

Nr. 4 - 1992
65. årgang

Øko no mi & Poli tik

**Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag**

Økonomi & Politik 1992

65. årgang nr. 4. December 1992

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

Redaktion og Bestyrelse:

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Formand: Professor Niels Thomsen, Institut for Økonomisk Historie, Københavns Universitet.

Ansvarshavende redaktør:

Steen Thomsen, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Handelshøjskolen i København, Nansensgade 19, 1366 København K. Telefon 33 15 40 70.

Anmeldelsesredaktion:

Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Redaktionsudvalg:

- Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Lektor Carsten Due-Nielsen, Institut for Samtidshistorie, Københavns Universitet
- Professor Egil Fivelsdal, Institut for Organisation og Arbejdssociologi, Handelshøjskolen i København
- Lektor Niels Kærgaard, Økonomisk Institut, Københavns Universitet
- Lektor Hans Jørgen Nielsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Professor Niels Thomsen, Institut for Økonomisk Historie, Københavns Universitet (Bestyrelsesformand for Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi).
- Lektor Christian Thune, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Produktion, administration og markedsføring:

Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
Gothersgade 133
1123 København K
Telefon 33 14 29 20
Telefax 33 32 58 05

Abonnement for 1992:

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

Tryk: Gentofte Tryk, Charlottenlund

ISSN 030-1906

Indhold

Redaktionelt forord	3
----------------------------	----------

Ustabiliteten i det danske politiske system	4
--	----------

Finn Østrup

Maastrichttraktaten i føderalistisk belysning	13
--	-----------

Thomas Pedersen

Budgetteorien og Saudiarabiens oliepolitik	27
---	-----------

Hans Linderoth

Kommunevalgenes indvirkning på den økonomiske politik	46
--	-----------

Otto Brøns-Petersen

Kommunalforskning og politologer	55
---	-----------

Peter Bogason

Økonomisk kronik, 1. halvår 1992	66
---	-----------

Henrik Fænø

Anmeldelser	73
--------------------	-----------

- Industripolitik i Danmark og Sverige
- Politisk-psykologisk udvikling i Danmark
- En radikaler
- EF og den sociale dimension
- Uddannelsespolitik i EF
- Nyere tendenser i dansk forvaltningsretlig teori

Redaktionelt forord

Ø&P nr. 4, 1992 har ikke noget overordnet tema, men bringer nogle uafhængige bidrag i grænsfeltet mellem økonomi og politik.

Hæmmes Danmark af ustabilitet i det politiske system? Er vi på vej mod et føderalistisk Europa? Kan en analyse af Saudiarabiens oliepolitik sige noget om de fremtidige oliepriser? Slækker kommunerne på budgettet

op til kommunalvalg? Fungerer kommunerne i det hele taget hensigtsmæssigt?

Disse og andre spørgsmål tages op til debat. Desuden bringer vi som vanligt en oversigt over den økonomiske udvikling og nogle anmeldelser.

Steen Thomsen
Redaktør

Ustabiliteten i det danske politiske system

**Finn Østrup, lektor, Institut for Finansiering,
Handelshøjskolen i København**

1. Indledning

I artiklen opstilles seks indikatorer for stabiliteten i det politiske system. På grundlag af de seks indikatorer påvises det, at Danmark har haft størst ustabilitet blandt 11 vesteuropæiske lande i perioden 1970-90 (afsnit 2). I afsnit 3 diskuteres, om politisk ustabilitet er skadelig, og spørgsmålet rejses, om ustabiliteten i det politiske system har medvirket til en række af de problemer, som det danske samfund står overfor, og hvor det har været vanskeligt at nå frem til holdbare løsninger. I afsnit 4 diskuteres kort nogle mulige årsager til ustabiliteten, f.eks. er det muligt, at homogeniteten i det danske samfund, en større afstand mellem politikere og vælgere samt problemerne omkring velfærdsstaten har bidraget til ustabilitet. I afsnit 5 opridses kort nogle mulige løsningsmodeller.

2. Indikatorer for ustabiliteten i det politiske system

I tabel 1-4 er opstillet 6 indikatorer for stabiliteten i det politiske system i 11 vesteuropæiske lande i perioden 1970-90. Undersøgelsen omfatter ikke USA, da USAs politiske system på væsentlige punkter adskiller sig fra det vesteuropæiske, bl.a. på grund af kongresmedlemmernes løsere partidisciplin samt præsidentembedets stærke stilling.¹

En indikator for politisk ustabilitet kan være *antallet af valg*, der er angivet i tabel 1 for de 11 vesteuropæiske lande. For Norge er tallet ikke meningsfyldt, da der ikke er opløsningsret for parlamentet. Korte intervaller mellem valg må ventes at gøre det vanskeligt at nå til enighed om upopulære beslutninger, der kan fremkalde en negativ vælgerreaktion. Endvidere må det antages, at det for et parti i perioden forud for et valg er vanskeligt at deltage i kompromiser, da det kan give anledning til en negativ vælgerreaktion, at et parti renoncerer på krav i partiprogrammet.

