaten skal den endvidere godkendes af Europa-Parlamentet, så et skridt i retning af den parlamentariske regeringsform er herved taget. Kommissionen har dog fortsat medlemmer fra alle medlemsstater og fra flere politiske partier. I den forbindelse kan den måske minde mere om regeringen i Schweiz, der normalt har repræsentanter fra de forskellige sproggrupper og religioner samt alle større politiske partier.

Legitimiteten er samtidig forbundet med effektiviteten. Hvis Kommissionen effektivt udfører de funktioner, der er den tillagt, må man forvente, at dette øger dens legitimitet. Da der kan være uenighed om Kommissionens funktioner kompliceres forholdet dog betydeligt. Minimalistiske medlemsstater som Storbritannien og Danmark ønsker ikke en for stærk Kommissionen. Vi har alle hørt historier om krumme agurker m.m., og pressen elsker sådanne historier.

2. Den oprindelige filosofi

For de, der var med til at grundlægge de Europæiske Fællesskaber (EF), var spørgsmålet om effektivitet det afgørende. Man ønskede fælles institutioner med henblik på effektivt at løse fælles problemer. Dette var specielt afgørende for Jean Monnet og Robert Schuman, da Kul- og Stålfællesskabet blev foreslået og forhandlet i 1950-51. I Schuman-deklarationen havde den franske udenrigsminister fremsat ønsket om oprettelse af »en ny høj myndighed, hvis beslutninger vil være bindende for Frankrig, Tyskland og de andre lande, som måtte tilslutte sig«. En sådan myndighed blev set som »første konkrete fundament for en europæisk føderation, som er så uundværlig for opretholdelse af freden«. Denne myndighed ville blive »sammensat af uafhængige personligheder« (citeret fra Pajtn, 1970: 47-53; egen oversættelse).

Hjernen bag Schuman-planen var Jean Monnet, der var nået frem til den konklusion, at interstatsligt samarbejde var for svagt til at løse Europas problemer. Schuman-planen blev hurtigt accepteret af den vesttyske kansler Konrad Adenauer. Italien og Benelux-landene accepterede ideen med en vis tøven. Englænderne derimod var imod tanken om at oprette en »myndighed med visse supreme magtbeføjelser« (Monnet, 1978: 298-317).

De institutionelle detaljer blev udarbejdet på en regeringskonference, der begyndte i Paris i juni 1950. »Vi er her,« fortalte Monnet regeringsrepræsentanterne, »for at udføre et fælles arbejde – ikke for at forhandle for vores egen nationale fordel, men for at søge alles fordel«. Monnet, og Walter Hallstein, der forhandlede for Forbundsrepublikken Tyskland, insisterede på den høje myndigheds uafhængighed. De øvrige lande, heriblandt især Holland, søgte forskellige kontrolmuligheder og sikkerhedsklausuler. Det var Dirk Spierenburg, den hollandske forhandler, der foreslog et ministerråd, hvor visse beslutninger skulle kunne tages ved flertalsafgørelser. Derved ville regeringerne stadig spille en vis rolle. Lidt tøvende accepterede Monnet ideen, og man tilføjede yderligere en domstol samt et rådgivende udvalg af repræsentanter for interesseorganisationer samt en forsamling af parlamentarikere, det senere Europe-Parlament (Ibid., 327-328). Det var således gennem politiske forhandlinger, at Kul- og Stålfællesskabet fik et system af institutioner, med den høje myndighed som et stærk udøvende organ, dog underkastet en vis kontrol. Dette system bekræftedes i Paris-traktaten, der trådte i kraft i 1952.

3. Rom-traktaten

Rom-traktaten, der oprettede det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF), etablerede den nuværende Europa-Kommission, der i 1967 blev fusioneret med Kul- og Stålfællesskabets Høje Myndighed og den Kommis-

sion, som Atomenergifællesskabet havde fået ved oprettelsen på samme tidspunkt som EØF. Kommissionen blev således fælles udøvende organ for de tre Europæiske Fællesskaber fra 1967.

Rom-traktatens Kommission var imidlertid mindre overnational end den Høje Myndighed. Ordet »overnational« fandtes i Paris-traktatens beskrivelse af den Høje Myndighed, men blev ikke anvendt i Rom-traktaten. Dette skyldes delvist, at Rom-traktaten er en rammetraktat, der beskriver en række mål, som gradvist skal nås over en given årrække. Paris-traktaten derimod er en lov-traktat, og som sådan langt mere specifik med hensyn til målene (Lasok and Bridge, 1987: 188). Ovenstående skal ses i lyset af det mislykkede forsøg på at skabe et Europæisk Forsvarsfællesskab i begyndelsen af 1950'erne som påvirkede det politiske klima, da Rom-traktaten blev forhandlet.

Rom-traktaten opregner i artikel 155 Kommissionens funktioner på følgende måde:

For at sikre fællesmarkedets funktion og udvikling skal Kommissionen:

- drage omsorg for gennemførelsen af de i denne Traktat indeholdte bestemmelser og af de bestemmelser, som med hjemmel i denne træffes af institutionerne,
- rette henstillinger og afgive udtalelser om de i denne Traktat omhandlede forhold, hvis Traktaten udtrykkeligt fastsætter dette, eller hvis Kommissionen skønner det nødvendigt,
- have beføjelse til selvstændigt at træffe beslutninger og til at medvirke ved tilblivelsen af Rådets og Forsamlingens retsakter på de i denne Traktat fastsatte betingelser,
- udøve de beføjelser, som Rådet tildeler den med henblik på gennemførelse af de

af dette udfærdigede forskrifter (Markedssekretariatet, 1972: 79).

Det er klart fra denne generelle beskrivelse, at man må konsultere hele traktaten (eller snarere traktaterne) for at få et fuldt overblik over Kommissionens funktioner. Derudover må man konsultere den EF-lovgivning, der bemyndiger Kommissionen til at implementere en sådan lovgivning og foretage afgørelser på bestemte områder.

En vigtig funktion for Kommissionen er initiativretten. Adskillige artikler i traktaterne indeholder procedurer, hvorefter Rådet vedtager lovgivning på forslag af Kommissionen – ofte efter at have hørt Europa-Parlamentet og i visse tilfælde det Økonomiske og Sociale Udvalg. Denne eksklusive initiativret er et centralt element i den såkaldte fællesskabsmetode. Ifølge Emile Noël, Kommissionens første, mangeårige generalsekretær, er det Kommissionens opgave at udtrykke Fællesskabets fællesinteresse. Kommissionens uafhængighed af regeringerne er derfor garanteret i traktaten. Kun Europa-Parlamentet kan gennem et mistillidsvotum tvinge en Kommission til at træde tilbage. Ifølge Noël er der her tale om et konstitutionelt system, hvor der er en vis magtdeling. Kommissionen har initiativret. Rådet er det egentlige lovgivende organ (Noël, 1975). Eller har været det, indtil Maastricht-traktaten indførte en vis medbestemmelsesret for Parlamentet på visse områder (art. 198b).

Kommissionens første præsident Walter Hallstein beskrev Kommissionens rolle som tre-foldig:

For det første har den opgaven at udarbejde forslag, der skal beslutes af Ministerrådet; ...

For det andet har den opgaven at overvåge iværksættelsen af traktaten og drage med-

lemsregeringer og virksomheder, der ikke respekterer den, til ansvar; ...

For det tredje er det [Kommissionens] rolle at hjælpe med at frembringe enighed i Ministerrådet ved at anvende sit overordnede synspunkt, sin dygtighed og overbevisningskraft til at sikre aksept af forholdsregler, der er i hele Fællesskabets interesse, selv om de måske midlertidigt ofrer rene nationale interesser (Hallstein, 1962: 21, egen oversættelse).

Sammenfattende siger Hallstein, at Kommissionen skal være motor, vogter og mægler. Hallstein fremhæver specielt mæglerrollen. Kommissionen skal hjælpe med at forene modstridende nationale synspunkter. Hallstein nævner i denne forbindelse også muligheden for flertalsafgørelser i Rådet, Europa-Parlamentets »demokratiske overvågning« og Domstolens forpligtende afgørelser som dele af den metode, der anvendes i fællesskaberne (Ibid., 23-29).

Pladsen her tillader ikke en detaljeret analyse af Kommissionens funktioner. Hvis man fremhæver rollerne som motor, vogter og mægler, så må effektivitetsspørgsmålet naturligvis relateres hertil. Mange af de, der har studeret Kommissionens arbejde vil sikkert sige at Hallstein-Kommissionen i de første år og Delors-Kommissionen i de senere år har spillet disse roller med en vis effektivitet. Begge er dog også blevet kritiseret herfor af visse medlemslande. De Gaulle's Frankrig stækkede Hallstein-Kommissionens vinger og Margaret Thatchers Storbritannien prøvede at begrænse Delors-Kommissionens magt. Hvis de dominerende nationale opfattelser er, at Kommissionen består af embedsmænd, der loyalt skal gøre, hvad nationale politikere siger, så er det klart at dette begrænser Kommissionens muligheder for at være motor, vogter og mægler. Fællesskabets ophavsmænd mente dog, at en effektiv Kommission er

nødvendig, hvis løsninger, der blot bygger på mindste fællesnævner, skal undgås. Heri ligger Kommissionens dilemma. Som udnævnelsen af Delors afløser Jacques Santer viste, er det i sidste instans altid regeringerne, der afgør hvilken Kommission man vil have, eller rettere de mest minimalistiske regeringer, der eventuelt afgør det.

4. Reformforslag

EF-institutionernes respektive roller og beføjelser har siden den europæiske integrations begyndelse været et stående debattemne. Konflikten i midten af 1960'erne mellem De Gaulle og Kommissionen samt de fem øvrige medlemslande var i stor udstrækning en konflikt om EFs institutionelle kapacitet, herunder Kommissionens effektivitet. Mens Frankrig insisterede på det interstatslige fremhævede Kommissionen og de fem fællesskabsmetoden, som den fandtes beskrevet i traktaterne. Udover Luxembourg-kompromisset i januar 1966, der fik Frankrig tilbage til Rådet, og som i realiteten medførte, at enstemmighedsafgørelser forblev normal praksis i EF i de følgende ca. 20 år, fik vi i 1967 en ny Kommission fælles for de tre fællesskaber med Jean Rey som formand. Jean Rey-Kommissionen og de følgende Kommissærer frem til den første Delors-Kommission i 1985 spillede en temmelig tilbagetrukket rolle. Det kan hævdes, at den reducerede institutionelle kapacitet, der fulgte af konflikten med De Gaulle, var en medvirkende årsag til euro-sclerose og euro-pessimisme i begyndelsen af 1980'erne (Laursen, 1990).

Efter den første udvidelse af EF i 1973, med Storbritannien, Irland og Danmark, fulgte en diskussion vedrørende eventuelle institutionelle forbedringer. Det mest konkrete resultat af overvejelserne var den såkaldte Tindemans-rapport, der blev bestilt af Paris-topmødet i december 1974, og som blev fremlagt i december 1975. Rapportens del om styrkelse af institutionerne var baseret på fire kriteri-

er: autoritet, effektivitet, legitimitet og sammenhæng. Det blev bl.a. foreslået, at præsidenten for Kommissionen skulle udnævnes af topmødet, også kaldet det Europæiske Råd. Præsidenten skulle herefter fremsætte en udtalelse for Europa-Parlamentet og udnævnelsen skulle sluttelig bekræftes ved en afstemning. Udpegelsen af præsidentens kollegaer skulle ske gennem konsultation med Rådet (Tindemans, 1976: 31).

Tindemans-rapportens diskussion af Kommissionen var helt afgørende præget af effektivitetsovervejelser. Begrebet »demokratisk legitimitet« blev kun eksplicit anvendt i forbindelse med Europa-Parlamentet. Men forslaget om at bekræfte Kommissions-præsidentens udnævnelse ved en afstemning i Parlamentet ville styrke Kommissionens legitimitet, såfremt Parlamentet selv ansås for at være legitim. Forslaget om at vælge Europa-Parlamentet direkte må ses i denne sammenhæng.

I 1979 fulgte to andre reformforslag. Spierenburg-rapporten beskæftigede sig med Kommissionens fundamentale rolle og effektivitet. De vigtigste forslag gik ud på at begrænse antallet af kommissærer. Præsidentens rolle skulle styrkes og antallet af administrative enheder skulle reduceres (Spierenburg, 1979).

De tre vise mænd, Barend Biesheuvel, Edmund Dell og Robert Marjolin, omtalte Kommissionens faldende myndighed i deres rapport, der fulgte senere samme år. De sporede en tendens til fragmentering samt manglende central kontrol, og hævdede endvidere at arbejdsbyrden var blevet for stor (EF, 1979). De bebrejdede delvis regeringernes nationalistiske holdninger for problemerne, men den interne organisation af Kommissionen kunne også forbedres. Deres vigtigste forslag var i overensstemmelse med Spierenburg-rapporten.

I midten af 1980'erne fik reformdiskussionen mere politisk slagkraft. Det mest radikale

forslag kom fra det Europa-Parlament, der for første gang var blevet direkte valgt i 1979. Under Altiero Spinellis lederskab udarbejdede parlamentet et traktatudkast, der blev vedtaget af parlamentet i februar 1984. Det kan overordnet siges, at forslaget ville tage EF i en føderal retning. Specielt vedrørende Kommissionens udnævnelse og rolle kunne udkastet dog minde om forslagene i Tindemans-rapporten. I begyndelsen af hver parlamentsperiode skulle det Europæiske Råd udnævne en præsident for Kommissionen. Denne skulle så sammensætte Kommissionen efter konsultation af det Europæiske Råd. Kommissionen skulle herefter fremsætte sit program for Parlamentet. Kommissionen skulle tiltræde embedet efter Parlamentets investitur. Kommissionen skulle herefter være ansvarlig over for Parlamentet (Europa-Parlamentet, 1984).

Regeringsrepræsentanter udarbejdede et mindre radikalt forslag i Dooge-rapporten, hvor visse regeringer, heriblandt især Storbritannien, Grækenland og Danmark dog ikke støttede samtlige forslag. Rapporten udtalte ønsket om »effektive og demokratiske institutioner« (EF, 1985: 9). Kommissionens magtbeføjelser skulle øges og dens autonomi bekræftes. Den foreslåede udnævnelses-procedure mindede om den procedure, som Parlamentets udkast havde fremlagt. Det Europæiske Råd skulle udpege præsidenten. De øvrige medlemmer skulle derefter udnævnes ved fælles aftale mellem regeringerne på basis af forslag fra den designerede præsident. Der skulle ikke være mere end ét medlem pr. medlemsstat. Der skulle også finde en investitur-afstemning sted i Parlamentet.

5. Den Europæiske Fællesakt og Maastricht-traktaten

Efter fusionstraktaten af 1965 var den Europæiske Fællesakt af 1986 den første større reform af EFs traktater. Indholdsmæssigt var planen om gennemførelsen af det indre marked den væsentligste. Men dette blev kædet

sammen med institutionelle ændringer, hvor det vigtigste var en generel regel, med visse undtagelser, om at anvende kvalificeret flertal ved afstemninger i Rådet om den lovgivning, der ansås som nødvendig for at kunne realisere det indre marked. Samtidigt blev Europa-Parlamentet styrket gennem samarbejds-proceduren. Kommissionens rolle ændredes ikke, bortset fra en ekstra bestemmelse, der tilføjede en bestemmelse til EØF traktatens art. 145, som styrkede Rådets muligheder for at delegere regelskabende beføjelser til Kommissionen (EF, 1986).

Maastricht-traktaten berørte Kommissionen mere end Fællesakten, dels gennem den nye medbestemmelsesprocedure (art. 198b), og dels ved at give Kommissionen en ikke-eksklusiv initiativret i anden og tredje søjle, dvs. inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik samt samarbejdet om retlige og indre anliggender.

Medbestemmelsesproceduren introducerer muligheden for en tredje behandling af lovforslag i Parlamentet (ud over den anden behandling, som blev indført med Enhedsakten). Hvis der ikke er enighed mellem Rådet og Parlamentet efter anden behandling, kan et forligsudvalg nedsættes med henblik på at opnå enighed. I følge art. 189b(4) deltager Kommissionen i forligsudvalgets arbejde og skal tage alle nødvendige initiativer med henblik på at finde enighed mellem Parlamentet og Rådet (EF, 1992). Kommissionen vil dog ikke have den traditionelle eksklusive initiativret på dette tidspunkt. Under forhandlingerne af Maastricht-traktaten udtrykte Kommissionen bekymring over sin rolle under medbestemmelsesproceduren, og opnåede derved visse ændringer heri (Wester, 1992). Kommissionen følte imidlertid fortsat, at den mistede magt i forbindelse med den styrkelse af Parlamentet, der fandt sted.

På den anden side vandt Kommissionen nogen magt inden for anden og tredje søjle, men der er som sagt her tale om en initiativret, der deles med medlemslandene.

Endelig indførte Maastricht-traktaten en udnævnelsesprocedure, der minder om de forslag der var blevet fremsat i forskellige reformforslag de foregående år. Art. 158(2) bestemmer nu at:

Medlemsstaternes regeringer indstiller efter fælles overenskomst og efter høring af Europa-Parlamentet den person, som de foreslår udnævnt til formand for Kommissionen.

Medlemsstaternes regeringer indstiller i samråd med den indstillede formand de øvrige personer, som de foreslår udnævnt til medlemmer af Kommissionen.

Kommissionens indstillede formand og de øvrige indstillede medlemmer af Kommissionen skal som kollegium godkendes ved en afstemning i Europa-Parlamentet. Efter Europa-Parlamentets godkendelse udnævner medlemsstaternes regeringer efter fælles overenskomst Kommissionens formand og øvrige medlemmer (EF, 1992: 66-67).

Den ny Santer-kommission, der forventes at tiltræde i januar 1995, udnævnes efter denne procedure. Parlamentet har tilkendegivet, at det fuldt ud vil udnytte dets nye beføjelser til at høre de nye medlemmer før den endelige afstemning i januar 1995. Hvorvidt dette vil give den nye Kommission større legitimitet må tiden dog vise.

6. Nogle teoretiske overvejelser

Den klassiske integrationsteori tilskrev Kommissionen en vigtig rolle, på linje med den EFs fædre tillagde den. Ernst Haas fremhævede specielt den rolle, som den Høje Myndig-

hed spiller under forhandlinger, bl.a. ved at fremlægge sagens kendsgerninger (Haas, 1958: 524). Lindberg lagde større vægt på, at Kommissionen repræsenterer den fælles interesse (Lindberg, 1963: 284). Efter konflikten med De Gaulle fremhævede Lindberg og Scheingold Kommissionens mulighed for at udøve overnationalt lederskab. Som leder kan Kommissionen bidrage med at identificere problemer, frembringe information, artikulere mål, opbygge støtte og legitimitet for systemet samt frembringe enighed ved at organisere forhandlinger og udveksle indrømmelser (Lindberg and Scheingold, 1970: 128).

Efter den svækkelse, som konflikten med De Gaulle medførte blev det hævdet af bl.a. David Coombes, at der er indbygget en konflikt mellem Kommissionens forskellige roller. På den ene side har Kommissionen normative, politiske funktioner, inkl. initiativ og rollen som traktatens vogter. På den anden side har den administrative funktioner og funktioner som mægler. Efterhånden som Kommissionen blev mere bureaukratiseret blev det vanskeligere at udføre de normative, politiske funktioner (Coombes, 1970).

Den normative rolle, som EFs fædre tilskrev Kommissionen, kan også forsvares ud fra en spilteoretisk synsvinkel. Kommissionen kan ses som en politisk entreprenør, der hjælper med at løse Prisoners' Dilemma (PD) problemer (Laursen, 1991: 523-24). Det centrale i PD-situationer er fristelsen til at snyde og springe fra aftaler. Hvis alle snyder lidt bliver resultatet suboptimalt. Hvis alle lande f.eks. beskytter deres virksomheder mod udefra kommende konkurrence bliver vi alle fattigere. Den Europæiske Fællesakt, inklusive 1992 programmet, kan ses som et forsøg på at løse et sådant PD-problem inden for EF.

Hvis man anskuer problemet på denne måde kan man hævde, at Kommissionen spiller en strategisk rolle, og at denne rolle vil blive endnu vigtigere efterhånden som EU udvises

og får flere og flere medlemmer. Dette hænger også sammen med teorier om kollektiv handel (Laursen, 1994). Det er dog ikke den måde visse minimalistiske regeringer ser sagen på.

7. Delors-Kommissionen

Siden 1985 har Delors-Kommissionen spillet en vigtig rolle i den europæiske integrationsprocess (Dinan, 1994: 203-205; Grant, 1994). Kommissionen var med til at give processen ny fremdrift, bl.a. ved udarbejdelse af Hvidbogen om det indre marked og ved at bidrage aktivt til forhandlingerne, der resulterede i den Europæiske Fællesakt. Dernæst bidrog Kommissionen med at få gennemført en vigtig reform af budgettet i 1988, der bl.a. gav mere substans til begrebet »økonomisk og social samhørighed«. Herefter ledede Delors selv komiteen, der udarbejdede udkastet til en Økonomisk og Monetær Union (ØMU). Kommissionens lederskab spillede en markant rolle i denne udvikling helt frem til Maastricht-forhandlingerne, hvor Kommissionen måske overspillede sin rolle, og derved fik mindre indflydelse end tidligere (Laursen and Vanhoonacker, 1992). Samtidig måtte Kommissionen se sig kritiseret for ting den egentlig ikke havde ansvaret for.