En anden indikator for politisk ustabilitet kan være den *gennemsnitlige ændring i de største partiers repræsentation i parlamentet ved et valg* (se tabel 1). For hovedparten af landene er angivet den gennemsnitlige ændring, der ved et valg er sket for de tre største partiers repræsentation i parlamentet, for UK og Østrig er dog angivet ændringen i de to største partiers gennemsnitlige repræsentation. Repræsentationen er opgjort ved et partis andel af pladser i parlamentet. Hvis et parti har en stor sandsynlighed for at opleve betydelige ændringer i sin repræsentation i parlamentet, er det mere sandsynligt, at parlamentsmedlemmerne vil tage en kort tids-horisont og manøvrere efter udelukkende at opnå den største stemmetilslutning. Dette kan ligeledes gøre det vanskeligt at træffe

upopulære beslutninger og/eller at indgå kompromiser.

I tabel 2 er angivet *regeringens sammensætning*. Det er beskrevet, i hvor stor del af perioden 1970-90 der i de viste lande har været (1) en flertalsregering bestående af et parti, (2) en flertalsregering bestående af flere partier, (3) en mindretalsregering bestående af et parti, samt (4) en mindretalsregering bestående af flere partier. Endvidere er det vist, i hvilket omfang landet i den viste periode har stået uden regering. Endelig er vist det gennemsnitlige antal partier, der i perioden 1970-90 har deltaget i flerpartiregeringer.

Det må antages at være en fordel for et land at have regeringer, der er i besiddelse af handlekraft defineret som mulighed for at få vedtaget lovgivning i parlamentet. Det er sandsynligt, at en flertalsregering bestående af kun et parti kan udvise størst handlekraft. Den næststørste handlekraft må antages at findes hos en flertalsregering bestående af flere partier, da det forhold, at partier er i regering, giver en ekstra tilskyndelse til at nå til enighed om vigtige spørgsmål for herved i fællesskab at kunne vise resultater over for vælgerne. Endvidere er det sandsynligt, at regeringssamarbejdet gennem fælles information og gennem hyppige kontakter bevirker en konvergens med hensyn til interesser for regeringsdeltagerne, hvilket letter muligheden for at nå fælles standpunkter.

Endelig må der ventes mindst handlekraft, hvis der er mindretalsregeringer, da det herved politisk vil være sværere at nå til enighed med partier uden for regeringen. Det må dog afhænge af den konkrete politiske konstellation i parlamentet, i hvilket omfang en mindretalsregering har handlekraft. Som en gennemsnitsbetragtning er det sandsynligt, at en mindretalsregering bestående af flere partier er udtryk for mindre handlekraft end en mindretalsregering bestående af et parti. Det

forhold, at der i en regering deltager flere partier, tyder på, at en regering i forvejen har svært ved at samle flertal om en politik (ellers havde det ikke været nødvendigt at optage flere partier i regeringen), ligesom det kan være svært at nå til enighed mellem partier i regeringen.

I tabel 3 er vist *antallet af regeringsskift* i de vesteuropæiske lande. Endvidere er vist *antallet af systemskift*. Et systemskift defineres som en situation, hvor der sker en total udskiftning af en regering forstået på den måde, at intet parti i en indkommende regering har deltaget i den afgående regering. Det er sandsynligt, at systemskift er mere dækkende for ustabiliteten af regeringsmagten end regeringsskift. I Italien er det med få variationer de samme partier, som har deltaget i regeringen fra 1970 til 1990, og det samme gælder Belgien, Holland og Finland. I Tyskland har de frie demokrater deltaget i regeringen ubrudt i hele den betragtede periode.

Endelig er i tabel 4 angivet det samlede *antal partier repræsenteret i parlamentet* i perioden 1970-90. Mange partier repræsenteret i parlamentet tyder på let mulighed for at danne nye partier og indebærer derved en trussel mod de etablerede partier, ligesom nye partier kan afspejle utilfredshed blandt vælgerne. Da der i mange tilfælde har været tale om personer, der har brudt ud fra et parti og dannet et nyt parti, er kun medregnet de partier, der har opnået en vis mindsterepræsentation i parlamentet, i tabel 4 skønsmæssigt sat til 2 pct. af det samlede antal parlamentspladser.

Sammenlignet med de 10 andre undersøgte europæiske lande fremgår det klart, at Danmark har haft en betydelig politisk ustabilitet. Danmark topper således listen med hensyn til antallet af valg (tabel 1), ligesom Danmark klart har haft den mest ustabile regeringssammensætning (tabel 2). Danmark

ligger på andenpladsen med hensyn til antallet af systemskift (tabel 3), og har – sammen med Norge og Finland – haft flest regeringer efter Italien og Belgien (tabel 3). Danmark har ligeledes haft en forholdsvis stor udskiftning i parlamentet (efter Frankrig, UK og Norge) (tabel 1). Endelig fremgår det af tabel 4, at Danmark er det land, hvor det største antal politiske partier har været repræsenteret i parlamentet mellem 1970 og 1990. Det er iøvrigt bemærkelsesværdigt, at også Norge og Sverige har haft forholdsvis stor ustabilitet efter de viste indikatorer.

Alt i alt synes landene at inddele sig i to hovedkategorier. For det første er der et »toparti«-system repræsenteret ved UK og Frankrig, hvor regeringerne har været stærke, men hvor der har været mange systemskift og betydelige ændringer i parlaments sammensætningen. For det andet et »kontinental-europæisk« system repræsenteret ved Tyskland, Italien, Belgien, Holland og Finland kendetegnet ved få systemskift og forholdsvis få udskiftninger i parlamentet, mens der ofte er forholdsvis svage regeringer, ligesom der i nogle lande har været mange regeringer. Østrig er atypisk med få partier, men med tradition for samarbejde mellem partierne og med lille udskiftning i parlamentet. Danmark, Norge og Sverige synes at falde mellem disse to »rene« systemer med både forholdsvis mange systemskift og store udskiftninger i parlamentet, men samtidig forholdsvis svage regeringer.

Rangordnes landene efter ustabilitet på grundlag af de viste indikatorer, således at det mest ustabile land for hver af de seks indikatorer tildeles talangivelsen 10, mens det mest stabile land får talangivelsen 0, får Danmark ialt talangivelsen 54 som det mest ustabile politiske land (tabel 5). Norge, Holland og Sverige følger efter med henholdsvis talangivelserne 43, 39 og 37 som de tre næstmest ustabile lande. De mest stabile lande er

Tabel 1. Ændringer i parlamentssammensætningen og antal valg i en række europæiske lande 1970-90.

	Antal valg	Gns. ændring i største partiers repræsentation i parlament*
Frankrig	5	11,0 pct. point
UK	6	6,6 pct. point
Norge	5	4,9 pct. point
Danmark	10	4,3 pct. point
Holland	7	3,5 pct. point
Sverige	7	2,9 pct. point
Tyskland	6	2,7 pct. point
Østrig	7	2,7 pct. point
Italien	5	2,4 pct. point
Belgien	7	2,4 pct. point
Finland	6	2,2 pct. point

* Tabellen viser antallet af valg til parlamentet (andetkammer) i perioden 1970-90. Endvidere viser tabellen den gennemsnitlige ændring, der ved hvert valg er sket i hvert af de tre (for UK og Østrig to) største politiske partiers procentvise repræsentation i parlamentet, f.eks. angiver tabellen, at hvert af de tre største politiske partier i Frankrig gennemsnitlig har haft en ændring i andelen af parlamentspladser på 11,0 pct. af de samlede pladser i det franske deputeretkammer. For Frankrig er angivet den gennemsnitlige ændring for socialister, gaullister (RPR) og UDF (UDF er regnet som et parti i hele perioden), for UK de konservative og Labour, for Norge Arbeiderpartiet, Høyre og Kristeligt Folkeparti, for Danmark er angivet Socialdemokratiet, Venstre og Konservative, for Holland er angivet CDA (tidligere ARP, CHU og KVP, der i hele perioden er regnet for et parti), arbejderpartiet (PvdA) og Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD), for Sverige er angivet Socialdemokratiet, Centerpartiet og Moderata Samlingspartiet, for Tyskland er angivet CDU/CSU, SPD og FDP, for Italien er angivet kristelige demokrater, kommunister og socialister, for Belgien er angivet kristelige sociale partier (CSP/PSC), socialister (BSP/PB) og liberale ((PCC/PLP) (i Belgien er flamske og frankofone søsterpartier regnet som et parti), for Finland er angivet socialdemokratiet, centerpartiet og koalitionspartiet, og for Østrig er angivet ÖVP og SPÖ.