I *Eurobarometer*-undersøgelserne indgår spørgsmål om det billede, som folk har af Kommissionen. Svarerne synes at korrelere med den generelle opfattelse af, om tingene går godt i EU eller ej. Af de, der for nylig havde hørt om Kommissionen, svarede mere end 50% at de havde et positivt indtryk af Kommissionen i årene 1989-91. I 1993 var tallet faldet til ca. 35%. Hvis disse svar kan tages som et mål for legitimitet, er legitimitetsspørgsmålet tydeligvis mere end et institutionelt spørgsmål. Det ser ud som om de problemer, der opstod i forbindelse med Maastricht-traktatens ratificering også påvirkede Kommissionens image (*Eurobarometer*, flere numre).

8. Afsluttende bemærkninger

Den ny Santer-Kommission, som tiltræder 1. januar 1995, står overfor at skulle bidrage til integrering af Østrig, Finland og Sverige, der nu med succes har forhandlet EU-medlemskab samt opnået den fornødne tilslutning ved folkeafstemningerne. Kommissionen skal dernæst være med til at forberede den næste regeringskonference i 1996, hvor bl.a. spørgsmålet om forberedelse af en udvidelse med østeuropæiske stater vil trænge sig på. Hvilken institutionel kapacitet vil det kræve at indlemme 8-12 nye medlemmer gennem de næste årtier? Den måde, hvorpå dette spørgsmål besvares, vil blive afgørende for den europæiske integrations fremtid. Ønsker vi en bred og stærk EU eller en bred og svag EU? Hvis vi kan tro på EFs fædre – og de normative overvejelser, der følger ud fra visse spilteoretiske teorier og teorier om kollektiv handel – vil Kommissionen fortsat have en vigtig rolle at spille.

Litteratur

- Coombes, David (1970): *Politics and Bureaucracy in the European Community: A Portrait of the Commission of the E.E.C.*. London: George Allen and Unwin Ltd.
- Dinan, Desmond (1994): *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*. London: Macmillan.
- Edwards, Geoffrey and David Spence (eds.) (1994): *The European Commission*. Harlow, Essex: Longman.
- EF (1979): »Report on European Institutions. Presented by the Committee of Three to the European Council (October 1979).« Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. [De tre vise mænds rapport].
- EF (1985): »Report of the ad hoc Committee on Institutional Questions to the European Council,« Europe Documents, Nos. 1349/1350 (21 March). [Dooge rapporten].
- EF (1986): »Single European Act,« Bulletin of the European Communities, Supplement 2.

- EF (1989): Committee for the Study of Economic and Monetary Union, Report on Economic and Monetary Union in the European Community. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- EF (1992): Traktat om Den europæiske Union. Luxembourg: Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer.
- Eurobarometer (flere numre)
- Europa-Parlamentet (1984): Draft Treaty establishing the European Union. Luxembourg: Directorate-General for Information and Public Relations, February.
- Grant, Charles (1994): *Delors: Inside the House that Jacques Built*. London: Nicholas Brealey Publishing.
- Hallstein, Walter (1972): *Europe in the Making*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Haas, Ernst B. (1958): *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.
- Lasok, D. and J.W. Bridge (1987): *Law and Institutions of the European Communities*. Fourth edition. London: Butterworths.
- Laursen, Finn (1990), »Explaining the EC's New Momentum,« in Finn Laursen (ed.), *EFTA and the EC: Implications of 1992*. Maastricht: European Institute of Public Administration, pp. 33-52.
- Laursen, Finn (1991): »Comparative regional economic integration: the European and other processes,« *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 57 (December), pp. 515-526.
- Laursen, Finn (1994): »The Not-So-Permissive Consensus: Thoughts on the Maastricht Treaty and the Future of European Integration,« in Finn Laursen and Sophie Vanhoonacker (eds.), *The Ratification of the Maastricht Treaty: Issues, Debates and Future Implications*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, pp. 295-317.
- Laursen, Finn and Sophie Vanhoonacker (eds.) (1992): *The Intergovernmental Conference on Political Union: Institutional Reforms, New Policies and Institutional Identity of the European Community*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Lindberg, Leon N. (1963): *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press.
- Lindberg, Leon N. and Stuart A. Scheingold (1970), *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.
- Ludlow, Peter (1991): »The European Commission.« in Robert O. Keohane and Stanley Hoffmann (eds.), *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*. Boulder, CO: Westview Press.
- Markedssekretariatet (1972): *Traktat om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab*. København: Udenrigsministeriet.
- Monnet, Jean (1978), *Memoirs*. Garden City, NY: Doubleday & Company, Inc.
- Nedergaard, Peter (1994): *Organisering af Den europæiske Union – Bureaukrater i beslutningsprocessen: EU-forvaltningens effektivitet og legitimitet*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Noël, Emile (1975): »The Commission's power of initiative,« *Common Market Law Review*, Vol. 12, pp. 123-135.
- Patijn, S. (ed.) (1970): *Landmarks in European Unity*. Leyden: A.W. Sijthoff.
- Spierenburg, Dirk (1979): »Proposal for Reform of the Commission of the European Communities and its Services. Report made at the request of the Commission by an Independent Review Body under the chairmanship of Mr Dirk Spierenburg,« Brussels, 24 September.
- Tindemans, Leo (1976): »European Union: Report by Mr Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council,« *Bulletin of the European Communities*, Supplement 1.
- Wester, Robert (1992): »The European Commission and European Political Union,« in Finn Laursen and Sophie Vanhoonacker (eds.), *The Intergovernmental Conference on Political Union*. Maastricht: European Institute of Public Administration, pp. 205-214.

Fiskeri i Europa – Et »Tragedy of the Commons« perspektiv

Kandidatstipendiat Carsten Lyng Jensen, Sydjysk Universitetscenter

1. Indledning

Fiskeriet er et af de områder, hvor man med størst fordel kan etablere internationalt politisk samarbejde. Dette skyldes, at fiskene ikke kender til grænser, og derfor kan blive genstand for rivalisering blandt lande. Teoretisk defineres fiskeressourcen som et frit gode, der er kendetegnet ved to betingelser. For det første er der ingen, som har ejendomsret til fiskeressourcen, dvs., der er ingen, som afskæres fra at udnytte ressourcen. Denne betingelse betegnes som *ikke-eksklusivitet*, da ingen ekskluderes i udnyttelsen. Den anden betingelse er *rivaliserende forbrug*, dvs., at den enes forbrug af godet reducerer den mængde, som bliver til rådighed for de øvrige.

Formålet med denne artikel er at analysere, hvordan landene i Europa har løst rivaliseringen om fiskeressourcen. Dette gøres ved at tage udgangspunkt i den klassiske markedsfejl om overforbrug i fiskeriet, og der ses på forskellige paradigmer til styring af fiskeriet. På det europæiske plan foretages en historisk gennemgang af udviklingen i fiskeriet, og der foretages en beskrivelse af kompetencefordelingen i fællesskabet mellem EF¹ og medlemsstaterne i fiskeriet. Endeligt analyseres det politiske system på fiskeriområdet, hvor der konkluderes med normative bud på ændringer i rammerne for førte fiskeripolitik.

2. Markedsfejl i international fiskeri

I internationalt perspektiv vil forbruget af fiskeressourcen give anledning til markedsfejl ved, at der sker et overforbrug² af godet. Dette skyldes, at når der opstår knaphed på fiskeressourcen, så vil rivaliseringen blandt landene betyde, at de kommer i indbyrdes konkurrence i deres forbrug af godet, fordi alle ønsker at nyde af godet. Dette fører til det såkaldte »*The Tragedy of the commons*« (Hardin, 1968), hvilket betyder, at summen af landenes individuelle handlinger giver et uacceptabelt resultat, nemlig i form af overforbrug af fiskeressourcen. Problemet opstår ved, at hver bruger handler autonomt ud fra et ønske om at opfylde egne behov, men der kan ikke etableres en erkendelse af behovet for at koordinere handlingerne for at hindre overforbrug. Der er således tale om et *prisoners' dilemma*, hvor landene er rationelle, og indgår i et ikke-kooperativt spil. Men dette betyder, at de opnår en ligevægt, som er dårligere end den ligevægt de kunne opnå, såfremt deres handlinger var koordinerede (Munro, 1986).

På det politiske plan har der traditionelt været to metoder til løsning af landenes rivalisering om fiskeressourcen. Den første måde består i, at landene fastlægger en ramme af fælles spilleregler, således at de mest uønskede ligevægte undgås. Dette kan f.eks. illustreres ved Nordsøkonventionen af 5. maj 1946, hvor en række lande enedes om at udarbejde fælles

standarder for mindstemål på maskevidde samt mindstemål på fisk (Frost og Løkkegaard, 1981). Den anden måde, rivaliseringen er blevet søgt løst ved, er, at fiskeressourcen er gjort *eksklusiv* i den forstand, at der er sket begrænsning i den frie adgang til den. Denne udvikling er bl.a. blevet presset igennem af Island, som i 1971 indførte en 50 sømile zone inden for hvilken, Island fik råderetten over fiskeressourcen. I 1973 blev dette fulgt op på FN's tredje havretskonference med en generel 200 sømile zone. På denne måde har den frie adgang til fiskeressourcen i internationalt perspektiv udviklet sig fra et frit fiskeri-regime til et kyststatsregime (Shackleton, 1983). Dette betyder, at man på overnationalt niveau søger at løse rivaliseringsproblemet ved at indføre eksklusivitet i fangstområder mellem landene, således at rivaliseringsproblemet i realiteten blev overført til udelukkende at foregå internt i de enkelte lande.

3. Teoretiske løsninger på markedsfejl

Når begrebet *overforbrug* tidligere er blevet anvendt til at karakterisere markedsfejlen i fiskeriet, er det misvisende i den forstand, at der ikke er tale om et entydigt begreb. Dette skyldes, at målingen af markedsfejlen »overforbrug« er betinget af, hvorledes overforbruget defineres. Der skelnes som oftest mellem tre paradigmer eller principper til at beskrive eller »måle« udnyttelsen af fiskeressourcen.

Det første paradigme er *biologisk* og baseres på et naturvidenskabeligt grundlag, hvor målsætningen er at optimere den langsigtede vækst i fiskebestanden. På denne baggrund er markedsfejlen inden for det biologiske paradigme defineret ud fra den optimale sammensætning af mængden af fisk. Det metodiske grundlag herfor er modeller udviklet til at beskrive sammensætningen af fiskebestandene, hvor der ses på udviklingen inden for de enkelte arter og sammenhænge mellem arterne, dvs., hvor der bl.a. skelnes mellem rovfisk

og byttefisk. Den biologiske rådgivning er ikke målrettet til at tage hensyn til politiske, økonomiske eller sociale aspekter. Den er udelukkende baseret på det naturvidenskabelige grundlag, hvor der anbefales styring ved anvendelse af tekniske instrumenter som bl.a. generelle kvoter, mindstemål på fisk, mindstemål på maskevidde og fredede områder.

Det andet paradigme er *økonomisk* og bygger på den økonomiske teori i kombination med teoretisk viden fra biologien. Markedsfejlen overforbrug defineres her i forhold til det maksimale langsigtede samfundsøkonomiske udbytte, dvs., at der i modsætning til det biologiske paradigme tages højde for de økonomiske dimensioner i udnyttelsen af fiskeressourcen. Paradigmet inddrager hverken politiske eller sociale aspekter, men bygger i den rene form på opnåelse af økonomisk efficiens, dvs. optimal allokering af fiskeriindsatsen. Ud fra det økonomiske paradigme bør der i internationalt perspektiv kunne opnås fordele ved at koordinere landenes fiskeriindsats, frem for at landene har ukoordineret forbrug. Dette skyldes bl.a., at fiskeressourcen ofte har den egenskab, at den er mobil på tværs af forskellige landes fiskerigrænser, og der vil derfor kunne opnås en ekstra økonomisk gevinst, hvis landene enes om, at afvente udnyttelsen af ressourcen, til fiskene har en vis alder, da de derved vil give en større økonomisk værdi. Endvidere ligger der en økonomisk gevinst i at landenes fartøjer ikke har samme omkostninger, da der kan opnås en allokeringsevinst ved udelukkende at anvende de mest effektive fartøjer (Munro, 1990). I det generelle perspektiv bygger paradigmet på individuel omkostningsminimerende adfærd, og der tages ikke hensyn til politiske, sociale eller beskæftigelsesmæssige aspekter.

Det tredje paradigme dækker i realiteten over et bredt spektrum af nyere teori om fiskeriet, som i det følgende kaldes »*lokalsamfunds-*

eller socioøkonomisk perspektiv». Synspunktet er generelt, at de biologiske og økonomiske paradigmer for overfiskning i snæver forstand ikke tager højde for fiskersamfundenes indretning, herunder de sociale og kulturelle forhold. I relation til fiskersamfundenes indretning, så fokuserer det økonomiske paradigme på efficient individuel maksimering. Dette er imidlertid baseret på præmisser i den historiske udvikling af den vestlige verden. I mange andre kulturer (Canada, Grønland) er det ikke individet, men derimod hele lokalsamfundet, f.eks. en bygd, som er den væsentlige beslutningsenhed (Grima og Berkes, 1989). Dette betyder, at der i indretningen af en bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcen skal tages højde for de institutionelle rammer i samfundet for at opnå et acceptabelt fiskeri. Dette står imidlertid i kontrast til den rene omkostningsminimerende målsætning under det økonomiske paradigme. Et andet aspekt er, at der hverken i det økonomiske eller biologiske paradigme tages hensyn til, at fiskersamfundet er meget afhængigt af fiskerierhvervet. Der tages således ikke hensyn til de fordelingsmæssige konsekvenser i form af arbejdsløshed, som de biologiske og økonomiske instrumenter giver (Charles, 1988). Der anbefales derfor anvendelse af instrumenter inden for lokalsamfunds- eller det socioøkonomiske perspektiv, som sikrer, at de sociale og lokale interesser tilgodeses, så der dannes nogle rammer, som er tilpasset det lokale samfund, og som sikrer en bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcen.

4. Den historiske udvikling af fiskeriet i europæiske perspektiv

Når der ses på den politiske udvikling i det europæiske fiskeri, og det samarbejde, der er blevet etableret for at løse rivaliseringen om ressourcerne, er der tale om flere faser i samarbejdet.

Den første fase kom til udtryk i Nordsøkonventionen i 1946 og senere i 1960'erne i

NEAFC³ (North East Atlantic Fisheries Commission). Målsætningen i NEAFC var, at man bl.a. på baggrund af videnskabelige vurderinger af bestandene kom med henstillinger om anvendelse af bevaringsforanstaltninger som maskestørrelser, mindstemål, fredning m.m. De midler, som NEAFC havde til at sikre en effektiv bevaringspolitik, var imidlertid begrænset ved, at NEAFC kun kunne henstille, men ikke havde nogen formel kompetence. Dette skyldes, at enhver deltagende stat suverænt kunne afvise at følge de foreslåede henstillinger. På denne baggrund var effekten af samarbejdet begrænset, da det udelukkende var de foranstaltninger, som alle kunne blive enige om, der kunne implementeres effektivt. Men da landene ønskede at beskytte deres egne interesser, opstod det klassiske *free rider*-problem, hvor ingen af landene ønskede at tage de økonomiske tab af de bevaringsmæssige foranstaltninger, og der kunne derfor ikke skabes enighed om særligt vidtrækkende begrænsninger i fiskeriet.

Den næste fase kom i 1976-77 i forbindelse med, at der på FN's tredje havretskonference blev opnået accept af oprettelsen af 200 sømiles zoner ud fra de enkelte landes kyster. Dette betød, at fiskeriet blev eksklusivt i den forstand, at landene inden for deres egen fiskerizone kunne udelukke fartøjer fra øvrige lande. På denne måde blev fiskeriet transformeret fra et frit fiskeri-regime til et kyststats-regime (Shackleton, 1983).

Den tredje fase i udviklingen var, at man inden for det europæiske fællesskab kunne se muligheder for at intensivere styringen af det europæiske fiskeri. Dette skete i forlængelse af både NEAFC-samarbejdet og FN's tredje havretskonference, som begge på afgørende måde har haft betydning for udformningen af fællesskabets fiskeripolitik.

NEAFC havde den betydning for EF, at man i EF simpelthen har overtaget principperne i

NEAFC's bevaringsforanstaltninger. Dette har medført, at man ligesom i NEAFC har valgt at regulere fiskeriet ud fra biologiske kriterier. På den anden side er der også store forskelle i rammerne for NEAFC og fællesskabets fiskeripolitik. Dette skyldes, at hvor NEAFC blev baseret på et frivilligt samarbejde, så er fællesskabets fiskeripolitik mere forpligtende, da medlemsstaterne opgiver suverænitet, og Ministerrådet fastlægger reguleringer, som medlemsstaterne juridisk bindes af. Desuden har man i EF ved oprettelse af Fiskeridirektoratet i 1976 markeret, at man ønsker at opbygge det nødvendige grundlag til administration af fiskeriet⁴.

Etableringen af 200 sømile zonerne betød at man i EF måtte tage stilling til to forhold. For det første måtte man tage stilling til hvorledes EF skulle forholde sig til fiskeri i tredjelande. Dernæst skulle der tages stilling til den interne fordeling af fiskeriet i EF.

I EF's forhandlinger om fiskeriressourcer med tredjelande blev man enige om, at kompetencen skulle lægges hos EF's institutioner. Dette betyder, at EF i forhandlinger med Canada eller Norge fungerer som en enhed. I det danske tilfælde betyder dette eksempelvis, at EF har overtaget traditionelle bilaterale forhandlinger, som Danmark har ført med Norge og Sverige om kvoter i Kattegat og Skagerak.

I den interne fordeling af fiskerizoner i EF blev der umiddelbart før forhandlingerne om indtrædelse af Danmark, England og Irland i EF fastlagt en strukturforordning 2141/71, hvor artikel 2(1) er væsentlig:

Den af hver enkelt af medlemsstaterne gennemførte ordning af fiskeriet i de farvande, der hører ind under dens suverænitet eller er underlagt dens jurisdiktion, må ikke føre til forskelsbehandling over for andre medlemsstater.

Medlemsstaterne garanterer især for, at betingelserne for adgang til og udnyttelse af de fangstpladser, der er beliggende i de i foregående afsnit omhandlende farvande, ligestiller alle fiskerfartøjer, der sejler under et af medlemsstaternes flag og er indregistreret inden for fællesskabets territorium.

På denne baggrund er det generelle princip for fiskeriet ligesom for øvrige forhold i fællesskabet, at der ikke må forekomme konkurrenceforvridning. Dette princip blev nu ført videre på den måde, at de europæiske fartøjer havde fri adgang til fiskeri i alle medlemsstaternes farvande, og således, at medlemsstaterne opgav deres juridiske rettigheder til farvandene, som i stedet blev overført til EF. Logikken ved at overføre myndigheden til EF var, at man på denne måde skabte den institutionelle ramme, som var nødvendig for, at der kunne iværksættes en effektiv bevaringspolitik i EF's farvande. Det næste naturlige skridt for EF var, at man skulle videreføre de biologiske reguleringsforanstaltninger, som var blevet fremført i NEAFC-tiden, dvs., at indføre fiskekvoter. Dette var også indeholdt i Kommissionens forslag til Ministerrådet, men fordeling af fiskekvoter var et politisk sprængfyldt emne, og der kunne ikke opnås enighed i Ministerrådet, så kvoterne blev afvist.

I princippet var der enighed i Ministerrådet om anvendelse af kvoter, men man kunne ikke blive enige om fordelingen af fiskeressourcerne, da der i princippet var tale om et rent fordelingsspil. Da man havde vedtaget princippet om fri adgang til fiskeressourcerne i EF, havde man i realiteten anvendt et liberalistisk økonomisk perspektiv i udnyttelse af ressourcerne. Men der var blandt landene ikke enighed om anvendelse af fri konkurrence inden for fiskeriet, fordi landene ønskede at beskytte deres egen fiskeindustri, så problemet drejede sig i realiteten om, at alle lan-

dene ønskede at sikre deres egne interesser ved at få den størst mulige del af fiskeressourcen. Det er paradoksalt, at Storbritannien, som normalt er fortalende for økonomiske liberalisme, var et af de lande, som fremsatte de fleste krav til begrænsning af den fri konkurrence mellem landene. Dette skyldes primært, at en stor procentdel af det europæiske fiskeri lå i de traditionelle engelske farvande. Desuden havde UK haft et stort fjernfiskeri og derfor mistet meget fiskeri i tredjelands zoner, så englænderne ønskede kompensation i fællesskabets farvande. Løsningen på problemet blev først nået efter flere års forhandlinger, da man i 1983 blev enige om principperne for fordeling af kvoterne mellem landene. Der blev anvendt princippet om såkaldt relativ stabilitet, hvorefter der skete en procentvis fordeling af de totale kvoter i EF farvandene til de enkelte medlemsstater. I grundlaget for fordelingen er der taget hensyn til medlemsstaternes historiske fangster, til visse områders store afhængighed af fiskeriet samt ydet kompensation til de lande, som oprindeligt blev udelukket fra fiskeri i tredjelands farvande (Holden, 1992). På denne baggrund har man i EF implementeret et kvotesystem, som ud fra en administrativ synsvinkel synes effektiv til at løse fiskeriets problemer.