Kilde: beregninger foretaget på grundlag af »Elections since 1945: A Worldwide Reference Compendium«, Longman Group, 1990; samt senere egen revision.

Tabel 2. Indikatorer for regeringens styrke i en række vesteuropæiske lande (1970-90).

	Regeringens sammensætning					Gns. antal partier i flerpartiregeringer
	Flertalsregering bestående af		Mindretalsregering bestående af		uden regering	
	et parti	flere partier	et parti	flere partier		
– pct. af perioden 1970-90 –						
UK	97	–	3	–	–	–
Østrig	56	34	8	–	1	2
Frankrig	38*	39	12	11		2
Tyskland	–	100	–	–	–	2
Finland	–	93	3	–	4	4,2
Holland	–	90	–	2	8	2,5
Italien	–	67	17	10	6	4,0
Belgien	–	60	–	33	6	2,3
Sverige	4	17	72	7	–	2,7
Norge	–	17	70	13	–	3,2
Danmark	–	8	47	44	–	3,4

* den borgerlige koalitionsregering 1969-72 samt den socialistiske regering 1981-86 er regnet som en et-parti-regering, da deltagelsen fra henholdsvis UDF samt MRG og kommunistpartiet ikke var nødvendig for at regeringen kunne opnå flertal. I opgørelsen over gennemsnitligt antal partier i flertalsregeringer er de partier, der senere har dannet henholdsvis UDF i Frankrig og CDA i Holland, regnet som et parti.

Kilde: beregninger foretaget på grundlag af »Elections since 1945: A Worldwide Reference Compendium«, Longman Group, 1990; samt for 1990 egen opdatering.

Tabel 3. Antallet af regeringsskift og systemskift i en række vesteuropæiske lande (1970-90).

	Antal regeringer	Antal systemskift**
Norge	9	7
Danmark	9	4
Frankrig*	5	3
UK	3	3
Sverige	6	2
Italien	19	0
Belgien	13	0
Finland	9	0
Holland	7	0
Østrig	4	0
Tyskland	2	0

* den socialistiske regering fra maj 1981 til juni 1981 er ikke medregnet.

** Et systemskift defineres som et skift i regering, hvor der sker en fuldstændig udskiftning af samtlige partier i regeringen.

Kilde: beregninger foretaget på grundlag af »Elections since 1945: A Worldwide Reference Compendium«, Longman Group, 1990; samt for 1990 egen opdatering.

Tyskland og Østrig med talangivelserne 19 og 21.

3. Er den politiske ustabilitet skadelig?

Der kan sættes *spørgsmål ved, om politisk ustabilitet ubetinget er skadelig.*

Hos bl.a. Alesina (1989) fremsættes det synspunkt, at politisk ustabilitet er uhensigtsmæssig, idet der bliver en ringere »performance« i økonomien i form af højere inflation og/eller lavere økonomisk vækst. Dette synspunkt kan imidlertid imødegås, idet det på grundlag af de viste indikatorer for politisk ustabilitet kan påvises, at der ikke for de vesteuropæiske lande har været nogen generel sammenhæng mellem økonomisk »performance« og politisk ustabilitet (se Østrup 1991). Det kan tilføjes, at der i visse samfund med stor politisk ustabilitet har været høj

Tabel 4. Antal partier repræsenteret i parlamentet 1970-90.

	Antal partier repræsenteret i parlamentet 1970-90
Danmark	12
Italien	10
Finland	10
Holland	10
Norge	8
Belgien	7*
Frankrig	7
Sverige	7
Tyskland	5
Østrig	4
UK	3

* 10 partier, hvis modstående flamske og wallonske liberale, kristelige og socialistiske partier regnes separat.

Tabellen viser antallet af politiske partier, der på et tidspunkt har været repræsenteret i parlamentet i perioden 1970-90. Kun partier med over 2 pct. af parlamentspladserne er medtaget. For Tyskland er CDU/CSU regnet som et parti. For Holland og Frankrig er de partier, der i løbet af perioden har dannet henholdsvis UDF og CDA regnet som et parti. For Belgien er modstående flamske og wallonske partier regnet som et.

Kilde: beregninger foretaget på grundlag af »Elections since 1945: A Worldwide Reference Compendium«, Longman Group, 1990, samt for 1990 egen opdatering.

vækst, f.eks. Rusland forud for 1. verdenskrig.

Det var hovedfilosofien i det 19. århundredes liberalisme, at det gjaldt om at svække staten, hvilket skete bl.a. ved at opbygge uafhængige institutioner, f.eks. tredelingen af magten samt etablering af uafhængige centralbanker (se Burdeau 1979). Hvis denne filosofi accepteres, kan det betragtes som fordelagtigt med en svag statsmagt. Det er imidlertid tvivlsomt, om den tidlige liberalismes opfattelse af statsmagten kan overføres på

Tabel 5. Rangordning af landene efter politisk ustabilitet på grundlag af fem indikatorer.

	Samlet antal points efter politisk ustabilitet*
Danmark	54
Norge	43
Holland	39
Sverige	37
Belgien	36
Italien	34
Finland	31
Frankrig	30
UK	23
Østrig	21
Tyskland	19

* et højere pointtal afspejler større politisk ustabilitet. Det samlede pointtal for et land er beregnet ved for hver af de seks viste politiske indikatorer (antal valg, gennemsnitlig ændring i største partiers parlamentsrepræsentation, regeringssammensætning, antal regeringer, antal systemskift, antal partier repræsenteret i parlamentet) at tildele landet en score, således at det mest ustabile land i hver kategori får scoren 10, det næstmest ustabile scoren 9 etc. Hvis flere lande har samme indikator for politisk ustabilitet (f.eks. samme antal valg eller samme antal systemskift i perioden), får alle de pågældende lande samme høje score, og der springes herefter et antal points over svarende til antallet af lande, der har samme score for den politiske indikator.

samfundene efter første verdenskrig. Statsmagten griber nu ind på et stort antal områder, bl.a. ved at opstille rammebetingelserne for den økonomiske aktivitet, og en effektivt fungerende statsmagt er derfor vigtigere nu end tidligere.

Eventuelt kan en kort politisk tidshorisont være gavnlig, fordi der hos andre agenter kan være en for lang tidshorisont set fra et samfundsmæssigt synspunkt. Erhvervsvirksomheder kan f.eks. tage en for lang tidshorisont, fordi virksomhedens permanente over-

leven anses for målet (og ikke blot en maksimering af aktionærers nytte over en begrænset levetid). Tilsvarende kan individer tage en (for) lang tidshorisont ved at efterlade sig arv, hvilket dog må antages at føre til større behovstilfredsstillelse på andre områder, f.eks. gennem social prestige forbundet med formue.²

Endelig kan det fremføres, at politisk ustabilitet er gavnlig, fordi der herved bliver lettere mulighed for at gennemtvinge en ændret – muligvis bedre – politik.

Selv om det generelt må anses for tvivlsomt, om et politisk ustabilt system hæmmer opbygningen af et økonomisk effektivt system, kan det konstateres, at der i *Danmark siden 1970 har været en række problemer, som ikke har fundet tilfredstillende løsninger*. Det er muligt, at et mere stabilt politisk system kunne have medvirket til at løse/reducere disse problemer.

En række indikatorer tyder således på, at dansk økonomi har været underkastet større usikkerhed end økonomierne i andre lande (Østrup 1992). Siden 1971-73 er ledigheden i Danmark vokset væsentligt stærkere end i andre OECD-lande. Hertil kommer, at den reelle ledighed antagelig ligger væsentlig højere, da flere har trukket sig ud af arbejdsmarkedet på grund af sociale ordninger, der yder høj kompensation, bl.a. efterlønordningen og social bistand.

På en række områder har der været betydelig usikkerhed om de reformer, der er blevet gennemført. Skattereformen vedtaget i 1985 tog ikke hensyn til en række kerneproblemer, bl.a. international skatteomgåelse. Der er ved gentagne lejligheder sket ændringer i pensionsbeskatningen, og der er tvivl om pensionssystemets fremtid. I nogle tilfælde er vigtige politiske indgreb blevet direkte omgjort. Dette gælder f.eks. kartoffelkurens

renteafgift, som blev afskaffet i december 1989.

Flere indikatorer tyder på, at effektiviteten af den offentlige sektor er blevet forringet. Danmark er det eneste OECD-land, hvor middellevetiden mellem 1960 og 1990 er faldet for mænd, og middellevetiden var i 1990 for kvinder den laveste blandt OECD-landene bortset fra Irland og Tyrkiet.³ Den danske folkeskole, der tidligere forsynede stort set alle borgere med en fælles uddannelse og baggrund, er i opløsning gennem udbredelsen af privatskoler. Siden slutningen af 70'erne har der været flere eksempler på problemer i dele af den offentlige service, der tidligere fungerede effektivt (post, togdrift m.v.).

Hos Kærgård (1988) fremføres det, at de økonomiske sammenhænge i Danmark har været stabile over en lang tidsperiode, mens der har været en stigende politisk ustabilitet, som har givet sig udslag i større udsving i stemmeafgivningen ved folketingsvalg siden 1920. Den politiske ustabilitet kan have gjort det vanskeligt at nå til enighed om en langsigtet økonomisk politik.