Når samarbejdet i NEAFC og fællesskabet sammenlignes, konstateres det, at hvor NEAFC udelukkende havde kompetence til at henstille og rådgive, så er der i fællesskabet blevet etableret en ramme, hvor der kan føres en effektiv fiskeripolitik. Dette skyldes, at kompetencen til fastlæggelse af ressourceudnyttelsen er placeret centralt hos EF, dvs., at medlemsstaterne ikke kan udnytte fiskeressourcerne efter forgodtbefindende. På den anden side vil der stadig være *free rider*-problemer inden for det europæiske fiskeri, da medlemsstaterne har incitament til at undgå de begrænsninger (omkostninger), der er forbundet ved at deltage i samarbejdet. Dvs.,

at medlemsstaterne kunne have incitament til at fange flere fisk end den kvote, som EF har foreskrevet. På denne baggrund skal det bemærkes, at kontrolindsatsen traditionelt har haft en svag placering i fællesskabet. Dette skyldes, at kontrollen med fiskeriet er placeret hos de enkelte medlemsstater, og hvis der blandt landene er stor rivalisering om fiskeressourcen, kan de nationale fiskerikontrollører have interesse i at være lempelige i deres kontrol af de nationale fartøjer (Shackleton, 1983). På den baggrund er der stadig inden for fællesskabet forhold, som gør, at man ikke får den politisk tilsigtede løsning på fiskeressourceproblemet.

I det historiske perspektiv er regulering af europæisk fiskeri blevet domineret af det biologiske paradigme. Dette skyldes, at det biologiske paradigme var grundlaget i både Nordsøkonventionen og NEAFC, fordi biologerne historisk var først til at komme med videnskabelige løsninger på den overfiskning, som man konstaterede i det europæiske fiskeri. På denne baggrund er det biologiske, tekniske grundlag blevet dominerende inden for fællesskabets fiskeriregulering, samtidig med, at det har vist sig at være et meget operativt grundlag for at opnå en politisk acceptabel løsning af landenes rivalisering om fiskeressourcen. Dette betyder, at man i fællesskabet kun i mindre omfang har taget hensyn til de mål og midler, som er grundlaget for både det økonomiske paradigme og lokalsamfundsparadigmet. På den anden side må det siges, at selvom en stor del af kompetencen på det fiskeripolitiske område ligger i fællesskabets institutioner, skal man ikke se bort fra, at medlemsstaterne reelt har kompetence til suverænt at fastlægge og realisere mål under hensyn til biologiske, økonomiske eller lokalsamfundsmæssige forhold i det enkelte land. På baggrund af denne opdeling af kompetence mellem fællesskabet og medlemsstaterne er der mulighed for at løse markedsfejl både inden for den enkelte medlems-

stat eller i hele fællesskabet, naturligvis afhængigt af på hvilket niveau markedsfejlen opstår. Den generelle rivalisering mellem medlemsstaterne løses således i fællesskabet, mens rent nationale markedsfejl løses på det nationale plan.

5. Kompetencefordeling mellem fællesskabet og medlemsstaterne

Fællesskabets kompetence inden for fiskeriet er fastlagt i traktatens artikel 38, hvor fiskeprodukter på linie med landbrugets produkter er omfattet af fællesskabets bestemmelser, og der kan gennemføres en fælles politik på området. Inden for fiskeriet har dette i praksis betydet, at der i fællesskabet er etableret: en bevaringspolitik, en strukturpolitik, en markedspolitik og en kontrolpolitik. På den anden side har medlemsstaterne, hvis de overordnede rammer for fællesskabets fiskeripolitik opfyldes, mulighed for suverænt at fastlægge en fiskeripolitik.

I praksis betyder fællesskabets bevaringspolitik, at der på europæisk plan årligt fastlægges kvoter (TAC)⁵ for truede fiskebestande i de europæiske fiskerizoner. Endvidere er der fastlagt en række andre foranstaltninger bl.a.: maskestørrelser, mindstemål og fredede områder. Medlemsstaterne skal naturligvis overholde de årlige kvoter og EF's minimumskrav, men derudover har medlemsstaterne kompetence til selv at administrere kvoterne og endvidere til at anvende mere vidtrækkende bevaringsmæssige foranstaltninger, hvis det skønnes nødvendigt. I Danmark har man valgt at beholde det generelle kvotesystem, således at kvoten bl.a. er fordelt sæsonmæssigt samt fordelt efter fartøjernes størrelse. Der er dog intet til hinder for, at man i Danmark kunne vælge at tage økonomiske eller sociale hensyn i fordelingen af den nationale kvote.

Fællesskabets strukturpolitik består for fiskerflåderne primært i, at der kan gives tilskud til

medlemsstaternes flåder, så der anvendes en samfinansiering mellem medlemsstaten og EF. Der gives tilskud til at tilpasse fangstkapaciteten i flåden⁶ og endvidere til at øge tilførslerne af fiskeressourcer til fællesskabet.⁷ Der er umiddelbart ingen begrænsninger for medlemsstaternes støtte af fiskeriet, så længe støtten ikke er konkurrenceforvridende.⁸

Princippet i markedspolitikken er at sikre minimumspriser på fisk. Dette fungerer i praksis ved, at der er etableret såkaldte producentorganisationer (PO), som opkøber de fisk, der ikke opnår en fastlagt minimumspris. De fisk, som opkøbes på denne måde, må ikke omsættes på normale vilkår, men kan anvendes til industrielle formål, f.eks. foder. Markedspolitikken er generelt kun af mindre betydning for fiskeriet, da der normalt er underforsyning af fisk på det europæiske marked, hvorfor priserne holder sig over de fastlagte minimumspriser.

I kontrolpolitikken står de enkelte medlemsstater for kontrollen inden for de farvande, som hører under de enkelte medlemsstaters højhedsområde eller juridiktion. Kontrollen omfatter, at medlemsstaterne inspicerer fiskerfartøjer og fører tilsyn med alle aktiviteter, dvs. landing, salg, transport, opbevaring af fisk m.m. Endeligt har Kommissionen beføjelse til at foretage uanmeldt efterprøvnings af kontrollen i de enkelte medlemsstater, så det sikres, at kontrollen er effektiv.

På det generelle plan betyder kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og EF, at fællesskabet bestemmer omfang og rammer i udnyttelsen af de europæiske fiskeressourcer, mens medlemsstaterne har frie hænder til at etablere en selvstændig fiskeripolitik, som sikrer specifikke biologiske, økonomiske eller andre politiske mål. Dette betyder, at man eksempelvis i Danmark har politisk frihed til at fordele den nationale kvote efter egne mål, dvs. hvor der kan tages hensyn til økonomisk

effektivitet, sociale forhold eller bevaringsmæssige forhold i fordelingen af kvoter blandt de nationale fartøjer. Endvidere kan man fra dansk side få økonomiske støtte fra fællesskabet til at reducere antallet af danske fartøjer, hvis man mener, at fiskeripresset på den danske kvote er for stor. På denne baggrund ligger en stor del af den besluttende myndighed i de enkelte medlemsstater, som dermed ofte bliver det politiske system, der håndterer de markedsfejl, som konstateres i det nationale fiskeri.

6. Det politiske system indenfor fiskeriet

Det politiske system indenfor fiskeriet kompliceres ved, at den hyppigst forekommende markedsfejl, dvs. begrænsning i udnyttelse af fiskeressourcen, ofte kan løses både på det nationale plan og i fællesskabet. Dette betyder, at fiskerne, som er de væsentligste efterspørgere af politiske løsninger i det politiske system, kan vælge mellem en strategi på nationalt eller europæisk plan. I det nationale politiske system kan fiskerne efterspørge politiske løsninger på manglende fiskeressourcer bl.a. i form af en ny fordeling af den årlige nationale kvote eller en ny fordeling mellem fartøjerne. Fiskerne kan endvidere argumentere for at få en økonomisk kompensation for manglende fiskeressourcer. På det europæiske plan, hvor ressourceudnyttelsespolitikken fastlægges, kan fiskerne efterspørge ændringer af den førte kvote- og bevaringspolitik.

Fiskernes position i fiskeriet er, at de sammen med forarbejdningsindustrien er de aktører, som registrerer markedsfejlene i fiskeriet. Derfor er det væsentligt for dem at have politisk gennemslagskraft inden for det politiske system. Fiskernes gennemslagskraft er dels betinget af deres politiske ressourcer samt den anvendte beslutningsprocedure i de politiske systemer, som de ønsker indflydelse i.

Når der ses på fiskernes politiske ressourcer, er det kendetegnede, at fiskerne på såvel

nationalt- som internationalt plan er en splittet gruppe. Dette skyldes bl.a. definitionen af fiskeressourcer, som et frit gode, hvor der naturligt vil opstå en rivalisering blandt fiskerne om ressourcen, som giver interessemodsatninger inden for gruppen af fiskere.⁹ Hertil skal føjes, at fiskerne er en meget uhomogen gruppe, hvilket bl.a. skyldes, at der er forskelle på fartøjernes størrelse, den økonomiske organisering af fartøjerne, regionale forskelle, forskelle på de anvendte redskaber samt de fiskearter, fartøjerne fanger. Dette betyder, at der nemt opstår uenighed blandt fiskerne, hvorved muligheden for at stille entydige krav i det politiske system mindskes (Raakjær Nielsen, 1994). På det nationale plan har uenigheden blandt fiskerne kunnet spores ved, at en del af fiskerne i de indre farvande har valgt at stå uden for den landsdækkende fiskeriforening, Danmarks Fiskeriforening.¹⁰ På det generelle nationale- og internationale plan er fiskernes politiske ressourcer begrænset ved, at de er en meget sammensat gruppe uden egentligt interessefællesskab, og derfor ikke kan se nogen fordel i at anvende økonomiske midler og prestige på at etablere et samarbejde af samme omfang som i eksempelvis landbruget (Nedergaard, Hansen og Mikkelsen, 1993).

Det andet forhold, som får betydning for fiskernes politiske ressourcer, er den beslutningsprocedure, som anvendes inden for fællesskabet og på det nationale plan.

I det europæiske politiske system træffes de endelige beslutninger af Ministerrådet, som består af medlemsstaternes fiskeriministre. Forslag til nye love udarbejdes af Kommissionen, dels på initiativ fra Kommissionens egne embedsmænd, dels på foranledning af medlemsstaterne eller interesseorganisationer. Endelig bygger Fiskeridirektoratet i Kommissionen sine lovforslag på informationer fra en række rådgivende, videnskabelige institutioner.¹¹ Som tidligere nævnt består fiskeripoli-

ikken på europæisk plan især i fastlæggelse af kvotepolitikken og andre bevaringsmæssige foranstaltninger, som er af meget teknisk karakter. Dette betyder, at Kommissionens embedsmænd og de rådgivende biologiske eksperter får en relativ stor indflydelse på udformningen af fiskeripolitikken, fordi der hverken blandt fiskerne eller interesseorganisationer er opbygget en faglig ekspertise, som kan indflyde på anvendelsen af de biologiske bevaringsforanstaltninger. Fiskerne har to muligheder for at få indflydelse på den europæiske fiskeripolitik. Først ved at fiskerne er repræsenteret i den internationale institution *Europêche*, som har sæde i et rådgivende udvalg¹² for fiskerispørgsmål. På den anden side kan fiskerne søge at øve indflydelse på regeringerne i medlemsstaterne, som direkte kan påvirke fiskeripolitikken gennem Ministerrådet eller indirekte ved at rette henvendelse til Kommissionen. På det generelle plan er fiskernes muligheder for at øve indflydelse i det europæiske politiske system dog meget begrænset.

I det nationale danske politiske system har fiskeriministeren udstrakte beføjelser til at løse de konstaterede markedsfejl inden for fiskeriet. Dette skyldes, at ministeren formelt har bemyndigelse¹³ til at træffe de nødvendige foranstaltninger til regulering af fiskeriet, dvs. uden at Folketinget konsulteres. Fiskernes position, som efterspørgere af politiske løsninger, er sikret i paragraf 9, hvorefter de er repræsenteret i et rådgivende udvalg, som er nedsat til at bistå ministeren i reguleringen af fiskeriet. På denne baggrund får fiskerne generelt bedre muligheder for at øve direkte indflydelse på den nationale fiskeripolitik end på det europæiske plan. Dette forstærkes endvidere ved, at fiskerierhvervet generelt har større betydning i Danmark end på det europæiske plan. Fiskeriet i Danmark har stor lokaløkonomisk betydning, som bl.a. følger af afledt beskæftigelse i service- og forarbejdningssektoren (Bornholm, Nordjylland, Vest-

jylland). Dette betyder, at selvom fiskeriet i national sammenhæng er et mindre erhverv, så betyder den store regionale koncentration, at fiskernes muligheder for at kunne opnå politiske gennemslagskraft bliver større end man umiddelbart skulle forvente (Shackleton, 1983).

Når de overordnede linier i vurderingen af det politiske system trækkes, er det væsentligt at konstatere, at markedsfejlene inden for fiskeriet ofte er af overnational karakter, dvs., en mangel på fiskeressourcer medfører rivalisering blandt fartøjer i flere lande. På denne baggrund har fællesskabet som politisk institution en vigtig funktion i at løse disse potentielle konflikter mellem landene. På det praktiske plan har den politiske løsning bestået i, at man i fiskeripolitikken har lavet et brud på det liberalistiske økonomiske princip om fri konkurrence, som bl.a. er et af grundlagene i etablering af fællesskabet. Inden for fiskeriet har fællesskabet således valgt at beskytte de enkelte medlemsstaters fiskeriinteresser ved at anvende en politisk fordeling af fiskeressourcerne blandt landene. Endvidere er der praktiseret en arbejdsdeling, hvor fællesskabet især styrer politikken for ressourceudnyttelse, mens medlemsstaterne selv kan fastlægge deres fiskeripolitik i forhold til biologiske, økonomiske eller andre målsætninger. En væsentlig præmis for at få politikken til at fungere er, at fiskerne som markedsaktører har incitamentet til at overholde de reguleringer, som anvendes (Raakjær Nielsen, 1994). For at kunne opnå dette, er det nødvendigt, at fiskerne tager aktivt del i den politiske proces. Hvis man imidlertid ser på den beslutningsproces, som er skabt i fællesskabet, er det kendetegnende, at fiskernes indflydelse er begrænset. Dette betyder samtidig, at lovenes legitimitet bliver lav hos fiskerne. Fiskerne følger ofte en tilskyndelse til at se stort på den gældende lovgivning, fordi de er økonomisk presset. Dette betyder, at vi kommer tilbage til det klassiske *free rider*-problem, hvor der

ikke kan etableres den politisk ønskede løsning, fordi markedsaktørerne har incitamenter til at følge deres egne præmisser.

Der er flere muligheder for at søge at undgå denne uheldige situation. For det første kunne der overføres kompetence fra fællesskabet til medlemsstaterne inden for ressourceforvaltningen. Dette ville kunne øge lovenes legitimitet hos fiskerne, fordi de ville få større indflydelse på politikken, når det ligger i et nationalt regi. Dette kunne f.eks. betyde, at Danmark overtager retten til fastlæggelse af politikken for ressourceudnyttelse for de bestande, som udelukkende udnyttes i Danmark, og hvor der hverken er direkte eller indirekte effekter på andre medlemsstater. På den baggrund sikres, at ressourcepolitikken i EF kun kommer til effekt, når det drejer sig om europæiske fiskerier. Endvidere kunne fiskernes position styrkes ved, at de gennem PO-systemet kunne overtage administrationen af kvoterne, denne løsning går under betegnelsen *self-management* (Raakjær Nielsen, 1994).

Når der ses på de bestande, som har betydning for flere medlemsstater, er det vigtigt at sikre, at lovene overholdes af fiskerne i alle medlemsstater. Dette kunne sikres ved, at EF får kompetence til at kontrollere fartøjerne, fordi det dermed undgås, at medlemsstaterne kommer i en uheldig konkurrencesituation, hvor det gælder om at give de nationale fartøjer de bedste vilkår ved at føre en lempelig kontrol. Endeligt kunne fiskernes placering i fællesskabet styrkes ved, at Kommissionen i større udstrækning hørte erhvervets interesser eller tog højde for den økonomiske og sociale situation i fiskeriet. Det sidste punkt er der taget initiativ til i Rådets forordning 3760/92,¹⁴ hvorefter det i artikel 4 fastlægges, at betingelser for adgang til farvande og ressourcer og udnyttelse af dem skal bygge på biologiske, socioøkonomiske og tekniske analyser. På denne baggrund er der i EF blevet åbent for, at også andre kriterier end

rent biologiske skal have indflydelse på bevaringspolitikken, og dette vil måske kunne give bedre betingelser for at fiskerne vil blive hørt inden for EF.

7. Konklusion

I et internationalt perspektiv er problemstillingen i fiskeriet, at alle lande ønsker at bruge fiskeressourcen, og rivalisering om ressourcen er genstand for potentielle konflikter mellem landene. I et scenario med ren konflikt mellem landene, dvs., hvor der hverken er begrænsning i adgangen til ressourcen eller regulering af udnyttelsen, vil det betyde, at landenes fartøjer vil konkurrere indbyrdes, så fiskeressourcen vil blive systematisk overudnyttet. Et andet scenario består i, at landene enes om en koordinering af udnyttelse af ressourcen, så man undgår den systematiske overudnyttelse. Sidstnævnte scenario er blevet det dominerende i udviklingen af det europæiske fiskeri. Et af resultaterne af samarbejdet i Europa er, at landene har erkendt nødvendigheden af, at de må ændre deres præmisser i udnyttelse af fiskeressourcen, fra snævert at tilgodese egne interesser, til fordel for en koordinering af udnyttelsen mellem landene. I fællesskabet er dette opnået ved, at medlemsstaterne har overdraget suverænitet til fastlæggelse af politikken for ressourceudnyttelsen til fællesskabet. Dette betyder, at der er etableret en politisk løsning, hvor ressourcerne opdeles på kvoter, som derpå fordeles til medlemsstaterne efter en politiske bestemt nøgle. Denne løsning bygger på anvendelse af tilsyneladende neutrale, biologiske, tekniske instrumenter. Disse instrumenter er imidlertid ikke neutrale i forhold fiskersamfundene, da de påvirker fiskernes økonomiske, beskæftigelsesmæssige og sociale forhold. Endvidere er fiskerne uden reel politisk indflydelse i fællesskabet. Dette betyder, at fiskerne som gruppe kun er meget lidt tilskyndet til at følge fællesskabets forordninger, når de er presset økonomisk, da forordningerne er mere rettet mod at sikre bevaringsmæssige foranstalt-

ninger end mod den økonomiske virkelighed, som fiskerne står i. På denne baggrund er det væsentligt, at fiskerne bør drages mere ind i det politiske system i fiskeriet. Dette kan bl.a. sikres ved, at EU overdrager kompetencen til udnyttelsen af ressourcer, som udelukkende har betydning for den enkelte medlemsstat, så den politiske løsning kommer til at ligge i den enkelte medlemsstat, hvilket ligger inden for subsidiaritetsprincippet.¹⁵ På den anden siden kunne fiskernes formelle position styrkes gennem repræsentation i de rådgivende udvalg under Kommissionen eller gennem Parlamentet, som har fået øget indflydelse efter vedtagelse af Maastricht-traktaten. Endeligt bør man styrke kontrolfunktionen i fællesskabet. Dette kunne ske ved, at overføre kontrollen fra medlemsstaterne til fællesskabet for at sikre en effektiv og troværdig kontrol i alle medlemsstater.

Noter

1. I det følgende anvendes konsekvent EF som betegnelse for det europæiske samarbejde.
2. Overforbruget kan defineres i biologisk, økonomisk eller social forstand (se Charles (1988)).
3. Deltagende lande: Belgien, Danmark, England, Finland, Frankrig, Island, Irland, Holland, Norge, Polen, Portugal, Sovjetunionen, Spanien, Sverige, Vesttyskland, Østtyskland.
4. Før 1976 havde fiskeriet været placeret under Landbrugsdirektoratet.
5. TAC: Total Allowable Catches.
6. I form af ophørstilskud, oplægning, omstrukturering dels fornyelse og modernisering.
7. I form af forsøgsfiskeri, forlægning, fællesforetagender, blandede selskaber.
8. Artikel 92-94.
9. Jævnfør den teoretiske definition af fiskeresourcen, som et gode med rivalisering og ikke-eksklusivitet.
10. Danmarks Fiskeriforening er stiftet juli 1994 som en fusion mellem Danmarks Havfiskeriforening og Dansk Fiskeriforening. Imidlertid valgte en række af fiskerne fra Dansk Fiskeriforening at oprette deres egen fiskeriforening, fordi de mente, at fiskerne i de indre farvande ikke ville blive tilgodeset i Danmarks Fiskeriforening.
11. ACFM (Advisory Committee for Fisheries), ICES (International Council for the Exploration of the Sea), STECF (Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries).
12. The Advisory Committee for Fisheries Questions.
13. Lovbekendtgørelse nr. 221 af 23. maj 1979.
14. Rådets forordning (EØF) nr. 3760/92 EFT L 389/92 af 20. december 1992 om en fællesskabsforordning for fiskeri og akvakultur.
15. EU-Traktatens Artikel 3B.