4. Årsager til den politiske ustabilitet

Det er spørgsmålet, hvilke faktorer der ligger bag den politiske ustabilitet, som findes i Danmark samt – i mindre omfang – i Norge og Sverige. Formentlig kan der peges særlig på fem faktorer.

For det første er det muligt, at *den politiske ustabilitet tiltager med homogeniteten i samfundet*. Hvis et samfund er meget homogent, er vælgergrupper mere indstillede på at skifte parti, end hvis partier tiltrækker bestemte vælgergrupper, der adskiller sig fra andre grupper gennem særlige sociale, kulturelle og geografiske kendetegn. Tidligere havde partierne også i Danmark, Norge og

Sverige bestemte kernevælgere, hvilket betød færre fluktuationer i stemmeafgivningen: socialdemokratiet tiltrak arbejdere og lavere funktionærer, de konservative tiltrak højere funktionærer og handlende etc.

Både Danmark, Norge og Sverige er meget homogene samfund i den forstand, at der er få sociale, kulturelle og geografiske forskelle mellem grupper i befolkningen. Der er forholdsvis stor social og geografisk mobilitet. Samtidig er der stor kulturel homogenitet, idet meningsdannelsen er meget centraliseret, ligesom der heller ikke er forskelle med hensyn til religiøse tilhørsforhold.

Det er bemærkelsesværdigt, at de store vest-europæiske lande – Frankrig, Italien, Tyskland og UK – har haft en forholdsvis stor stabilitet, hvilket kan skyldes et mere heterogent samfund.⁴

For det andet er der blevet *større afstand mellem politikere og vælgere*, hvilket bl.a. aflæses af det faldende antal partimedlemmer. Den større afstand gør stemmeafgivningen mere omskiftelig (jfr. Kærgård 1988). Den større afstand kan forklares med homogeniteten i samfundet (jfr. ovenfor), men kan også forklares med sociale normer: blandt måske især borgerlige vælgere tillægges politisk arbejde »lav status«. I forbindelse med det offentliges større indflydelse på en række samfundsforhold kan det betragtes som uklogt at være politisk organiseret, da der herved bliver konfliktmuligheder i forhold til myndigheder, der måske har en anden politisk observans.

Mod denne forklaring taler, at det er vanskeligt at forklare, hvorfor afstanden mellem politikere og vælgere netop i de skandinaviske lande skulle være specielt stor. Det seneste parlamentsvalg i Italien og de seneste regionale valg i Frankrig og Tyskland kunne dog tyde på, at der også i disse lande er en sti-

gende utilfredshed med de etablerede politiske partier. Disse valg kan indvarsle en fremtidig periode med større politisk turbulens.

For det tredje kan ustabiliteten i de tre skandinaviske lande forklares med en *inkonsistent holdning over for velfærdsstaten*. Holdningen over for velfærdsstaten er formentlig blandt et flertal af vælgere ambivalent. På den ene side er der et ønske om at undgå nogle af velfærdsstatens konsekvenser, det høje skattetryk og offentlig regulering. På den anden side er der et ønske om at bevare andre dele af velfærdsstaten, f.eks. en dækkende social sikring. Konflikten har i alle de tre lande ført til sving mod den borgerlige fløj. Den borgerlige fløj har igen haft svært ved at komme igennem med radikale ændringer af velfærdsstaten, hvilket igen har ført til protestbevægelser eller vandringer til andre partier. Det er sandsynligt, at denne konflikt er mest udpræget i Danmark, Norge og Sverige, hvor velfærdsstaten har nået den mest omfattende udbygning.

For det fjerde er det sandsynligt, at den *politiske tradition* har spillet en vigtig rolle for den politiske stabilitet. I de kontinentaleuropæiske lande er der en tradition for koalitionsregeringer, og f.eks. i Italien er det skik, at der ikke udskrives valg i utide. Derimod kan forskellene med hensyn til politisk ustabilitet næppe tilskrives forskelle i landenes forfatninger. Det politiske system i de vest-europæiske lande synes stort set at være sammenfaldende med undtagelse af UK, hvor valg i enkeltmandskredse har medført et to-part-system. Det stærke præsidentembede i Frankrig har ikke spillet den samme rolle som i USA, da der bortset fra 1986 til 1988 har været sammenfald mellem præsidentens partiobservans og flertallet i parlamentet.

Endelig for det femte har både Danmark, Sverige og Norge været kendetegnet ved en *stærk organisering af interessegrupper*. Det

kan herved være svært for en regering at komme igennem med beslutninger. Dette kan have medført, at det har været lettere for en regering at komme igennem med foranstaltninger, der har ligget tæt på oppositionens holdning, da dette indebærer mindre modstand. Som eksempler fra Danmark kan nævnes stigningen i det offentlige udgiftstryk under VKR-regeringen samt pensionsbeskatningen og skattereformen under firkløverregeringen. Det forhold, at regeringer særlig har gennemført programpunkter, der ligger tæt på oppositionen, kan have bidraget til en afstand mellem politikere og vælgerbefolkning og derved ført til politisk ustabilitet, bl.a. i form af protestpartier. En efterprøvning af denne forklaring kræver nærmere studier af politikken i de forskellige europæiske lande.

5. Muligheder for at mindske den politiske ustabilitet

Der kan tænkes flere muligheder for at reducere den politiske ustabilitet og/eller at reducere konsekvenserne.

En mulighed er gennem en *ændret valglov* at mindske antallet af partier. Ved at reducere antallet af partier, er det muligt at nå frem til et to-parti-system svarende til det system, der nu kendes i UK samt også i realiteten i Frankrig. Et to-parti-system giver imidlertid – som omtalt i artiklen – problemer i form af systemskift og store udskiftninger i parlamentet. Derimod er det svært at se, hvorledes en ændring af grundloven kan bidrage til større politisk stabilitet.⁵ Hensynet til politisk stabilitet gør det tværtimod hensigtsmæssigt kun at ændre forfatningen sjældent.

En anden mulighed er gennem en *ændring af praksis for regeringsdannelsen* at nærme sig en kontinentaleuropæisk model med stor kontinuitet i regeringerne. Det er imidlertid spørgsmålet, om en sådan model er reali-

stisk, hvis partierne ikke har sikker opbakning fra en stor gruppe af kernevælgere. En sikker opbakning blandt vælgerne øger muligheden for, at et parti kan indgå kompromis uden tab af stemmer. Det kan under alle omstændigheder være hensigtsmæssigt at øge det politiske engagement.

En tredje mulighed er at *overgive beslutningskompetencen til andre organer*, der kan tilvejebringe stabilitet. Dette er ved at ske for så vidt angår penge- og valutapolitik ved overdragelsen af kompetence til en fælles-europæisk centralbank. Utilfredshed med det bestående danske politiske system kan have spillet en rolle for den mere positive holdning over for EF siden midten af 80'erne.

Endelig kan det som en fjerde mulighed tænkes, at der satses på *opbygning af beslutningsprocedurer, der i højere grad tilvejebringer et længere tidsperspektiv*. En mulighed kan her være en forvaltningsreform, således at centraladministrationen i højere grad kan tilvejebringe et langsigtet tidsperspektiv. En anden mulighed kan være opbygning af uafhængige institutioner, f.eks. placeret under Folketinget, der kan vurdere beslutningsalternativer, og derved fremtvinge en længere tidshorisont.

Noter

1. I praksis har det stærke præsidentembede i Frankrig ikke medført, at Frankrig har afvejet meget fra de andre lande, da der kun i en længere periode – fra 1986 til 1988 – i Frankrig har været forskel på præsidentens og parlamentsflertallets politiske tilhørsforhold.
2. Se Østrup (1991).
3. Oplysningerne er fra »OECD Supplement to the Observer«, nr. 176, 1992.

4. Ofte vil der i et lille samfund være større homogenitet end i et stort land. Der er dog også eksempler på små lande med stor geografisk og kulturel heterogenitet, f.eks. Østrig og Schweiz.
5. De forslag, der under grundlovsdiskussionen i efteråret 1991 har været bragt frem vedrørende grundlovsændringer, synes ikke at have haft til formål at øge stabiliteten.

Litteratur

- Alesina, A. 1989. *Politics and Business Cycles in Industrial Democracies*. Economic Policy, 8, 55-98.
- Burdeau, G. 1979. *Le libéralisme*. Editions de Seuil, Paris.
- Kærgård, N. 1988. *Den økonomiske krise og den politiske styring*. Økonomi og Politik, nr.1, 1988, 4-10.
- Østrup, F. 1991. *Europæisk monetær integration: er stabiliseringspolitik ønskelig?* Handelshøjskolen i København, Institut for Finansiering, working paper 91-11.
- Østrup, F. 1992. *Usikkerheden i dansk økonomi og dansk økonomisk politik*. Handelshøjskolen i København, Institut for Finansiering, working paper 92-13 (offentliggøres i Økonomi og Politik).