Litteratur

- Charles, A.T. (1988) Fishery Socioeconomics: A Survey. *Land Economics* 64:276-295
- Charles, A.T. (1992) Fishery conflicts: a unified framework. *Marine policy* 16:379-393
- Frost, H. og J. Løkkegaard (1981) Den danske fiskerisektors udvikling. Sydjysk Universitetsforlag
- Hardin, G. (1968) The Tragedy of the Commons. *Science* 162:1243-48.
- Holden, M. (1992) The Common Fisheries Policy: Origin, Evaluation and Future. Fishing News Books.
- Kristensen, G. (1983) Dansk fiskeri i europæisk belysning. *National økonomisk Tidsskrift* 121:272-289.
- Munro, G. (1986) Management of Shared Fishery Resource. *Marine Resource Economics* 3: 271-296
- Munro, G. (1990) The Optimal Management of Transboundary Fisheries: Game Theoretic considerations. *Natural Resource Modeling* 4:403-426
- Nedergaard, P., H.O. Hansen og P. Mikkelsen (1993) EF's landbrugspolitik og Danmark: Udviklingen frem til år 2000. Handelshøjskolen's Forlag.
- Nielsen, J. Raakjær (1994) Participation in fishery management policy making: National and EC regulation of Danish fishermen. *Marine Policy* 18:29-40
- Nielsen, J. Raakjær (1992) Structural problems in the Danish fishing industry: Institutional and socio-economic factors as barriers to adjustment. *Marine Policy* 16:349-359
- Shackleton, M. (1983) Fishing for a Policy? The Common Fisheries. Policy of the Community. Policy-Making in the European Community Edited by H. Wallance, W. Wallance and C. Webb. John Wiley

Subnational EU-forvaltning – tendenser i 90'erne

Kandidatstipendiat Lars Thore Jensen,
Institut for Erhvervsret og Politologi, Odense Universitet

1. Indledning

Efter mere end 20 års dansk medlemskab af EF/EU er der flere tegn på, at de subnationale forvaltnings - amters og kommuners - forhold til institutioner udenfor nationalstaten er under forandring. Mest synligt er det, når grupper af amter, enkelte amter og sågar enkelte kommuner - i ofte patetiske vendinger - erklærer, at de udgør en dansk region i et kommende Regionernes Europa. Fænomenet er ikke kun dansk. I generelle vendinger vurderer Colin Crawford (1992), »There is no doubt that the link between EC powers and the local authorities is becoming greater in terms of substantive issues.« (p. 83). Argumentationen i Danmark følger en relativt lille og homogen befolkning, på grund af andre mønstre end i de dele af Europa, hvor separatisme og relativ økonomisk velstand/fattigdom gør Regionernes Europa til et mere kontroversielt tema på den politiske dagsorden.

I Danmark konstateres det først, at de samlede driftsudgifter i amter og kommuner udgør 53% af de samlede offentlige driftsudgifter. Danmark er dermed det europæiske land, hvor amter og kommuners andel af den offentlige sektor er størst. Det konstateres dernæst, at EU's lovgivningsinitiativer får stadig større betydning for medlemsstaternes lovgivning. Den tidligere formand for EU-Kommissionen, Jacques Delors, har ligefrem

spået, at »Om ti år vil 80% af de økonomiske, måske også de skattemæssige og sociale regler være af fællesskabsoprindelse«. Med de to konstateringer er der kun et lille spring til et forsvar for, at den danske stat i fremtiden bør overføre en del af sin politiske magt og autonomi til EU samt til de subnationale forvaltningsinstitutioner. Nationalstaten er dermed dømt til at spille en mindre rolle i fremtidens politiske Europa. Dommen fældes også af repræsentanter for nationalstaten. Tidligere statsminister Poul Schlüter, er ofte blevet citeret for, at »den klassiske nationalstat er for stor til at løse mange af morgendagens problemer, som bedre kan klares regionalt, og for lille til at løse andre, der kræver en international ramme.« Tilmed vurderes udviklingen ofte som irreversibel og nærmest deterministisk. Regionernes Europa vil afløse Fædrelandenes Europa.

En nærmere analyse af tendenserne i begyndelsen af 90'erne tillader imidlertid ikke en forudsigelse, der entydigt nedtoner nationalstatens rolle i forhold til den subnationale forvaltning. Flere af de tendenser, som anvendes til at argumentere for amter og kommuners øgede betydning i Europa, er tendenser, der ikke - eller kun i beskedent omfang - fører til opbygning af en subnational EU-forvaltning. Andre tendenser er kun indirekte forbundet med en ny rolle for enkelte amter og kommuner i Danmark.

Nedenstående indeholder først en kortfattet kritik af integrationsteoriernes og interdependensteoriernes anvendelighed i studiet af den subnationale EU-forvaltning. Efterfølgende redegøres kort for de større brud, som har sat EU på dagsordenen i danske amter og kommuner. I afsnit 4 argumenteres der for, at en række af de tendenser, der ved en overfladisk betragtning får konsekvenser i de subnationale forvaltninger, reelt kun vedrører den subnationale EU-forvaltning inddirekte. Udviklingen medfører derimod en ændret arbejds-situation for de kommunale interesseorganisationer. Endelig indeholder afsnit 5 en gennemgang af de tendenser, der i danske amter og kommuner medfører opbygningen af en egentlig ekspertise i EU-anliggender.

2. Den manglende teoretiske fundering

I studier af den generelle europæiske integration efterlyses ofte nytolkninger af de klassiske integrationsteorier, som i deres nuværende form ikke – eller kun vanskeligt – lader sig anvende til at beskrive den nyere udvikling i det europæiske samarbejde. Manglen på teoriudvikling bliver større når analyseniveauet flyttes fra nationalt- og internationalt plan til det subnationale plan. Integrationsteoriene har i betydeligt omfang fokuseret på nationale beslutningsprocesser, samt på om- og hvordan der skulle opbygges supranationale institutioner. Betydningen af de subnationale myndigheder for den europæiske institution overses i de klassiske integrationsteorier. For politologer er en af de største udfordringer for studiet af den subnationale EU-forvaltning dermed, at begrebs- og teoridannelsen kun er svagt udbygget. Svenskeren Bjarne Lindström (1992) har derfor efterlyst »...en ny økonomisk-politisk integrationsprincip som vilar på ett allt intimare samspel mellem den övernationella och den regionala nivåns aktörer.« (p. 23)

Som alternativ til integrationsteoriene kan en del af begrebsapparatet fra interdependens-

teoriene (Keohane og Nye 1977, 1987) anvendes i studiet af amter og kommuners arbejde med internationale forhold. I interdependensteoriene kan skellet mellem *føl-somhed* og *sårbarhed*¹ anvendes til at begrunde tilsyneladende ligestillede subnationale forvaltningers forskellige respons på den europæiske integration.

Interdependensteoriene fokuserer på den stigende globale kompleksitet. Årsager til amterne og kommunernes stigende interesse for EU og verden udenfor Danmark kan derfor findes i denne kompleksitet. Globale markedsliberaliseringer, udvikling af ny kommunikationsteknologi, vækst i internationale organisationers betydning samt generel vækst i internationale transaktioner er alle delforklaringer på den stigende kompleksitet. Samlet indgår delprocesserne endvidere i en række definitioner på begrebet internationalisering.

Delforklaringerne på den øgede globale kompleksitet bliver, ved anvendelse af interdependensteoriene, samtidig forklaringer på, hvorfor subnationale myndigheder opbygger egne EU-forvaltninger. Disse delforklaringer på den øgede internationale kompleksitet er dog relativt ukonkrete, og interdependensteoriene følgelig, som eksempelvis påpeget af den tyske integrationsforsker Beate Kohler-Koch (1990, p. 123), vanskelige at anvende til empiriske studier.

Generelt vurderer Lars Blichner og Linda Sangolt (1993) i deres gennemgang af internationaliseringen af den offentlige forvaltning, at »Statsvidenskapen er blitt en fange av sin grunnleggende analyseenhet. Begreps- og teoriutvikling har ikke holdt tritt med politikens internasjonalisering. Både med hensyn til teoretisk vinkling og empirisk fokus har statsvitenskaplige studier bare i begrenset grad fanget opp det interaktive, komplekse samspillet mellom flere styrings- og beslut-

ningsnivå, institusjoner og aktørgrupper subnasjonalt, nasjonalt og internasjonalt» (p. 172).

Det er ikke kun teori- og begrebsdannelsen, som i studiet af subnationale EU-forvaltninger er svagt udbygget. Også de empiriske data til gennemførelse af komparative studier er temmelig mangelfulde. Eksempelvis vurderer Alexander Murphy (1993) i sin gennemgang af internationale forbindelser mellem forskellige regioner i Europa, at »...there is a small but growing literature on cross-border contacts and the links that are being formed among geographically dispersed sub-state regions. Documenting these developments is often exceedingly difficult, since the dominance of state-centered thinking ensures that so much of the available data is organized along state lines« (pp. 106-108). I Danmark er disse forhold imidlertid dokumenteret med to undersøgelser. Data om kommunernes forhold til EF blev indsamlet ved en survey i 1990 (Klausen og Jensen 1993). Data om amternes internationale engagement er blevet indsamlet ved interviewundersøgelser i samtlige amter i 1992/1993 (Jensen 1993).

Sammenfattende må det dog konstateres at studiet af den subnationale EU-forvaltningen hverken teoretisk eller empirisk er et overstuderet område.

3. Udviklingen frem mod 90'erne

Årsagen til den manglende akademiske opmærksomhed overfor den subnationale EU-forvaltning skal formodentlig søges i tre forhold. For det første har forhold vedrørende amter og kommuner primært været opfattet som rene indenrigspolitiske anliggender. Det har i Danmark været antaget, at internationale aktiviteter har ligget udenfor kommunalfuldmagtens grænser². For det andet har dansk udenrigspolitik været opfattet som et regeringsanliggende. Den snævre juridiske fortolkning af ansvaret for udenrigspolitikken

kan støtte sig til Grundlovens §19, som indeholder en bestemmelse om, at »Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender«. Endelig har amter og kommuners internationale aktiviteter traditionelt ikke været særlig omfattende. Amter og kommuners internationale aktiviteter har typisk taget udgangspunkt i det ikke særligt forpligtende venskabsby-samarbejde. I Danmark er det navnlig Foreningen Norden, som siden 50'erne og 60'erne har arbejdet på at styrke venskabsby-forbindelserne mellem byer i de nordiske lande.

For at styrke den europæiske integration har EU valgt samme strategi som Foreningen Norden. Oprettelse af venskabsby-forbindelser mellem byer indenfor fællesskabet støttes derfor økonomisk af EU. Oprettelsen af nye venskabsby-forbindelser søges endvidere anvendt strategisk, som et led i den lokale og regionale erhvervspolitik³. Nye venskabsbyer søges valgt ud fra analyser af, om erhvervsstrukturen i den nye venskabsby kan være til gavn for det hjemlige erhvervsliv.

Danske amter og kommuners internationale forbindelser er gennem de sidste 10 år ikke blevet ændret, som en funktion af en kontinuerlig proces. Udviklingen kan snarere beskrives med tre brud, der lader sig fastlægge tidsmæssigt.

Det første brud, som ændrede amter og kommuners forhold til det internationale samfund, var en markant informationsspredning. For de fleste amter og kommuners vedkommende blev opmærksomheden første gang rettet mod EF ved årsskiftet 1984/1985. Forhenværende EF-kommissær og nuværende borgmester i Hjørring, Poul Dalsager, erklærede da at danske amter og kommuner kunne hente millioner i EF's forskellige fonde. En lang række amter og kommuner søgte derfor at opnå den økonomiske støtte, de ikke havde været opmærksomme på tidligere.

Det andet brud var den ændring i amter og kommuners internationale kontekst, som indtrådte i forbindelse med diskussionerne om Den europæiske Fællesakt i 1986. Diskussionerne om Fællesakten klargjorde, at de markedsliberaliseringer, som er kernen i Det indre Marked, kunne få afgørende betydning for det lokale- og regionale erhvervsliv. Markedsliberaliseringerne blev ikke alene anset for en trussel mod små og mellemstore virksomheder. Markedsliberaliseringerne synliggjorde samtidig en chance for nye afsætningsmarkeder i de virksomheder, der ikke tidligere havde beskæftiget sig med eksport. Erkendelsen heraf førte til en forøget interesse for en mere aktiv lokal og regional erhvervspolitik i de danske amter og kommuner.

Det tredje brud, der bragte EU på amter og kommuners dagsordener, var de ændringer, som fulgte med det politiske sammenbrud i Østeuropa. Sammenbruddet tydeliggjorde et østeuropæisk behov for den ekspertise, som de subnationale myndigheder var og er i besiddelse af. Ikke mindst indenfor miljø- og tekniksektoren er Østeuropa blevet set som et område med eksportmuligheder. Oprettelsen af europæiske og nationale støtteordninger til det østeuropæiske engagement har derefter fremmet amter og kommuners muligheder for at vende sig mod Østeuropa.

Informationsspredning, det indre marked samt det østeuropæiske sammenbrud har betydet, at subnationale myndigheders interesse for EU er blevet fremmet i mindst tre brud. De enkelte brud har bevirket, at der i enkelte amter og kommuner er blevet opbygget en egentlig EU-forvaltning.

4. Den indirekte EU-forvaltning

Udviklingen frem mod 90'erne har fremmet en række tendenser, som kun indirekte vedrører den subnationale EU-forvaltning. Som konsekvens af Danmarks medlemskab af EU

kan to tendenser, der indirekte vedrører den subnationale EU-forvaltning, identificeres. For det første påvirker EU den lovgivning, der administreres af amter og kommuner. For det andet tilpasser de kommunale interesseorganisationer sig den nye beslutningsprocedure.

Hovedparten af de lovgivningsinitiativer, der kommer fra EU, filtreres gennem den nationale lovgivningsproces. Her implementeres langt hovedparten af direktivforslagene problemløst i dansk lovgivning. Selvom lovgivningsinitiativerne fra EU vedrører ansvarsområder, der administreres af amter og kommuner, berøres amter og kommuner kun indirekte. Årsagen hertil er, at EU-direktiver ikke er umiddelbart anvendelige. Først skal direktiverne implementeres i dansk lovgivning. For det enkelte amt eller den enkelte kommune er der ingen forskel på, om ændring af et givet lovområde udspringer af et nationalt initiativ eller et EU-initiativ. Af samme årsag nødvendiggør en eventuelt tættere EU-regulering af de økonomiske, skattemæssige og sociale regler ikke et større EU-engagement i de subnationale myndigheder.

Som interesseorganisationer indenfor det kommunale område har Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening dog en naturlig interesse i lovgivningsinitiativer, som berører deres medlemmer. De to organisationer har derfor eksempelvis arbejdet på at få sæde i en række af de specialudvalg, som er første led i koordinationen af Danmarks arbejde med EU's beslutningsproces⁴. Interesseorganisationernes arbejde med EU-spørgsmål forløber efter andre retningslinier end den EU-forvaltning, som findes i de enkelte amter og kommuner. De to kommunale interesseorganisationer etablerede allerede i 1989, sammen med Københavns og Frederiksberg kommuner, et fællessekretariat, der skulle medvirke til en fælles optræden i EU-anliggender. Siden er Det fælleskommunale EF-sekretariat

blevet opløst. De to organisationer har nu etableret hver deres kontor i Bruxelles.

De kommunale interesseorganisationer er blevet udpeget til at besætte de 9 danske pladser i Regionsrådet. Regionsrådet blev oprettet med ratificeringen af Maastricht-Traktaten. I EU's beslutningsprocedure er Regionsrådet tiltænkt en rådgivende funktion i forhold til EU's Ministerråd og Kommissionen.

Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening er ligeledes medlemmer af CEMR (Council of European Municipalities and Regions), som er den europæiske sammenlutning af interesseorganisationer for subnationale myndigheder. Nyhedsbrevet *EU & Kommunerne*, som udgives af de kommunale interesseorganisationer, er for de fleste amter og kommuners vedkommende hovedkilden til information om EU stof af interesse for subnationale myndigheder.

Sammenfattende må det konkluderes, at selv om den lovgivning, der administreres af amter og kommuner, berøres af EU-lovgivningen, så medfører det ikke opbygning af en egentlig subnational EU-forvaltning. For det andet er det primært de kommunale interesseorganisationer, som engagerer sig i forhold til europæiske institutioner. Disse forhold må ikke forveksles med opbygningen af en egentlig subnational EU-forvaltning.

5. Den subnationale EU-forvaltning

Enkelte tendenser viser, at amter og kommuner opbygger en egentlig subnational EU-forvaltning. Dette sker specielt som et led i den regionale og lokale erhvervspolitik, der i de seneste år har været et ekspanderende policyområde i danske amter og kommuner. Udover erhvervspolitikken har arbejdet med at skaffe ekstern finansiering og arbejdet med offentlige licitationer ført til opbygning af

speciel EU-ekspertise i de enkelte amter og kommuner.

Etableringen af det indre marked bragte fornyet interesse til erhvervspolitikken, og som et element heri internationaliseringen⁴. Internationaliseringen i almindelighed og EU-rådgivning i særdeleshed er blevet en del af den regionale og lokale erhvervspolitik. Typisk er en eventuel EU-funktion samlet i amtets eller kommunens erhvervsafdeling. Det er også indenfor erhvervsrådgivningen, at man skal finde hovedårsagen til, at kommuner og amter har oprettet deres egne repræsentationer i Bruxelles. Århus, Aalborg og Odense kommuner har siden 1990 haft egne repræsentationer i den belgiske hovedstad. Aalborg Kommunes kontor drives i samarbejde med Nordjyllands Amt. I 1994 oprettede også Ringkøbing Amt sit eget kontor i Bruxelles. Etableringen af udlandsrepræsentationer er ikke forbeholdt danske subnationale myndigheder⁵. I Bruxelles findes over 50 kontorer, repræsenterende subnationale myndigheder i hele EU.

På specielle områder søger amter og kommuner om medfinansiering af bestemte programmer fra EU's forskellige fonde. EU's regionalpolitik medfører, at ikke alle subnationale myndigheder har lige gode muligheder for at opnå støtte fra EU. Specielt Nordjyllands-, Storstrøms- og Bornholms amt har haft glæde af EU's regionalstøtte. Fra 1990 er EF's/EU's socialfond blevet regionaliseret. Regionaliseringen indebærer, at der i hvert amt samarbejdes om at fordele de penge, som stilles til rådighed fra EU's socialfond.

Endelig er det blevet tydeligt, at licitationsreglerne tvinger amter og kommuner til at udbyde større indkøbsordrer og byggeordrer i EU-licitation. Fremover skal også kontrakter om tjenesteydelser på mere end 1,6 mill. kr. udbydes i EU-licitation. Reglerne om tjenesteydelser kommer eksempelvis til at gælde

hovedparten af de kontrakter, som mange amter og kommuner har indgået med private vognmænd om varetagelsen af den kollektive trafik. EU's licitationsregler er formodentlig det område, hvorpå det enkelte amt og den enkelte kommune har følt den største direkte EU-indflydelse på den daglige forretningsgang.

En lang række af de tekniske forvaltninger i større kommuner og i amterne er involveret i støttede projekter i det tidligere Østeuropa. Disse projekter gennemføres typisk i samarbejde med et eller flere private firmaer. For den subnationale myndighed er de fleste projekter i Østeuropa formodentlig ikke lønsomme på kort sigt. Ses projekterne imidlertid som en del af en mere langsigtet erhvervspolitik, kan det østeuropæiske engagement vise sig at være en lønsom investering.

Udviklingen i de internationale aktiviteter har i flere amter medført, at egentlige politiske programmer for de internationale aktiviteter er blevet opstillet. Storstrøms Amt og Vestsjællands Amt var formodentlig de første subnationale myndigheder, som vedtog politisk behandlede strategier for amtets internationale aktiviteter. I Storstrøms Amt er programmet allerede blevet revideret, og retningslinierne præciseret.

I de danske grænseegne har det længe været diskuteret, om der skulle oprettes transnationale regioner. Årsagen til, at der arbejdes med oprettelse af transnationale regioner, er som påpeget af James Scott (1989), at grænseregioner kan karakteriseres som »...*incomplete growth poles* where customs barriers, competing infrastructures, and an underutilization of available resources hinder economic expansion.« (p. 149) Sønderjyllands Amt og enkelte kommuner i amtet har eksempelvis i mange år samarbejdet med Slesvig-Holsten. De subnationale myndigheder i Storkøbenhavn har netop uddybet deres samarbejde

med de subnationale myndigheder i Malmøregionen. Indholdet i- og omfanget af disse transnationale regioner er dog ikke af et sådan omfang, at det berører hele den kommunale institution. I skabelsen af transnationale regioner spiller udviklingen af erhvervspolitikken en dominerende rolle.

6. Opsummering

Alexander Murphy (1993) har tilkendegivet, at »The challenge is to consider whether and how Europe may be altering its traditional regional structure as it moves toward a more closely integrated political economy« (p. 105) Ovenstående artikel skulle imidlertid gerne, med kommunalforskeren Mike Goldsmith's (1993) ord, have efterladt indtrykket af, at »...it is possible to over-emphasize the importance of Brussels as a center of decision-making and to ignore the continued importance of the intergovernmental relation within the nation state.« (p. 683) At overvurdere EU's betydning for amter og kommuner er specielt en fare, såfremt tendenser, der ovenfor er beskrevet som indirekte EU-forvaltning, tages til indtægt for, at hver kommune skal udgøre sin egen europæiske region.

Der er dog klare tegn på, at enkelte amter og kommuner til stadighed skænker EU større opmærksomhed, ikke mindst i forbindelse med tilrettelæggelsen af den regionale og den lokale erhvervspolitik. Den øgede opmærksomhed udmønter sig ligeledes i oprettelsen af administrative enheder, hvor EU er det egentlige arbejdsområde. Det daglige arbejde i de fleste dele af amter og kommuner er dog stort set uberørt af integrationen indenfor EU.

Noter

1. En politisk enheds følsomhed er defineret som de omkostninger, denne enhed må bære i forbindelse med en handling fra eksterne aktører. En politisk enheds sårbarhed omfatter enhedens

muligheder for at substituere fra den omkostning, som eksterne aktører har påført enheden.

2. Fra »Indenrigsministeriets afgørelser og udtalelser om kommunale forhold« kan hentes enkelte andre eksempler på danske kommuners overtrædelse af kommunalfuldmagten i forbindelse med det internationale engagement. I 1990 udtalte indenrigsministeriet sig mod kommuners deltagelse i anpartsselskaber, der skulle administrere internationale handelskontrakter. I 1983 udtalte indenrigsministeriet sig imod, at en kommune kunne erklære sig som atomvåbenfri zone. I 1987 udtalte indenrigsministeriet sig ligeledes imod, at kommunerne opsagde deres kontrakter med A/S Dansk Shell som protest mod apartheidpolitiken i Sydafrika. Indenrigsministeriet støttede dog i 1989, at en kommune ydede et økonomisk bidrag til bevarelse af regnskoven.
3. Vejle Amts overvejelser i forbindelse med arbejdet med at skaffe sig et eller flere nye venskabsamter er et eksempel herpå.
4. Panayotis Soldatos (1991, p. 346) vurderer ligefrem, at der er tale om »...the urgent dilemma »internationalize or perish«.
5. Danske amter og kommuner har ikke udelukkende åbnet faste repræsentationer i Bruxelles. Århus Kommune har et business-center i Sct. Petersborg. Aalborg Kommune har et business-center i Riga. Fyns Amt har en kulturmedarbejder i Litauen, og Storstrøms Amt har taget initiativet til etablering af et dansk hus i Gdansk i Polen. Disse amtslige/kommunale udlandsrepræsentationer anvendes i den regionale/kommunale erhvervspolitik. Virksomheder indenfor amtet/kommunen som geografisk område kan hente assistance fra disse kontorer i forbindelse med handelsfremstød.

Litteratur

- Blichner, Lars C. & Sangolt, Linda (1993), »Internasjonalisering av offentlig forvaltning«, i Per Lægveid & Johan P. Olsen (red.), *Organisering av offentlig sektor: Perspektiver – reformer – erfaringer – utfordringer*, Oslo: TANO, pp. 171 – 199.
- Crawford, Colin (1992), »European Influence on Local Self-Government?«, *Local Government Studies*, vol. 18, pp. 69 – 85.

- Delors, Jacques (1988) »Tale til Europaparlamentet«, 6. juli 1988.
- Goldsmith, Mike (1993), »The Europeanisation of Local Government«, *Urban Studies*, Vol. 30, Iss. 4/5, pp. 683-699.
- Indenrigsministeriets afgørelser og udtalelser om kommunale forhold, årlig udgivelse fra indenrigsministeriet siden 1981, København.
- Jensen, Lars Thore (1993), »De danske amter og internationaliseringen: En statusrapport«, Kommunalpolitiske Studier, nr. 2, Den Kommunalpolitiske Forskningsgruppe ved Institut for Erhvervsret og Politologi, Odense Universitet.
- Keohane, R.O. & J.S. Nye (1977), *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston: Little Brown.
- Keohane, R.O. & J.S. Nye (1987), »Power and Interdependence revisited«, *International Organization*, 41, 4, Autumn, pp. 725-753.
- Klausen, Kurt Klaudi & Lars Thore Jensen (1993), *Primærkommunerne og EF*, Politologiske skrifter fra Institut for Erhvervsret og Politologi, Odense Universitet, Nr. 1.
- Kohler-Koch, Beate (1990), »Interdependenz«, *Politische Vierteljahresschrift: Theorien der internationalen Beziehungen*, Sonderheft, vol. 31, nr. 21, pp. 110-129.
- Lindström Bjarne (1992), »Nationalstaten, regionerna och det framtida Europa. På väg mot en ny territoriell integrationsmodell«, i L. Hede-gaard, B. Lindström & N. Veggeland (red.), *Regionalpolitikken utfordres*, København: NordREFO & Akademisk Forlag, pp. 11-44.
- Murphy, Alexander (1993), »Emerging regional linkages within the European community: Challenging the dominance of the state«, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 84, Iss. 2, pp. 103-118.
- Schlüter, Poul (1988), tale i The American-European Community Association, 20. september 1988. The Reform Club, London.
- Scott, James W. (1989), »Transborder Cooperation, Regional Initiatives, and Sovereignty Conflicts in Western-Europe – The Case of the Upper Rhine Valley«, *Publius-The Journal of Federalism*, Vol 19, Iss 1, pp 139-156
- Soldatos, Panayotis (1991), »Strategic Cities Alliances – An Added Value to the Innovative Making of an International City«, *Ekistics-The problems and science of human settlements*, Vol 58, Iss 350-, pp 346-350.

Kommentar Cliometri: Genialitet eller galskab?

Lektor, cand.oecon. Finn Olesen, Handelshøjskole Syd, Esbjerg

1. I en kommentar til Kærgård & Henriksen (1994) i anledningen af tildelingen af Nobelprisen i økonomi i 1993 til de to amerikanske økonomiske historikere Douglass C. North og Robert W. Fogel sætter Perregaard (1994) et spørgsmålstejn ved den ubetingede relevans af den rene cliometriske tilgang til en analyse af økonomisk historiske problemstillinger.

Hermed er den danske debat omkring den økonomisk histories metodologi påny igang.¹

Denne debat har traditionelt haft en klar tendens til ubevægelighed i de fremførte standpunkter omkring det helt centrale tema: Bør fagdisciplinen i udpræget grad være præget af en tværvidenskabelighed, der betinger, at hovedvægten i den økonomisk historiske analyse må bygge på kvalitative snarere end rene kvantitative – cliometriske – metoder og udsagn?

2. I forlængelse heraf drager Perregaard (1994) et nyt og yderst relevant aspekt ind i debatten. Således diskuterer han anvendelsen og anvendeligheden af kontrafaktiske hypoteser i den økonomiske historieforskning. Med baggrund i Elster (1971) argumenterer Perregaard for, at en meningsfyldt anvendelse af sådanne hypoteser betinger, »at den kontrafaktiske verden har en vis sandsynlighed og realisme«; altså »hvis den kun partielt adskil-

ler sig fra den rigtige verden«, Perregaard (1994) p. 62. Konkret behandles som et eksempel herpå Fogels analyse fra 1964 af jernbanens betydning for den økonomiske vækst i Amerika i slutningen af forrige århundrede. En analyse som Perregaard karakteriserer som præget af fantastier i og med, at den opstillede kontrafaktiske hypotese ikke opfylder de ovenfor anviste retningslinier.

Dette er en opfattelse som til eksempel Elster tilsyneladende deler. Han skriver således med en respektløs ironisk afstandtagen til Fogels analyse følgende:

»Hans tall har ingen som helst betydning uten som resultat av en sinnrik og abstrakt beregning. Jeg har lyst til å være demagogisk nok til å trekke følgende parallell: hvilken økonomisk katastrofe for verden var det ikke da Judas unnlot å sette sine tredve sølvpenge i banken, når vi tenker på at de idag med renter og rentes rente utvilsomt ville ha utgjort en kapital stor nok til å danne et sølvlag rundt jorden med en diameter større enn solsystemets?«, Elster (1971) p. 60.

Denne klare afstandtagen til Fogels cliometriske arbejder må, som sagt, forklares ved hans brug af kontrafaktiske hypoteser. Han er

her efter Elsters og andres opfattelse² for skødesløs i sin anvendelse af disse.

Som Elster korrekt fremhæver rejser der sig her umiddelbart to spørgsmål i denne sammenhæng.

For det første, at en ukritisk brug af kontrafaktiske hypoteser kan medføre, at der derved etableres en mekanisk forklaringsramme for analysen og dens udsagn: »... hvis man antar at man uten forbehold kan tenke seg hva som helst *endret* i isolasjon fra sammenhengen, er det ekvivalent med å kunne tenke seg det *utvekket* i isolasjon fra sammenhengen«, Elster (1971) p. 64. For det andet, at der kan være en fare for, at den økonomisk historiske analyse ikke i et tilstrækkeligt omfang er teoristyret, men snarere er mere tilfældig og ad hoc præget i sit forløb og dermed i en for stor udstrækning styret af de forhåndenværende statistiske data og kvantitative metoder.

3. Alt efter temperament og fagdisciplinært ståsted kan man naturligvis have en forskellig opfattelse af de to nævnte potentielle faremomenter ved anvendelsen af den kontrafaktiske arbejds metode.

Som påpeget af Kærgård & Henriksen (1994) falder metoden nok mere naturligt for økonomer end for historikere, idet vi i den økonomiske fagdisciplin er vant til i udpræget grad at gøre brug af modeller og anvende kontrafaktiske udsagn i vores analysearbejde; jævnfør f.eks. arbejdet med de danske makroøkonomiske modeller. Uden en egentlig formaliseret model, der naturligvis bør være teoribaseret, eksisterer der ingen reel mulighed for at gennemregne alternative hypotetiske forløb.

En korrekt anvendelse af kontrafaktiske hypoteser må derfor forudsætte, at den nødvendige teoristyring af analysen er til stede. Er den formaliserede model derimod dannet på bag-

grund af et statistisk materiale fremfor med udgangspunkt i en konkret teoridannelse, bliver Elsters kritik derimod yderst aktuell og relevant.

Dette er en opfattelse som i hvert tilfælde North synes at kunne tilslutte sig. Han har således om cliometrien skrevet følgende:

»... the most distinctive contribution of the new economic history ... is its attempt to develop a more scientific history. The explicit use of theoretical models and the systematic use of statistical inference in testing procedures are the most distinctive contributions of this approach«, North (1978) p. 78.

4. At ikke alle er enige i, at cliometrien har gjort den økonomiske historie mere videnskabelig, er et forhold, der er kendt af de fleste. Således hævder til eksempel McCloskey (1986), der er særdeles kritisk indstillet overfor Fogels forfatterskab, at den cliometriske routine består i at foretage en bevisførelse ved hjælp af simple kvantitative beregninger og ræsonnementer, hvor til eksempelvis Fogel ligefrem, ifølge McCloskey, anvender »a forensic style« i sine arbejder.

Det grundlæggende problem består som bekendt i, at den økonomiske historie, som påpeget af bl.a. Landes (1978), som fagdisciplin betragtet, fremstår som en dual disciplin mellem de to selvstændige discipliner historie og økonomi. Denne kendsgerning betinger ifølge ham, at den nødvendige tværvidenskabelighed må dyrkes. Landes argumenterer således for, at disciplinerne historie og økonomi stiller forskellige, men hver for sig relevante og vigtige spørgsmål. En anvendelse af den efterlyste tværvidenskabelighed vil dermed kunne være med til at optimere den økonomiske histories udsagnskraft. Et forhold, som vel alle, der beskæftiger sig med

faget må formodes at betragte som attråværdigt.

En for ensidig anvendelse af rene kvantitative metoder indebærer derfor efter Landes opfattelse en væsentlig risiko for, at der finder en selektion sted blandt fagets mange potentielle aktører. De mere kvalitativt interesserede aktører – i helt overvejende grad dem, der beskæftiger sig med økonomisk historiske problemstillinger ud fra en traditionel faghistorisk baggrund – udskilles således let fra faget. F.eks. fordi de nærer en dyb skepsis m.h.t., hvad kvantitative størrelser egentlig fortæller os af relevans om den økonomiske histories forløb. Til eksempel bør den nødvendige kildekritik ikke alene omfatte de anvendte data, men tillige naturligvis også den anvendte kvantitative metode for derved at forsøge at undgå, at udsagnet af en given cliometrisk analyse måske må ændres endda væsentligt ved blot en let revision af de indeholdte data og anvendte metoder.

5. Faghistorikere og cliometrikere gør således brug af en indbyrdes forskellig metodologi. Dette har ført til, at fagøkonomer ofte har set med skepsis på rene historiske analyser af økonomisk historiske problemstillinger, mens tilsvarende faghistorikere har betragtet cliometriske tiltag med en vis analog mistro. Denne forskel i metodologi betingede jo netop fremkomsten af »the New Economic History Approach«:

»The raison d'être of cliometrics is avoiding the absurdities of economic history without economics«, McCloskey (1978) p. 28.

Læren, der kan drages af den til tider ofte ret heftige danske debat om den økonomiske histories metodologi, synes ligetil. Dyrk tværvidenskabeligheden i størst muligt omfang med en pluralistisk metodologisk tilgang, der tillader inddragelsen af såvel kvalitative som

kvantitative relevante argumenter og metoder, men på en sådan måde, at man undgår en situation, der let indebærer, »at en for udpræget specialisering mellem teori og historie og empiri er til skade for begge parter«, Kærgård & Henriksen (1994) p. 11.

Man kan håbe på, at et sådant forhold kan etableres mellem de interesserede aktører inden for faget den økonomiske historie. Sikker kan man dog naturligvis aldrig være, for som John Maynard Keynes med et berømt citat fra bogen »The General Theory of Employment, Interest and Money« fra 1936 påpegede: »The difficulty lies, not in the new ideas, but in escaping from the old ones, which ramify, for those brought up as most of us have been, into every corner of our minds«. Elementer af fagdisciplinær egoisme, snæversynethed og skyttegravstendenser er formentlig fænomener, der ikke alene findes inden for den økonomiske fagdisciplin, men tillige også kendes af faghistorikere.

Noter

1. For en præsentation af indholdet i den tidligere danske debat herom, der blev aktualiseret af Kærgårds disputats fra 1991, kan der henvises til Olesen (1993).
2. Se f.eks. McCloskey (1986) kapitel 7, hvori centrale dele af Fogels forfatterskab er behandlet.
3. Jævnfør dog McCloskey (1978), hvori der tilsyneladende tilkendegives en noget mere positiv opfattelse af cliometriens muligheder.

Litteratur

- Elster, Jon (1971): »Nytt perspektiv på økonomisk historie«, Pax Forlag Oslo 1971.
- Kærgård, Niels & Henriksen, Ingrid (1994): »Cliometrien og den 25. Nobelpris i økonomi«, Økonomi & Politik 1994, Nr. 1, pp. 4-12.
- Landes, David (1978): »On Avoiding Babel«, Journal of Economic History 1978, pp. 3-12.

McCloskey, Donald N. (1978): »The Achievements of the Cliometric School«, *Journal of Economic History* 1978, pp. 13-28.

McCloskey, Donald N. (1986): »The Rhetoric of Economics«, *Harvester Press* 1986.

North, Douglass C. (1978): »Comment«, *The Journal of Economic History* 1978, pp. 77-80.

Olesen, Finn (1993): »Om den økonomiske histories metodologi«, *Handelshøjskole Syd, Erhvervsøkonomisk Skriftserie* 1993.

Perregaard, Henrik Preben (1994): »Fogels fantasier – en kommentar til Kærgård og Henriksen«, *Økonomi & Politik* 1994, Nr. 3, pp. 62-63.

Politisk Kronik

2. halvår 1994

Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

1. Valgkampen

Hverken vælgerne, partierne eller medierne har i efterkrigstiden været forvent med på forhånd at vide, hvornår der ville blive afholdt folketingsvalg. Den ifølge Grundloven gældende maximumperiode på fire år for det siddende Folketing har sjældent været udnyttet. Anderledes i 1994. Her på sensommeren 1994 var uvisheden om, hvornår et folketingsvalg ville blive afholdt, nemlig blevet indskrænket væsentligt: valget ville blive afholdt i løbet af efteråret og definitivt inden den 12.12.1994.

Den politiske debat var derfor ved indgangen til efteråret i stigende grad præget af spekulationer om, hvorvidt valget ville blive udskrevet inden Folketingets åbning den første tirsdag i oktober eller først på det senest mulige tidspunkt. Oppositionen pressede på for at få et tidligt valg. Statsministeren replicerede indtil videre blot, at det ville blive afholdt på det rigtige tidspunkt! Dette, statsministerens trumfkort, ville han holde på hånden længst muligt. Denne datodiskussion blev der helt konventionelt brugt en del spalteplads på. Uanset det manglende kendskab til den eksakte valgdato havde valgkampen dog i realiteten været i gang længe. Og fronterne var efterhånden blevet ganske klart markeret, – og blev det yderligere på de sommergruppemøder, som det er tradition, at partierne afholder.

På Venstres møde i Ringsted den 5.8.94 fastholdt Venstres formand og statsministerkandidat Uffe Ellemann-Jensen, at valget ville komme til at stå mellem to klart markerede blokke: S-SF-RV contra VKZ. Og han erklærede sig godt tilfreds med, at der nu blev lagt op til klare skillelinjer i dansk politik efter mange år med konsensuspolitik. CD's og KRF's mange, efter hans mening, uklare meldinger, havde han ikke meget tilovers for. De skabte kun forvirring. Ingen tvivl om at Venstre stilede målbevidst efter et klart ideologisk betonet opgør, som ikke skulle forplumres af centerpartierne.

På det konservative gruppemøde den 10.8.94 tilsluttede partiets politiske leder Hans Engell sig utvetydigt denne opfattelse. Den eneste mulighed for et politisk systemskifte var, at vælgerne gav VKZ et klart flertal. Centerpartierne kunne der ikke bygges på, før de klart og utvetydigt meddelte, om de støttede en borgerlig regering eller ej.

Grundtonen i den forestående socialdemokratiske valgkamp blev anslået af statsminister Poul Nyrup Rasmussen på et sommerstævne i Tolne den 7.8.94. Trods et stigende pres fra det socialdemokratiske bagland om en tilnærmelse til SF erklærede Nyrup Rasmussen, at partiet ville fastholde regeringssamarbejdet med de tre små midterpartier efter valget, også selvom de ikke skulle få et flertal. Hovedbudskabet i hans tale var på den ene side at appellere til det traditionelle brede samar-

bejde, og på den anden side at Socialdemokratiet skulle føre en hård ideologisk kamp mod den »højrealliance«, der var skabt af VKZ, en alliance som efter hans mening kun kunne ses som et angreb på de bærende elementer i velfærdsstaten.

Grundpositionerne hos de tre store partier var således allerede afklarede inden valgkampen officielt var begyndt. Det gjaldt også for det ene af de tre små regeringspartier, Det radikale Venstre. Efter partiets sommergruppemøde i Kerteminde den 9.8.94 blev det entydigt fastslået, at partiet ville gå til valg på, at den siddende firepartiregering skulle fortsætte efter valget. Det håb, især SF'erne nærede om en åbning over for dem, blev klart dementeret. Den økonomiske politik skilte.

Den samme klarhed med hensyn til regerings-spørgsmål kan man ikke beskyldte hverken CD eller KRF for at have. De havde åbenbare og alvorlige positioneringsproblemer. Begge partier hævdede, at de befandt sig godt i det eksisterende regeringssamarbejde, samtidig med at de ikke på forhånd ville udelukke, at de også kunne/ville samarbejde med, eller oven i købet deltage i, en borgerligt ledet regering, hvis valgresultatet magede det således. CD's væsentligste budskab efter dets gruppemøde den 16.8.94 var, at CD for alt i verden ville forhindre, at yderfløjene i dansk politik, SF og Z, fik indflydelse. Det var fremfor noget dette forhold, som ville betinge partiets stillingtagen til regeringsdannelsen.

SF og Fremskridtspartiet var i realiteten overladt til de andre partiers nåde. Med de klare meldinger fra SD og RV var SF tilsyneladende kørt ud på et sidespor. Efter SF's sommergruppemøde i Nyborg den 11.8.94 udtrykte partiformanden Holger K. Nielsen ærgrelse over den klare afvisning fra de radikale, men ville ikke af den grund ændre partiets økonomiske politik. Han var overbevist om, at hverken CD eller KRF ville klare spærre-

grænsen, hvorfor SF ville komme i en sådan position, at SD og RV ville være tvungne til at imødekomme SF på væsentlige punkter, og det ikke kun dér, hvor berøringsfladerne i forvejen var gode. Det gjaldt også hele hovedsigtet i den økonomiske politik.

Fremskridtspartiet havde med flid i de senere år bestræbt sig på at blive opfattet af de borgerlige partier som et pålideligt og kompromisvilligt parti, der kunne indgå i et forpligtende samarbejde. Folketingsgruppen offentliggjorde den 5.7.94 en pjece »100 gode grunde til et VKZ-flertal«, hvori den på grundlag af en gennemgang af V og K og Z's programmer og erklæringer opregnede 100 konkrete punkter, der kunne danne grundlag for et regeringsprogram eller et samarbejde. Partiet var parat til at strække sig vidt for at imødekomme V og K. Men Fremskridtspartiets evindelige problem – den manglende evne til at opretholde intern ro og enighed – satte endnu en gang partiets troværdighed som en stabil samarbejdspartner på prøve. Den 5.8.94 meddelte partiets landsformand Johannes Sørensen, at han efter syv år på posten ikke ønskede genvalg på landsmødet i september. Den 7.8.94 udtalte Pia Kjærsgaard til Ekstrabladet, at hun positivt overvejede at opstille til den ledige post. Hvis hun blev valgt, ville hun hermed i endnu højere grad end tidligere have kontrol med partiet. Hendes valg ville også betyde et brud på partiets tradition for, at landsformanden ikke samtidig kunne være medlem af Folketinget. Hendes kandidatur udløste derfor omgående voldsom modstand, ikke mindst i folketingsgruppen. Johannes Sørensen udsendte en pressemeddelelse, hvori han erklærede, at han alligevel genopstillede. En åben magtkamp var under udvikling.

Grundet den forestående valgkamp blev der imidlertid hurtigt lagt et, skulle det senere vise sig, foreløbigt låg på konflikten. På et seks timers langt møde i folketingsgruppens

bestyrelse den 9.8.94 besluttedes det, at begge kandidater trak sig. Poul Lindholm Nielsen blev foreslået som kompromiskandidat. Pia Kjærsgaard havde lidt et nederlag. Hvem der sejrede var mere uklart. Det var i hvert fald ikke VKZ-muligheden, selvom både V og K erklærede, at striden alene handlede om personer og ikke om den politiske linie. Men den skepsis der var i borgerlige kredse over for samarbejdet med Fremskridtspartiet fik ny næring.

Endnu inden valgkampen officielt var begyndt, var dens hovedtema således fastlagt: En socialdemokratisk ledet regering med deltagelse af et eller flere af midterpartierne og støttet af SF, eller en VK-regering støttet af Fremskridtspartiet. Det afgørende nye var VK's satsning på at skaffe det rene borgerlige flertal, altså et flertal som ikke behøvede støtte fra noget midterparti. Denne hovedmodsatning holdt sig gennem hele valgkampen, men forholdet mellem partierne inden for de to konfigurationer udviklede sig forskelligt i løbet af valgkampen.

Den 24.8.94 fremlagde regeringen sit forslag til finanslov for 1995. I forslaget regnedes med en samlet udgift for statskassen på knapt 393 mia. kr. og en samlet indtægt på godt 347 mia. kr., altså et underskud på omkring 45 mia. kr., hvilket var et par milliarder mindre end det forventede underskud for 1994. Hermed ville statens samlede gæld i 1995 vokse til ca. 600 mia. kr. Hovedsigtet med forslaget var at understøtte det opsving der var i gang ved kun at foretage en meget beskeden finanspolitisk stramning.

Forslaget blev fremsat seks dage tidligere end oprindeligt planlagt, og det igangsatte for alvor rygterne om en tidlig valgdato. Disse rygter forstærkedes, da alle regeringspartierne på et møde den 25.8.94 gav statsministeren frie hænder til at vælge en valgdato, samt at CD udarbejde en »nødplan« for industri- og

samordningsminister Mimi Jakobsens hurtige tilbagerejse til Danmark, inden hun den 27.8.94 fløj på en ugelang rejse til Sydafrika sammen med danske erhvervsfolk. På et aftenmøde den 28.8.94 mellem Nyrup Rasmussen, Marianne Jelved, Jann Sjursen og med Mimi Jakobsen på en telefon fra hotelværelset i Johannesburg opnåedes der enighed om valgdatoen og om en fælles erklæring fra de fire partier.

Den 29.8.94 meddelte statsministeren på et dertil indkaldt pressemøde, at der ville blive afholdt folketingsvalg onsdag den 21.9.94. Han fremhævede, som det sig hør og bør, de positive ting, som regeringen havde gennemført og erklærede, at de fire regeringspartier var enige om, at der med den politiske linie regeringen havde lagt samt det fremsatte finanslovsforslag forelå et solidt grundlag for de kommende års lovgivningsarbejde. Han betonedes, at beslutningen om valgdato var truffet efter drøftelse med lederne af de tre andre regeringspartier og afsluttede med »for god ordens skyld« at understrege, at regeringen ikke var trådt tilbage. Den almindelige opfattelse var, at det hermed var blevet vanskeligere for oppositionen at spille på en intern uenighed mellem regeringspartierne.

Ved valget var der ni opstillingsberettigede partier, fire færre end ved valget i 1990. Foruden de otte, som i forvejen var repræsenteret i Folketinget, var det kun Enhedslisten, som havde formået at samle det i valgloven krævede antal underskrifter, hvilket i 1994 var 18.513. Antallet af opstillede kandidater var 940, heraf 278 kvinder, mod 1274 (398) i 1990.

Da valget var udskrevet fordi valgperioden var ved at udløbe, var der ikke i selve udskrivelsen, som det er tilfældet med »valg i utide«, et eller to på forhånd givne politikområder, der kunne danne et afsæt for valgkampen. Stort set alle emneområder blev derfor

inddraget: statens gældsætning, skatteproblemer, sygehuse, ventelister, ældrepolitik, flygtninge, miljø, dagpenge, EU, u-landshjælp osv., osv. Det kan være vanskeligt, for ikke at sige umuligt, at overskue alle disse enkeltspørgsmål, at se præcist hvor og hvor meget partierne er ens eller forskellige. Derfor er der en tendens til at forenkle: skal alle disse spørgsmål og problemer søges løst med udgangspunkt i en socialdemokratisk/socialistisk ideologi eller med udgangspunkt i en borgerlig-liberal ideologi. Eller endnu mere forenklet: hvor meget skal det offentlige styre og hvor meget skal markedet styre? Det var i realiteten dette fundamentale spørgsmål, der udgjorde kernen i valgkampen. Hvem kunne samle et flertal bag sig og dermed erobre regeringsmagten og den deraf følgende kontrol over centraladministrationen. Bogstavkombinationerne blev derfor et dominerende tema i valgkampen.

Regeringspartierne formåede gennem hele valgkampen i alt væsentligt at bevare sammenholdet, med KRF som den mest usikre. Selvom Socialdemokratiet blev hårdt presset, fastholdt det med stedse stigende styrke, at det ville fortsætte samarbejde med alle tre midterpartier, og at SF ingen nævneværdig indflydelse ville få, endsige komme i regering. Godt ti år i opposition, fordi VK havde »erobret« midterpartierne, havde givet partiet en lektie, der huskedes. Og skulle der være en eller anden socialdemokrat, der glemte, blev de af CD konstant mindet om, at CD kun ville pege på Nyrup Rasmussen som statsminister, hvis han ville danne en regering af de fire nuværende partier. De radikale førte valgkampen udfra samme grundindstilling. Iøvrigt hjalp det givetvis meget på sammenholdet disse partier imellem, at VK på forhånd havde afskrevet midterpartierne og i stedet valgt at satse på VKZ-flertallet.

V og K's begrundelse herfor var dels, at midterpartierne havde bundet sig til en gen-

nemførelse af bl.a. skattereformen og arbejdsmarkedsreformen, reformer de to partier ville omgøre hurtigst muligt, dels at en socialdemokratisk ledet regering ville blive afhængig af SF. Kun et VKZ-flertal kunne ændre reformerne, forhindre SF's indflydelse og skaffe landet en borgerligt ledet regering. Rationalet var således klart og forståeligt nok. Men et sådant flertal fortonede sig mere og mere i de daglige opinionsmålinger efterhånden som valgkampen skred frem. En af de væsentlige årsager hertil var givetvis, at de tre partier havde svært ved at finde et nogenlunde fælles fodslag og dermed præsentere alternativet som troværdigt.

Den 30.8.94 fremsatte V og K et fælles forslag til finanslov for 1995 »På ret kurs igen«. Det indeholdt en betydeligere stramning af statens finanser end regeringens forslag bl.a. gennem en nedbringelse af statens underskud med ca. 10 mia kr. mere end regeringen havde foreslået. At regeringspartierne kritiserede forslaget var forventeligt, men at det ligefrem gav Pia Kjærsgaard kvalme, fordi det var »for smart – og for slapt«, var nok lidt overraskende, VKZ-perspektivets bæredygtighed taget i betragtning. Hun havde helst set, at de tre partier havde fremlagt et fælles forslag og iøvrigt forpligtet sig til en fire-årig aftale.

På KF's repræsentantskabsmøde den 3.9. anslog Hans Engell forsonlige toner overfor CD og KRF og lagde en vis afstand til Fremskridtspartiet. På Fremskridtspartiets landsmøde den 3.-4.9.94 udtrykte Pia Kjærsgaard forundring og forvirring herover, men fastholdt at Fremskridtspartiet fortsat ville arbejde for VKZ-flertallet, et synspunkt hun vandt opbakning til, såfremt partiet fik en reel indflydelse. Til Jyllandsposten den 12.9.94 udtalte Uffe Ellemann-Jensen: »Fremskridtspartiet får selvfølgelig ingen afgørende indflydelse og kommer ikke i regering, så længe jeg sidder der. Der er masser af punkter, hvor vi kan samarbejde med Fremskridtspartiet,

Tabel 1. Partiernes relative stemmefordeling. Mandattal i parentes.

	1984	1987	1988	1990	1994
SD	31,6 (56)	29,3 (54)	29,8 (55)	37,4 (69)*⌘	34,6 (62)⌘
RV	5,5 (10)	6,2 (11)	5,6 (10)	3,5 (7)	4,6 (8)
KF	23,4 (42)	20,8 (38)	19,3 (35)	16,0 (30)	15,0 (27)*
CD	4,6 (8)	4,8 (9)	4,7 (9)	5,1 (9)	2,8 (4)
SF	11,5 (21)	14,6 (27)	13,0 (24)	8,3 (15)	7,3 (13)
KRF	2,7 (5)	2,4 (4)	2,0 (4)	2,3 (4)	1,9 (0)
V	12,1 (22)	10,5 (19)	11,8 (22)	15,5 (29)*	23,3 (42)*⌘
FRP	3,6 (6)	4,8 (9)	9,0 (16)	6,4 (12)	6,4 (11)
Enhedslisten	-	-	-	1,7 (0)	3,1 (6)
DR	1,5 (0)	0,5 (0)	-	0,5 (0)	-
VS	2,7 (5)	1,4 (0)	0,6 (0)	-	-
DKP	0,7 (0)	0,9 (0)	0,8 (0)	-	-
Fælles- kurs	-	2,2 (4)	1,9 (0)	1,8 (0)	-
De Grønne	-	1,3 (0)	1,4 (0)	0,9 (0)	-
Uden for partierne	0,0 (0)	0,1 (0)	0,1 (0)	0,3 (0)	1,0 (1)
Stemmeprocent	88,4	86,7	85,7	82,8	84,3
Antal vælgere (1000)	3.830	3.907	3.912	3.941	3.989

* : Plus et mandat valg på Færøerne. ⌘: Plus et medlem valg på Grønland.

men man skal ikke derfra slutte, at der er forbrødring.« Han afviste også, at de tre partier kunne holde fælles møder og fremlægge fælles forslag. Det var givetvis ikke uden betydning for en del borgerlige vælgers vurdering af VKZ-perspektivet, at tidligere statsminister Poul Schlüter offentligt tog afstand fra konstruktionen. Kulminationen kom under DR-TV's afslutningsdebat den

19.9.94, hvor Uffe Ellemann-Jensen inviterede midterpartierne til en fordomsfri drøftelse – også af hvem der skulle lede regeringen – hvis valget resulterede i et borgerligt flertal. Invitationen blev gentaget dagen efter i TV2, men blev også denne gang afvist af RV og CD, medens KRF fastholdt linien fra hele valgkampen med ikke at vælge side.

Det der i sommermånederne havde set ud som en virkelig afgørende nyskabelse i dansk politik var nu blevet stærkt nedtonet af initiativerne selv. Parallelt med denne svækkelse voksede sammenholdet tilsyneladende mellem regeringspartierne, og der kan næppe være tvivl om, at socialdemokraterne nærmest opfattede VKZ som en foræring. Regeringspartierne fastholdt den samme strategi under hele valgkampen, medens V og K så sig nødsaget til at ændre deres.

2. Valgresultat

Valgresultatet bekræftede i mange henseender de grundlæggende karakteristika i det partipolitiske system. En flertalsregering havde ikke siden 1945 fået tilslutning fra vælgerne til at fortsætte. Det fik denne – godt nok vingeskudte – firepartiregering heller ikke. Alle regeringspartierne, undtagen RV hvis ene mandats fremgang var lidt skuffende for partiet, måtte notere et mandattab. At SD ville gå tilbage efter den ekstraordinært store fremgang i 1990 var vel venteligt, men 7 mandater var alligevel alvorligt. CD's tilbagegang blev, udgangspunktet taget i betragtning, nærmest opfattet som en sejr. Endnu en gang havde partiets leder via TV formået at tale partiet over spærregrænsen i valgkampens slutfase. Det lykkedes derimod ikke for KRF. Dets mangeårige tradition for lige akkurat at komme over de to procent glippede denne gang, og partiet måtte nu begynde den lange tornede vej tilbage.

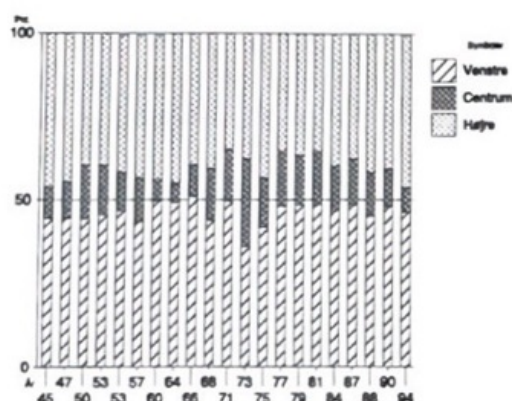
Lægges alene frem og tilbagegange til grund, var V valgets ubestridte sejrherre. Ikke siden 1975 havde partiet oplevet en så stor fremgang, en fremgang som i høj grad skyldtes, at partiet nu for alvor havde fået fat på byvælgerne, især i HT-området, samt i førstegangs-vælgerne, hvoraf der var ca. 200.000. V havde generobret pladsen som det største borgerlige parti. Oven på det positive Europaparlamentsvalg tolkedes den beskedne tilbagegang for KF som et relativt tilfredsstillende resultat.

Vurderingen var, at generations- og lederskiftet var tilendebragt, og at partiet havde bevæget sig ud af Tamilsagens skygge. Pia Kjærsgaards samarbejdssøgende linie havde tilsyneladende hverken gavnet eller skadet, idet Fremskridtspartiet fastholdt sin tilslutning hos vælgerne, men tabte alligevel et mandat.

Valgets historiske overraskelse var løsgænger Jacob Haugaards valg i Århus amtskreds. Han havde som en practical joke opstillet ved tidligere valg i sikker forvisning om, at han ikke ville blive valgt. Det var ikke sket for nogen løsgænger efter 1945. Selv ikke for Christmas Møller i 1947. Da chancen for at blive valgt ved kommunalvalgene var overhængende, undlod han følgelig at opstille til disse. Men i 1994 klappede fælden altså. Godt 23.000 stemte på ham, nok til et kredsmandat. Nu skulle han i politisk forpligtende sammenhænge til at have et synspunkt på hele spektret af politiske sagområder. Ikke at have et standpunkt kunne være det samme som at tage stilling alligevel. Mandatfordelingen magede det nemlig således, at hans stemme i visse situationer kunne blive afgørende for flertalsdannelsen: hvis VKZ og Enhedslisten samlet gik imod regeringen og SF støttede den.

Ifølge meningsmålingerne var det mindre overraskende, at det valgtekniske samarbejde mellem partier og grupperinger på den yderste venstrefløj »Enhedslisten – De Rød-Grønne« vandt seks mandater. Den ubetingede og klare modstand mod EU er den sandsynligste forklaring på fremgangen.

Figur 1. Mandatfordelingen i Folketinget 1945-94. Pct.



Trods det faktum at ca. 25% af vælgerne skiftede parti, blev der ikke røkket ved det grundlæggende balancepunkt mellem venstrefløj, centrum og højrefløj. Også det karakteristiskum blev bekræftet: det er primært inden for blokkene, at skiftene sker. Det forholdt sig derfor stadig sådan efter valget, at det var midten, der bestemte, til hvilken side flertalsdannelsen skulle finde sted, – og som så ofte før var RV afgørende. Uden dem kunne der ikke skabes hverken et borgerligt flertal eller et flertal for en socialdemokratisk ledet regering. Det radikale slogan: enten sidder vi i regering eller også regerer vi alligevel, var gyldig også efter valget.

Men selvom det grundlæggende balancepunkt var det samme som altid, skete der dog nogle interessante forskydninger. På intet tidspunkt siden jordskælvsvalget i 1973 har VKZ haft så stor en andel af mandaterne i Folketinget. Og på intet tidspunkt har midten været så beskedent repræsenteret. Samlet måtte Socialdemokratiet og den øvrige venstrefløj notere en beskedent tilbagegang. Valget indebar altså en bevægelse mod højre og en udtynding af midten. Så selvom VKZ-projektet slog fejl denne gang, kan der på lidt længere sigt aftegne sig et perspektiv i retning af, at et ved-

varende, massivt og samlet pres fra den kant kan føre til en skarpere to-blokdannelse, hvorved midten gradvist risikerer at blive kvast. I 1994 kostede konfrontationen således KRF dets fire pladser i Folketinget.

3. Regeringsdannelsen

Regeringen var som tidligere nævnt ikke trådt tilbage. Da valgresultatet forelå meddelte statsministeren på valgaftenen, at han næste dag ville indgive ministeriets afskedsbegæring og opfordre Dronningen til at indkalde partilederne, så de kunne give deres råd om, hvem de mente burde lede forhandlingerne om dannelsen af en ny regering. Selve regeringsdannelsen forløb enkelt og ukompliceret. SD, RV, CD, SF og Enhedslisten, ialt 95 mandater, pegede på Poul Nyrup Rasmussen som forhandlingsleder, medens V, K og Z (83) pegede på Uffe Ellemann-Jensen. Jacob Haugaard, om hvem der en kort stund var tvivl, om han overhovedet skulle deltage i dronningerunden, meldte pas. Af en forhandling mellem forhandlingslederen og SF og Enhedslisten fremgik det, at de på den ene side ikke ville være en S-RV-CD-regerings parlamentariske grundlag, men at de på den anden side heller ikke ville møde en sådan regering med et mistillidsvotum, straks den fremstillede sig for Folketinget. Dermed var vejen banet for den ventede trepartiregering. Forhandlingerne mellem de tre partier om et regeringsgrundlag forløb ligeledes uddramatisk og den 26.9.94 kunne de præsentere det færdige resultat. Et 17 sider langt papir, der i runde og relativt uforpligtende vendinger i alt væsentligt bebudede en fortsættelse af den forrige regeringens politik.

Besættelsen af de enkelte ministerposter forløb med lidt mere dramatik. Dels var der uklarhed om, hvorvidt skatteminister Ole Stavad skulle fyres grundet usikkerhed om hans ansvar i forbindelse med lovligheden af et skattefradrag på 173 mio. kr. til Sparekassen Nordjylland og korrektheden af hans

orientering af Folketinget, dels måtte præsentationen af de nye ministre for Dronningen udsættes en halv time, fordi Bjørn Westh takkede blankt nej til at blive formand for Folketinget. Han stilede efter at blive Danmarks nye EU-kommissær, men den post havde de tre regeringspartier givet til Ritt Bjerregaard. Udgangen blev, at Ole Stavad forblev skatteminister, og at Erling Olsen med få sekunders betænkningstid måtte aflevere justitsministeriet til Bjørn Westh og selv overtage formandsstolen i folketingssalen. Herefter så ministeriet således ud:

Statsminister: Poul Nyrup Rasmussen (SD).
Økonomiminister og minister for nordisk samarbejde: Marianne Jelved (RV).

Erhvervsminister: Mimi Jakobsen (CD).

Finansminister: Mogens Lykketoft (SD).

Udenrigsminister: Niels Helveg Petersen (RV).

Justitsminister: Bjørn Westh (SD).

Miljø- og energiminister: Svend Auken (SD).

Undervisningsminister: Ole Vig Jensen (RV).

Minister for udviklingsbistand: Poul Nielson (SD).

Indenrigs- og kirkeminister: Birthe Weiss (SD).

Arbejdsminister: Jytte Andersen (SD).

Skatteminister: Ole Stavad (SD).

Forsvarsminister: Hans Hækkerup (SD).

Kulturminister: Jytte Hilden (SD).

Trafikminister: Jan Trøjborg (SD).

Socialminister: Karen Jespersen (SD).

Sundhedsminister: Yvonne Herløv Andersen (CD).

Boligminister: Ole Løvig Simonsen (SD).

Forskningsminister: Frank Jensen (SD).

Landbrugs- og fiskeriminister: Henrik Dam Kristensen (SD).

Med 2 ministre til CD, tre til de radikale og 15 til SD havde regeringen 20 medlemmer, fire mindre end den forrige regering. Den parlamentariske situation for regeringen var vanskelig. Med Enhedslisten indvalg var der

nu lagt pres på SF, et pres som igen kunne forplante sig til SD og vanskeliggøre V og K's inddragelse i samarbejdet, som RV og især CD ønskede. Nogen sikker parlamentarisk basis havde regeringen ikke. Den måtte enten vælge side eller krydse sig frem fra sag til sag. Derfor var regeringens åbningstale afventende og meget lidt forpligtende. Udover kraftigt at advare regeringen om, at den ikke skulle forvente, at V og K ville hjælpe med at gennemføre det sure, hvorefter den gennemførte det søde med SF og Enhedslisten, var tonen under åbningsdebatten meget fredelig og afdæmpet. Alle forbeholdt sig deres stilling. Mindretalsparlamentarismen var igen rådende, en tilstand som tidligere havde ført til valg hvert andet år.

4. Den videre politiske udvikling

Tonen var derimod skarp, i det der blev benævnt Stavadsagen. Præsidenten for Sø- og Handelsretten, dommer Frank Poulsen, var i efteråret 1993 sat til at undersøge om skattemyndighederne via en telefax i en sen nattetime havde bevilget Sparekassen Nordjylland et skattefradrag på 173 mio kr og om dette var lovligt. (se Økonomi og Politik nr.1 1994 side 56ff). Den 3.10.94 afleverede Frank Poulsen en 900 siders rapport, der fastslog, at fradraget var ulovligt, men at sparekassen alligevel skulle have fradraget, fordi staten havde skabt »berettiget forventning« hos sparekassen om, at den ville få fradraget. Den juridiske side af sagen var herefter afklaret. Tilbage stod det politiske ansvar, først og fremmest om Ole Stavad bevidst havde vildledt Folketinget. For V, K, og Z var der ingen tvivl. De forlangte i meget skarpe vendinger under en ophedet debat i Folketinget den 13.10.94, at Ole Stavad omgående trådte tilbage. Men regeringspartierne fik støtte fra SF og Enhedslisten til, at denne del af afføren skulle undersøges i et dertil nedsat folketingsudvalg med SF's formand Holger K. Nielsen som formand. Det kom derfor som en stor overraskelse, at Ole Stavad den

1.11.94 alligevel efter samråd med statsministeren trådte tilbage. Kritikerne af statsministerens håndtering af regeringsdannelsen fik hermed et yderligere argument. Og oppositionen tilkendegav, at nu måtte det i stedet være statsministeren, der måtte stå til ansvar i »Stavadudvalget«. Sagen ville ikke blive henlagt. Som ny skatteminister udnævntes direktør i Arbejdernes Erhvervsråd Carsten Koch.

De borgerlige politikere og vælgere, der havde været skeptiske over for VKZ-samarbejdet, fik givetvis bekræftet deres skepsis i løbet af efteråret, hvor endnu et kapitel i Fremskridtpartiet omfangsrige saga om intern splittelse og personopgør blev skrevet. Tabet af det ene mandat havde forrykket magtbalancen mellem »strammere« og »slappere« i folketingsgruppen til fordel for »strammerne«. Den 4.10.94 kunne pressen meddele, at Pia Kjærsgaard var på vej væk fra magten i Fremskridtpartiet. Imod hendes ønske, og efter hendes opfattelse også imod tidligere aftaler, ville et flertal på seks mod fem i folketingsgruppen vælge Kim Behnke som ny gruppeformand efter Aage Brusgaards i forvejen annoncerede og iøvrigt frivillige tilbagetræden. Skete det, ville Pia Kjærsgaard trække sig som politisk ordfører, en post hun havde haft siden 1985. De seks »strammere« betragtede hendes trussel som teatertorden og valgte den 5.10.94 Kim Behnke som gruppeformand. Herefter nedlagde Pia Kjærsgaard ordførerhvervet med bitre bemærkninger om illoyalitet, træthed over de evindelige magtkampe og generel uenighed i det politiske kursskifte, som hun mente, hans valg var udtryk for. Alt dette benægtes på det kraftigste af Kim Behnke. Nogen ny ordfører blev ikke valgt. Partiet stod uden leder.

Begivenheden udløste stærke reaktioner i partiorganisationen. Et udvidet repræsentantskabsmøde, en slags »minilandsmøde« uden nogen form for kompetence, blev hasteind-

kaldt til afholdelse den 8.10.94. Selvom de 300 fremmødte tillidsfolk forlangte ro i partiet, fastholdt folketingsgruppens flertal sin ret til suverænt at vælge gruppeformand, og Pia Kjærsgaard fastholdt, at hun kun ville genindtræde som ordfører, såfremt Kim Behnke trak sig som gruppeformand. Situationen var fastlåst og personopgøret bittert. Partiet var fortsat uden reel ledelse. Først den 25.10.94 valgte gruppen med 7 stemmer (4 undlod) Jan Kørpe Christensen som ny politisk ordfører. Han og Kim Behnke betragtes herefter som en form for kollektiv ledelse. Men uroen fortsatte.

Den 29.10.94 kom det frem, at sekretariatschef Peter Skaarup var blevet fyret af folketingsgruppen, hvilket landsformanden Poul Lindholm Nielsen var dybt utilfreds med. Hovedbestyrelsen opsigede alt samarbejde med folketingsgruppen, og der blev taget initiativer blandt de lokale tillidsfolk med henblik på at indbringe en eksklusionssag mod Kim Behnke til hovedbestyrelsen. Parallelt med personopgøret drejede konflikten sig altså også om noget så fundamentalt for et parti som kompetencefordelingen mellem folketingsgruppen og partiorganisationen. Et »forsoningsmøde« den 16.11.94 mellem de stridende parter bragte udover en genansættelse af Peter Skaarup på et lavere niveau ikke nogen endelig afklaring eller ro. Striden fortsatte ind i den nye år.

At Fremskridtpartiet var uden reel parlamentarisk indflydelse efter valget, var en befordrende omstændighed for udviklingen af den interne uro. Partiet var hurtigt blevet koblet af finanslovsforhandlingerne. Det samme blev SF. Den 21.11.94 kunne finansminister Mogens Lykketoft fremlægge det resultat, som regeringspartierne og VK havde forhandlet sig frem til i relativ ro og mag. Det indebar en beskeden finanspolitisk stramning i forhold til regeringens oprindelige forslag, idet statens underskud nu blev anslået til ca. 41

mia. kr., en fortsættelse af orlovsordningerne med nedsatte satser samt en stramning af retten til forældreorlov, en stramning af rådhedsreglerne for de ledige på arbejdsmarkedet, besparelse på søskenderabatten og hjemmerservicepuljen, forenkling og opstramning af aktiveringen af bistandsklienter og kontanthjælpsystemet, forhøjelse af børnechecken til børn mellem 0-3 år, øget fradrag for befordringsudgifter, en 1-årig forsøgsordning hvor pengene følger den enkelte patient m.h.p. nedbringelse af ventelisterne for knæ- og diskusprolaps lidelser. Plus meget mere.

Politisk var forliget forventeligt. Begge parter havde givet og taget. Regeringen ønskede forlig til den side i salen, og VK havde ingen interesse i på nuværende tidspunkt at fremtvinge en anden udgang på situationen. For SF var forliget endnu en understregning af den lidet attraktive position partiet var placeret i efter valget. Irritationen var mærkbar, især fordi forhandlingerne om grønne afgifter på især V og K's foranledning var blevet udskudt til 1995. Medvirkende hertil var imidlertid også den afstand, der kunne konstateres mellem RV og CD, dels med hensyn til selve lovgivningens udformning vedrørende disse afgifter, dels med hensyn til hvorledes regeringen parlamentarisk skulle tackle dette spørgsmål. Ved den endelige afstemning stemte Enhedslisten, SF og Fremskridtspartiet imod, resten for.

Tilstanden af relativ fred og fordragelig efter finanslovsforliget blev dog et par uger efter brat afbrudt af en noget uventet og meget ophedet debat om de bosniske flygtninge. Regeringen havde fremsat et lovforslag om at give 18.000 bosniske flygtninge varig opholdstilladelse. Det indebar, at de gradvist skulle flyttes fra flygtningecentrene og sluses ud i det danske samfund. Nogle fremtrædende socialdemokratiske borgmestre, bl.a. den tidligere formand for Kommunernes Landsforening Thorkild Simonsen fra Århus, ytrede

offentligt store betænkeligheder ved den yderligere belastning, de mente, dette ville påføre deres kommuner. Endnu en gang blev Socialdemokratiets problemer i flygtninge- og indvandrerspørgsmålet blotlagt. Bedre for SD blev det ikke af, at oppositionen gik stærkt ind i sagen, da den gav borgmestrene ret og derfor ønskede yderligere forhandlinger om lovforslaget. På Venstres initiativ blev den sjældent brugte paragraf 41 i Grundloven taget i anvendelse: to femtedele af Folketingets medlemmer kan skriftligt begære, at tredje behandlingen af et lovforslag tidligst kan finde sted tolv søgnedage efter forslagets vedtagelse ved anden behandling. V, K og Z's folketingsmedlemmer underskrev en sådan anmodning, og lovens endelige vedtagelse blev efter en ilter og følelsesladet debat udsat til januar 1995. Den hidtidige brede enighed i disse spørgsmål mellem de store partier var brudt, i hvert fald i den konkrete sag, men måske også fremover. Tonen var meget skarp og flygtninge- og indvandrerproblematikken trængte sig med stigende styrke frem på den politiske dagsorden.

Manuskriptet afsluttet den 10.1.1995.

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi

Referat af årsmødet den 9.maj 1994

1. Valg af dirigent.
Hans Jørgen Nielsen blev énstemmigt valgt.
2. Styrelsens beretning.
Niels Kærgård redegjorde for selskabets virke i årets løb og Peter Nedergaard for tidsskriftets situation.
Generalforsamlingen godkendte énstemmigt beretningerne.
3. Regnskabsaflæggelse.
Peter Wendt forelagde regnskabet for 1. april 1993 til 31. marts 1994. Det viste et overskud på godt 29.000.
Generalforsamlingen godkendte énstemmigt regnskabet.
4. Forslag til vedtægtsændringer. Et forslag fra styrelsen om en totalmodernisering af grundbestemmelserne blev énstemmigt vedtaget. Hovedindholdet er, at medlemskredsen nu defineres som Økonomi og Politik abonnenter, hvor nye medlemmer tidligere skulle udpeges af årsmødet. For at sikre kontinuiteten i det nye system vælges styrelsesmedlemmerne til gengæld for tre år ad gangen.
5. Valg af styrelse.
For at komme ind i det nye system med 3-årige valg, valgtes

Niels Kærgård og Lars Bille for 3 år,
Peter Wendt og Steen Thomsen for 2 år
og Hans Christian Johansen for 1 år

6. Valg af revisor.
Niels-Henrik Topp valgtes til revisor.

7. Eventuelt.
Ingen bemærkninger

Niels Kærgård
(Formand)

Hans Jørgen Nielsen
(Dirigent)

Grundbestemmelser for Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi

Vedtaget den 18. juni 1960 og ændret den 9. maj 1994

§ 1.

Selskabets navn er Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi – Society of Economics and History.

§ 2.

Selskabets opgave er at udbrede kendskab til udenlandsk og dansk politologi, moderne historie og samfundsøkonomi. Dette sker bl.a. ved udgivelse af tidsskriftet »Økonomi og Politik«.

§ 3.

Selskabet kan mod betaling lade udføre arbejder, som falder indenfor dets formål.

§ 4.

Selskabets myndigheder er årsmødet og styrelsen.

§ 5.

Selskabets medlemmer er abonnenterne på »Økonomi og Politik«.

§ 6.

Det ordinære årsmøde, der er Selskabets øverste myndighed, afholdes i maj. Medlemmerne indkaldes hertil med mindst 14 dages varsel, normalt via »Økonomi og Politik«.

Dagsorden for årsmødet er:

1. Valg af dirigent
2. Styrelsens beretning
3. Regnskabsaflæggelse
4. Valg af styrelsesmedlemmer jvf. § 7
5. Valg af revisor jvf. § 11
6. Indkomne forslag
7. Eventuelt

§ 7.

Styrelsen består af 5 medlemmer. De vælges for 3 år ad gangen på årsmødet. Højst 2 styrelsesmedlemmer kan være på valg samtidigt. Genvalg kan finde sted. Det skal tilstræbes, at både økonomerne, politologerne og historikerne er repræsenteret i styrelsen.

§ 8.

Styrelsen konstituerer sig med en formand, en næstformand og en kasserer. Hvervet som næstformand og kasserer kan bestrides af samme medlem at styrelsen.

§ 9.

Styrelsen ansætter en redaktør for »Økonomi og Politik«, udpeger et redaktionsudvalg til at bistå redaktøren og træffer aftale om udgivelse af tidsskriftet. Både styrelsesformanden og redaktøren kan indkalde redaktionsudvalget.

§ 10.

Styrelsen kan indkalde til ekstraordinært medlemsmøde med samme myndighed som det ordinære årsmøde.

Styrelsen skal indkalde et sådan medlemsmøde, hvis mindst en tredjedel af medlemmerne skriftligt retter anmodning herom.

Indkaldelsesfristerne i § 6, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse for disse medlemsmøder.

§ 11.

Selskabets regnskabsår er kalenderåret. Dets regnskab revideres af en årsmødevalgt revisor.

§ 12.

Ændringer af selskabets grundbestemmelser skal vedtages af to på hinanden følgende ordinære årsmøder. Selskabets nedlæggelse kan ske efter tilsvarende regler som ændringer af grundbestemmelserne.

Anmeldelser

Bent Christensen: Forvaltningsret: Prøvelse

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udg. 1994
330 sider hæftet, bogladepris kr. 350,00

Heldigvis fortsætter Bent Christensen sit store og vigtige forfatterskab uanset, at han for nogle få år siden på grund af alder gik på pension. Det er godt at se, at han så langt fra er gået tabt for forskningen. Denne nye bog lever sandelig op til den kvalitet, som man må forvente fra denne forfatter. Den foreliggende udgivelse er 2. udgave af en bog med samme navn fra 1988. Omkring halvdelen af bogen er dog splinterny, mens den anden halvdel er en ajourføring og let revision af 1. udgaven.

Den lettere reviderede del vedrører domstolsprøvelse af forvaltningsakter. De nye dele vedrører dels anden prøvelse af forvaltningsakter, bl.a. administrativ rekurs, kommunaltilsyn og ombudsmandens indseende. Desuden er der et kort forsøg på at give en fornemmelse af prøvelse af den brogede forvaltningsvirksomhed, der ikke resulterer i forvaltningsakter. Det er bl.a. det, der ikke helt præcist sammenfattes i den af ombudsmanden meget brugte betegnelse »god forvaltningsskik«, som ikke har helt skarpe konturer. Her er det svært at systematisere og forfatteren taler beskedent om strejflys. Men det er særdeles fortjenstfuldt, at forfatteren tager det op til behandling og Christensen giver, hvad man vel kan betegne som nyttige notater om emnet.

Som helhed kaster Bent Christensen mere end strejflys over bogens emnekreds. Der bruges sine steder skarpt lys og styringen af lyset er ret så tålmodig og systematisk. Det billede, som efterhånden tegner sig, er, at dansk forvaltningsret og dens prøvelse har mange områder med uklarheder, uafklaretheder og mangel på systematik. Selv om

forfatterens sigte ikke i første række er retspolitisk, men retsdogmatisk, så har bogen derfor så klart retspolitisk interesse. En indkredsning af gældende ret slår, især når man finder ejendommelige og uklare forhold, helt naturligt over i retspolitiske tanker.

Vi finder syn for sagen om, at jura ikke er en entydig verden. Lad os tage et centralt eksempel: Det er på en særlig måde karakteristisk for dansk forvaltningsret, at domstolenes prøvelsemuligheder er begrænset af såkaldte endelighedsbestemmelser. De kan ses som spor fra enevælden, hvor domstolene ikke kunne prøve forvaltningsafgørelser. Der skete ganske vist i praksis afvigelser fra denne tradition allerede få årtier efter enevældens fald. Men i mange juristers forståelse var domstolene afskåret fra prøvelse, hvis de kom til det resultat, at en sag hørte under forvaltningens kompetenceområde. Det var ikke en holdbar opfattelse, og den er nu opgivet. Men alligevel sætter historien stadig spor. Ifølge Bent Christensen på den måde, at der er udviklet en del »endelighedsbestemmelser«, d.v.s. lovbestemmelser, der afskærer eller begrænser domstolsprøvelse. Og der kommer stadig nye »endelighedsbestemmelser« til, således i udlændingelovens paragraf 56, stk. 3. Tilføjelser foretages vel undertiden af økonomiske hensyn.

Man kan rejse spørgsmålet om, hvor vidt disse endelighedsbestemmelser ikke er indgreb i domstolenes muligheder for at give ekstern kontrol af forvaltningen. Hvis man gør det, så får man ringe klarhed af at se i Grundloven.

Grundlovens paragraf 63, hvis stk. 1, 1. punktum lyder: »Domstolene er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighmyndighedens grænser«. Nu er det sådan, som Bent Christensen skriver det, at denne vigtige sætning efter nutidens

juridiske sprogbrug ingen umiddelbart begribelig mening har. Den havde en mening i 1849, fordi den da bagudrettet angav, at en borger kunne gå direkte til domstolene, uden om Kongen, hvis han ville klage over øvrigheden. I modsætning til under enevælden. Spørgsmålet er så om det taler imod endelighedsbestemmelser?

Uanset Grundlovens altmodiske sprog, så har der dannet sig den dominerende opfattelse, at endelighedsbestemmelserne ikke støder an mod Grundloven. Men det er så åbenlyst svært at beskrive, hvad der så er gældende ret. Hvem skal således tolke endelighedsbestemmelsernes rækkevidde? Nogle jurister mener, at domstolene, der jo skal være uafhængige, uden lovgivningsmagts indblanding selv fortolker og fastlægger, hvor de kan prøve og hvor de ikke kan det. Det mener Christensen dog ikke. På den anden side mener Christensen, at lovgivningsmagten ikke *fuldstændig* kan afskære fra domstolsprøvelse af forvaltningsakter. Christensen går så ind i en mere subtil tolkning, som jeg ikke skal følge nærmere her, pointen er her, at vi befinder os på et kontroversielt og uklart område. Et område hvor et begrænset antal jurister overhovedet forstår problemstillingen og hvor de ikke er indbyrdes enige. Man må i al fald ifølge Christensen konstatere, at det er svært præcist at beskrive, hvor grænserne går både for lovgivningsmagten og domstolene. Der er i praksis uklarhed om, hvor meget endelighedsbestemmelserne begrænser domstolsprøvelsen. Der er fra 1980'erne endog eksempler på, at de er blevet ignoreret i nogle få landsretsdomme.

Eksemplet med domstolsprøvelse er et blandt mange på, hvordan vore uafklarede og endnu af enevælden mærkede forfatningsforhold og forvaltningstraditioner trækker spor i en statslig hverdag, som vel også forudsættes at bygge på et retsstatsideal med et ikke ubetydeligt mål af orden, klarhed og konsekvens?

I samme tråd går det, at der gælder ingen almindelig regel om at klage i den administrative rekurs. Området er et mylder af enkeltordninger i love og anordninger mere eller mindre ad hoc. Et andet vigtigt eksempel: Christensen konstaterer, at heller ikke princippet om at kunne klage opad til ministeren, længere gælder – selv om det dog fortsat gælder i mange tilfælde. I stedet har »udviklingen

forladt det historiske udgangspunkt uden at sætte noget sammenhængende og overskueligt i stedet«.(s. 233) Selv hvor rekurs til centraladministrationen er bevaret standser den i vidt omfang på direktoratsniveau. Der er samtidig en tendens til at reducere antallet af rekursinstanser til en.

Bogen har en kort, men forvaltningspolitisk set særdeles vigtig efterskrift. Christensen peger på, at der ikke just er mangel på prøvelsesmuligheder, men at systemet er urimeligt uoverskueligt. Det ville umiddelbart være nærliggende at overveje at indføre forvaltningsdomstole. Men her er der vanskeligheder. Dels udformede politikere trods sagkyndig advarsel paragraf 63, stk. 2 i Grundloven så den hindrer en konsekvent gennemførelse af den kontinentaleuropæiske model med to sideordnede domstolssystemer. Grundloven taler her om at afgørelser ved eventuelle forvaltningsdomstole kan indbringes for Højesteret. Nu kunne det problem jo løses, hvis vi alligevel fik en ny grundlov indenfor en overskuelig tid – hvad der dog ikke just er umiddelbar udsigt til. Og i al fald for Christensen som så mange andre af hans generation ser det uoverstigeligt svært ud at få en ny Grundlov. De husker vel den besværlige Grundlovsproces efter 2. verdenskrig, der alligevel kun gav moderate ændringer. Men i det hele taget er forfatteren pessimistisk med hensyn til grundlæggende systemreformer. Han fremfører også her den opfattelse, der vel altid har været hans forvaltningspolitiske grundsyn: At den bestående inertie er udpræget og at *den* rigtige løsning ikke er at øjne, bl.a. fordi organiserede interesser idag præger vore ankenævn. Og det er ikke realistisk at forvente, at de kan undværes. Man kan hertil også føje, at det kan da godt være, men at problemet nok lige så meget er, at de heller ikke let opgiver disse positioner. Forfatteren anbefaler her som ved andre ændringer konstante, skridtvise tilpasninger. Han mener, at kommunaltilsynet står først for tur i hvad man må antage skal være en løbende fornyelsesturnus.

Umiddelbart er det jo (snus)fornuftig snak. Men udover at man som læser måske er en anelse skuffet over, at det næsten skal være en naturlov, at al ændring i Danmark skal foregå i gåsegang, så må man egentlig spørge, *hvem* der skal sørge for at ændringerne får retning og konsekvens, så man undgår yderligere uorden i systemet? »Entropien« synes jo allerede at være øget i de årtier Bent Chri-

stensens har doceret sin pragmatiske inkrementalisme – selvsagt uden dog af den grund at være far til entropien. Hvis man vil være praktisk politisk i sin tænkning er det så ikke nødvendigt også åbent at diskutere, hvem er forandringsagenten? Og ville det så alligevel ikke være bedre at sigte forvaltningspolitisk lidt højere, hvis det viser sig, at Christensens anbefaling af inkrementalisme nok er adresseløs? For drejer en sammenhængende forfatnings- og forvaltningspolitik sig ikke om at institutionalisere nogle nye diskurser og fora, hvis vi ikke har meget af den slags i forvejen? Og drejer det sig ikke snart om at begynde forfatningsmæssigt på en frisk?

Anbefaling af en bog fra Bent Christensen er næsten en overflødighed. Man er i trygt selskab med denne forfatter, som har præget sit fagområde som ingen anden i fire årtier. Forfatteren ved præcis, hvad han gør, og lægger det svære stof klart frem også med klar angivelse af de problemer og begrænsninger, der kunne tænkes at ligge i hans tilgang. På mange måder arbejder han forbilledligt. Og bogen rummer et væld af systematiseret retsdogmatisk information. Bogen fortjener, hvis nogen endnu skulle være i tvivl herom, den varmeste anbefaling.

Tim Knudsen, lektor
Institut for Statskundskab, KU.

**Poul Nyboe Andersen:
Thorkil Kristensen.
En ener i dansk politik**

Udgivet under
»Dansk politik under forandring 1945-85«
Odense Universitetsforlag, 242 sider ill.
og med index. Kr. 190,00.

Thorkil Kristensen var professor i nationaløkonomi ved Handelshøjskolen i København, da han forholdsvis uforberedt kom ind i Rigsdagspolitik. Det skete da Knud Kristensen gjorde ham til finansminister i sin venstre-regering. Finansminister blev han igen i regeringen Eriksen-Kraft fra 1950-1953. Som minister fik han tilnavnet »Thorkil Livrem« for sit asketiske syn på både befolkningens og sit eget forbrug. Men respekteret var han og afholdt i den brede befolkning og af karikaturtegnerne, der

åbenbart har haft visse masochistiske tilbøjeligheder.

Med hans position i Venstre og navnlig i partiets rigsdagsgruppe var det derimod så som så. Det skyldtes, at han i sin politiske standpunkttagen prioriterede sine nationaløkonomiske synspunkter højere end partidisciplinen. Det var et forhold, der ifølge sagens natur navnlig kom frem i partiets oppositionsperioder. Den første alvorlige konflikt opstod i 1955, da Thorkil Kristensen ene mand i oppositionen stemte for den socialdemokratiske regerings afgiftslove. Året efter var han uenig med sine partifæller i spørgsmålet om folkepension til alle. Dengang gjorde han opmærksom på, at der hermed blev indført et nyt princip i velfærdsmodellen. I dag vil Thorkil Kristensen i sin himmel formentlig få en vis tilfredsstillelse ved at se, hvad hans gamle parti nu mener om den ting.

I første omgang tog Venstre-gruppen hans afvigelse pænt. Konflikten udviklede sig imidlertid i 1957, som Nyboe Andersen kalder »skæbneåret«. Dengang undlod Erik Eriksen nemlig af hensyn til sit samarbejde med de konservative at danne regering med de radikale eller alene på grundlag af Venstres egne mandater. Eriksens egen begrundelse gik ud på, at et langsigtet, troværdigt alternativ til socialdemokratiske regeringer forudsatte et fasttømret samarbejde med de konservative. Eriksen hævdede også, at han ikke turde stole på Thorkil Kristensens loyalitet. Denne begrundelse piller Nyboe Andersen effektivt og overbevisende fra hinanden ved at påpege følgende: For det første afveg Thorkil Kristensen kun fra partilinen i oppositionsperioder. For det andet ville loyalitetsproblemet jo i hvert fald ikke at have været mindre i den VK-regering, som Eriksen gerne ville have dannet.

Under Eriksens ledelse måtte Venstre derfor gå ind i en ny oppositionsperiode. Med forhenværende socialminister Poul Sørensen som den konservative ankermand – Nyboe Andersen kalder ham Eriksens onde ånd – blev oppositionssammenholdet cementeret med den såkaldte VK-plan i 1959. Først blev planen vedtaget i de to partigrupper hver for sig. Derefter blev den forelagt i noget så parlamentarisk usædvanligt som et fællesmøde. Omstændighederne ved arrangementet kan næsten betegnes som kupagtige. Thorkil Kristensen, der ikke anede uråd,

og som ikke var informeret om det forestående, var til møde på Jaruplund, og kunne – naturligvis kan man vist roligt sige – ikke godkende en plan, der i realiteten betød en betragtelig pengeudpumpning. Hans modstand mod planen blev begyndelsen til enden på hans politiske karriere.

Thorkil Kristensens afgang fra Venstre fik et politisk efterspil – Niels Westerbyes oprettelse af partiet Liberalt Centrum – som Nyboe Andersen lige netop strejfer. Det kunne dog have fortjent lidt mere indgående behandling. Både politisk-ideologisk og parlamentarisk-taktisk var partiet et forsøg på at føre nogle af Thorkil Kristensens ideer ud i livet.

I 1960 forlod Thorkil Kristensen Danmark til fordel for en post som generalsekretær i OECD. Den beklædte han i ni år. Biografien giver imidlertid ikke mulighed for at vurdere hans betydning for denne organisation. Derimod omtales grundigt hans mange frugtbare initiativer efter hjemkomsten som nationaløkonomisk skribent, som igangsætter af fremtidsforskningen og grundlægger af Institut for U-landsforskning. Denne mand, hvis otium havde været lige så flittigt som det egentlige arbejdsliv, døde i juni 1989. – Både omdømmet og mange af hans initiativer lever imidlertid videre.

Nyboe Andersen har nogle tankevækkende betragtninger over Thorkil Kristensen som ener og individualist. »Han kunne ikke spille l'hombre«, hedder det. Han var nemlig slet ikke noget socialt gemyt, havde svært ved at deltage i den mere letbenede small talk om løst og fast, og han etablerede ikke nærmere kontakt med sine kolleger i gruppen. Han indbød dem ikke til sit hjem, han havde det nemlig i det hele taget svært med selskabelighed »Jovial var han sidst af alt«. Under læsningen af Thorkil Kristensens forhold til gruppen kom jeg til at tænke på Christmas Møllers situation under grundlovsstriden i 1938-39 og under grænsekampen i 1947. Selv om han var partiets politiske leder blev også han isoleret fra sine gruppefæller, og det skyldtes efter min opfattelse også andet og mere end hans standpunkter i de aktuelle sager. På overfladen så det ganske vist anderledes ud for hans vedkommende, men i virkeligheden formåede heller ikke han at knytte nærmere personlige kontakter.

Både fagligt og politisk har Nyboe Andersens egen løbebane som nationaløkonom og som minister for Venstre haft mange lighedspunkter med Thorkil Kristensens. Han har derfor haft særlige forudsætninger for at skrive denne biografi. Herom vidner da også den vellykkede indlevelse i emnet. Til trods for at den er spækket med information, er den fængslende og letlæst. Det gælder selv de indledende slægtshistoriske afsnit, der jo ellers ofte kan være ørkenvandring i navne og steder uden stor interesse.

Til sidst skal det nævnes, at bogen også er et fint lille stykke videnskabshistorie om nationaløkonomien i Danmark og med karakteristikkere af nogle af dens ledende skikkelser. Alt i alt en bog, der kan varmt anbefales.

Wilhelm Christmas-Møller, lektor
Institut for statskundskab, KU

Iver Hornemann Møller: Velfærdsstatens udbygning

Samfundslitteratur, København 1994, 161 sider.

Litteraturen om den danske socialpolitik historie er i mange henseender mangelfuld. Den eneste mere omfattende fremstilling af processen, der ledte frem til gennemførelsen af socialreformen i 1933, har indtil nu været K.K. Steinckes noget sludrevorne erindringer, og derfor burde man egentlig hilse Iver Hornemann Møllers analyse af beslutningsprocessen velkommen.

Bogens gennemgående hypotese er da også interessant. Hornemann Møller vil se socialreformen i et mere langsigtet perspektiv end de traditionelle fremstillinger af Kanslergadeforliget og placerer den i et kompleks af fire såkaldte projekter, hvor han kalder de tre andre landbrugsstøtte, arbejdsløshedsunderstøttelse og beskæftigelse samt beskyttelse mod udenlandsk konkurrence. Alle fire projekter har deres ophav i 1920'erne, og antagelsen er, at muligheden for at drive et projekt igennem afhang samspillet mellem de socioøkonomiske klassers styrke i Danmark, statens aktivitet og den internationale magtstruktur. Den sidste betegnelse er uheldig, fordi den kan give forkerte associationer: Hornemann Møller beskæftiger sig udelukkende med udviklingen i det internationale økonomiske system.

Som fremstillingen skrider frem er der i øvrigt en del som tyder på, at det snarere er Kanslergadeforliget og de tidligere 1930'eres krisepolitik end socialreformens indhold, gennemførelse og effekter, som skal forklares. Det er for så vidt i orden, fordi man som Hornemann Møller med god ret kan rejse spørgsmålet, om ikke meget af den danske socialpolitik i dette århundrede var biprodukter af beslutninger på andre policy-områder. På den anden side gør det bogens titel noget misvisende.

Læser man imidlertid bogen som en fremstilling af socialreformens skæbne, løber man hurtigt ind i det problem, at forfatteren ingen steder gør rede for reformens indhold. Vi må nøjes med en henvisning til Hornemann Møllers bog om »Klassekamp og socialpolitik« fra 1981 eller – hvilket vil vække jubel blandt personalet på landets folkebiblioteker – K.K. Steinckes betænkning om »Fremtidens forsørgelsesvæsen« fra 1920.

Det er også lovlig flot, når forfatteren uden videre hævder, at forslagene i »Fremtidens forsørgelsesvæsen« var identiske med de lovforslag, Steincke fremsatte som socialminister i 1929-30, eller med den endelige socialreform. Det gælder ikke mindst, fordi Steincke først under sin tid som socialminister kobledes sine forslag med arbejdsmarkedspolitiske tiltag. Man kan også diskutere, om forslagene i »Fremtidens forsørgelsesvæsen« uden videre var identiske med Socialdemokratiets socialpolitik. Steincke var ikke nogen ukontroversiel person i partiet, og Hornemann Møller går alt for let hen over det forhold, at han i vid udstrækning havde skabt sin position via sit arbejde med lovkommentarer og for foreningen af sognekommuner.

Et af de helt store problemer med fremstillingen er imidlertid beskrivelsen af den proces, som førte frem til indgåelsen af Kanslergadeforliget. Bogens noter viser, at Hornemann Møller udelukkende har benyttet sig af senere fremstillinger. Henvisninger til Steinckes erindringer er fremtrædende, men forfatteren refererer også flittigt til den socialdemokratiske partihistorie »En bygning vi rejser« fra midten af 1950'erne foruden de bind af »Dansk socialhistorie« og »Gyldendals og Politikens Danmarkshistorie«, som dækker perioden 1900-1950.

Det betyder for det første, at Hornemann Møller ikke tager hensyn til Henrik S. Nissens diskussion

af den økonomiske udvikling i perioden mellem 1920 og 1940 i Gyldendals »Danmarks Historie«, der på mange måder problematiserer den traditionelle opfattelse af afvandringen fra landbruget i 1920'erne og den store krise i 1930'erne, som Hornemann Møllers fremstilling hviler tungt på.

For det andet bygger Hornemann Møllers beskrivelse af forhandlingsforløbet i januar 1933 næsten udelukkende på Steinckes erindringer, og fordi Steincke ikke var til stede ved de afgørende forhandlinger, konkluderer han, at socialreformen ikke spillede nogen rolle for indgåelsen af Kanslergadeforliget. Det er meget muligt, men man sidder tilbage med en fornemmelse af, at der bliver draget alt for vidtgående konklusioner på et alt for tyndt grundlag. Som læser havde man i det mindste været tjent med nogle overvejelser over sammensætningen af Socialdemokratiets forhandlingsdelegationer ved de forskellige kriseforhandlinger i begyndelsen af 1930'erne.

Hornemann Møller nægter udtrykkeligt at bruge primærkilder med henvisning til, at han er interesseret i årsagsforklaringer. Det ville være et rimeligt argument, hvis man kunne bygge på en omfattende og anerkendt forskning. For 1920'ernes og 1930'ernes vedkommende er forholdet imidlertid, at vi stadig mangler forskning i vigtige beslutningsprocesser, ligesom synet på den socioøkonomiske udvikling er under revision. Når basis er skrøbelig, kommer en bastant overbygning hurtigt til at vakle.

Analysens teori fortjener også et par ord. Hornemann Møller taler om kapitalismen som et politisk, økonomisk og ideologisk system, hvor alle tre elementer har forklaringskraft. Når alt kommer til alt, afskriver han imidlertid fuldstændig ideologiens betydning og kaster sig i et frådende angreb over bønderne og partiet Venstre. Man kan nu godt argumentere for, at både socialpolitikken og den danske kronepolitik i 1920'erne og 1930'erne var præget af betydelige konflikter mellem ideologiske aspirationer og materielle hensyn. Spørgsmålet om skattebyrdens udvikling og fordeling havde vel fortjent et par ord.

Hornemann Møllers forståelse af statens rolle ligger også på niveau med det, 1970'ernes universitetsmarxister præsterede. Det virker for det første,

som om han begår den fejl at identificere staten med de øverste embedsmænd, ligesom han for det andet ser statens magt som delegeret fra de socioøkonomiske klasser i deres kamp mod det internationale økonomiske system. Der er meget langt fra Hornemann Møller til kredsen omkring Theda Skocpol, hvor bla. Skocpol selv og senest Ann Shola Orloff har lavet meget interessante analyser af den amerikanske socialpolitik udvikling i første halvdel af dette århundrede. Her bliver de løfter om en diskussion af statens rolle og de materielle og ideologiske faktorer betydning for udfaldet af socialpolitiske beslutningsprocesser, som Hornemann Møller giver, mere end indfriet.

Man kan så læse bogen som en mere generel fremstilling af den politiske udvikling mellem 1920 og 1933, men her er problemet, at de allerede findes bedre. Når man alligevel skal på biblioteket for at finde oplysninger om socialreformens indhold, kan man passende lede efter bind 7 af Gyldendals »Danmarks Historie«, hvor Niels Finn Christiansen og Henrik S. Nissens beskrivelser og analyser af perioden mellem 1914 og 1940 er både let tilgængelige, informative og kritiske overfor den traditionelle opfattelse af den socioøkonomiske udvikling og socialpolitikens placering.

Jacob Christensen, forskningsstipendiat
Institut for statskundskab
Københavns Universitet

Økologi og økonomi

– et spørgsmål om værdi

Af Erik Sepstrup Jensen



Ozonhuller, drivhuseffekt, giftkatastrofer, forurennet jord og drikkevand, dyrarters forsvinden, kræft. Ord, der er blevet en almindelig del af det moderne sprog, og som en skygge følger industrisamfundet på dets vej mod fremskridt, vækst og det gode liv. Menneskets kritikløse anvendelse af naturen som råvaredepot og affaldsplads synes at være stødt mod nogle grænser, som kulturen er ganske uforberedt på.

Hvordan er vi endt med en økonomisk livsform, hvor (natur)værdier udtømmes i rekordtempo, hvor nutid foretrækkes for fremtid, hvor produktion går forud reproduktion? Med et værdisystem knyttet til et mekanisk vesterlandsk verdensbillede og til idéen om det borgerlige samfund og til »homo economicus« taber økonomien forbindelsen til naturen og til menneskets indre.

Med udgangspunkt i erosionen af naturgrundlaget behandler denne bog marked-økonomiens forhold til biosfæren og de mange implicitte værdiantagelser, der synes at forhindre den økonomiske praksis i at sikre økosystemernes frugtbarhed og menneskers sundhed. Bogen giver et bud på rammerne for en økologisk økonomi, der ikke ødelægger sig selv. En mere omsorgsfuld tænkning, der kunne forudsætte genskabelsen af en balance i menneskesindet, og hente sin kraft i generobringen af de »kvindelige værdier«, som gennem kulturhistorien er blevet fordømt som uværdige og som hindringer for fremskridtet.

Bogens forfatter, *Erik Sepstrup Jensen*, er cand.merc. fra Handelshøjskolen i København. Han er ansat på Skolen for Økologisk Afsætning i Århus og har desuden læst psykologi og arbejdet med praktisk miljøbeskyttelse i Danmarks Naturfredningsforening.

1. udg. 1995

244 sider, hæftet

Bogladepriis kr. 250,00



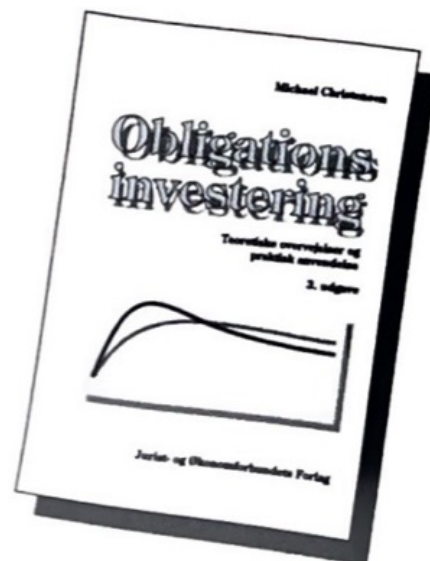
Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Gothersgade 133 · Postboks 2126 · 1015 København K · Telefon 33 95 97 00

Obligationsinvestering

Teoretiske overvejelser og praktisk anvendelse

Af Michael Christensen



Bogen giver en samlet fremstilling af de problemstillinger, som investorer står overfor ved investering i danske obligationer. 3. udgave er netop udkommet og samtlige eksempler er opdateret i overensstemmelse med de faktiske obligationsmarkeder. Herudover indeholder den ny udgave en lang række væsentlige udvidelser. Bl.a. beskrives binomialmodellen repræsenteret ved Black, Derman & Toy modellen detaljeret i relation til prisfastsættelsen af såvel inkonverterbare som konverterbare obligationer og optioner. Endvidere beskrives de vigtigste rentestrukturteorier, udviklet i kontinuert stokastisk tid med udgangspunkt i en generel ligevægtsmodel, bl.a. Cox, Ingersoll & Ross modellen.

På porteføljesiden beskrives REPO's og Barbells, ligesom beskrivelsen af futures og optioner er udvidet med en beskrivelse af, hvordan risikonøgletal kan opgøres for en portefølje, der indeholder futures og optioner. Optionskapitlet er udvidet med en lang række standardeksempler på optionsstrategier og risikonøgletal.

Kapitlet om konverterbare obligationer er helt omskrevet således at udgangspunkt for prisfastsættelsen er binomialmodellen. Herudover er kapitlet bl.a. udvidet med en beskrivelse af konveksiteten for konverterbare obligationer.

Michael Christensen er cand.oecon. fra Århus Universitet og Ph.D. fra University of Southampton. Han er ansat som lektor ved Handelshøjskolen i Århus og samtidig ekstern lektor ved Århus Universitet.

3. udg. 1995

320 sider, hæftet

Bogladepriis kr. 460,00



Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Gothersgade 133 · Postboks 2126 · 1015 København K · Telefon 33 95 97 00