Maastrichttraktaten i føderalistisk belysning

Thomas Pedersen, lektor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

1. Indledning

Europapolitik er i de senere år i stigende grad blevet »forfatningspolitik«. EF har inden for en femårsperiode gennemført to »forfatningsændringer«. Endnu en »forfatningsændring« er planlagt til 1996. Vi skal tilbage til 1950'erne for at finde en tilsvarende konstitutionel debat i EF om den europæiske samarbejdskontrakt og dens institutionelle former. Denne ændring i det europæiske billede afspejles allerede i den teoretiske EF-litteratur, hvor der er voksende opmærksomhed omkring institutionel analyse, herunder især føderalistisk teori.²

Den Europæiske Fællesakt var ikke en føderalistisk europæisk forfatning. Forfatningspolitikken var kædet sammen med pragmatisk økonomisk funktionalisme i form af de 279 direktiver om det indre marked. Det var ikke mindst det, der gjorde det muligt at opnå britisk tilslutning til en traktatændring. Men det, der skete i 1986, kan ikke forstås som en logisk konsekvens eller en naturlig forlængelse af de foregående års integration. Den nyfunktionalistiske teoris forestilling om en kontinuert og selvforstærkende integrationsproces er ikke velegnet til at forklare integrationsforløbet i midten af 1980'erne. Teorien kan ikke forklare det sporskifte, som finder sted, hvad angår integrationens hastighed og form.

Vi oplever en kvalitativ ny form for forandring i europæisk integration.³ Hvor man i de foregående år har forsøgt at skabe fremdrift i integrationen v.h.a. ofte uformaliserede samarbejdsprojekter (f.eks. EPS og EMS-en), giver man i 1986 i en vis forstand efter for føderalisternes årelange pres for »konstitutionelle« ændringer i EF-samarbejdet: For første gang ændres traktaterne, balancen mellem EF institutionerne ændres – ganske vist i begrænset udstrækning – og beslutningsprocedurerne fornys gennem indførelse af flertalsafstemninger på flere vigtige områder. Den nye tilgang til fællesskabets problemer, som bringes i anvendelse i 1986, bliver præcedensskabende og baner vej for Maastricht traktaten.

Vedtagelsen af fællesakten og især det indre marked forårsager en række funktionelle ubalancer, som skaber incitament til yderligere integration. Afviklingen af den nationale regulering af erhvervslivet skaber et behov for ny regulering på overnationalt plan. Udviklingen fra 1986 til 1991 kan således forstås som en delvis selvforstærkende integration. Med Maastricht traktaten sker der imidlertid påny en »forfatningsændring« i EF – denne gang af større rækkevidde.

På denne baggrund forekommer det vigtigt at inddrage føderalistisk teori og tænkning i analysen af det nye Europa. Dels er den føderalistiske tænkning en vigtig del af de tone-

angivende EF aktørers selvforståelse. Dels kan føderalismen som teori betragtet hjælpe os med at opstille målestokke, hvorudfra det er muligt at vurdere karakteren af EF's institutionelle system. Den metode, som anvendes ved omdannelser af EF systemet, adskiller sig ganske vist markant fra den føderale med dens betoning af forfatningsgivende forsamlinger med parlamentarisk og folkelig deltagelse. Et forhold, som i øvrigt kan hæves at være en medvirkende årsag til EF's meget omtalte demokratiske problem. På den anden side gør rækkevidden af de beslutninger, som er truffet i EF i de senere år, det til et legitimt spørgsmål, om føderalismen kan bidrage til at øge vor forståelse af det nye europæiske samarbejde.

2. Den føderalistiske tænkning

Vidtgående omdannelser af et integrations-system mobiliserer normalt de politiske ledere. Herved bliver integrationsprocessen i højere grad end i det daglige samarbejde styret af politiske valg.⁴ Det retter søgelyset mod den føderalistiske tænkning, som motiverer kernen blandt EF landene. Jeg vil især fremhæve to konstante målforestillinger i den føderalistiske tænkning bredt forstået: For det første forestillingen om integration som fredsdoktrin.⁵ For det andet anvendelsen af integration som et redskab i en moderne magtpolitik.

Det idépolitiske element i føderalismen handler i sin kerne om at omdanne et forhold mellem stater til et forhold mellem borgere. Om en overskridelse af den internationale politiks logik. Intra-europæisk udenrigspolitik skal gøres til europæisk indenrigspolitik. Det er tildels denne systemoverskridende tankegang, som inspirerer den nuværende tyske ledelses selvindbindingspolitik. Wolfgang Clement, minister i den tyske delstat Nordrhein-Westfalen, havde således følgende karakteristiske kommentar til Maas-

tricht traktaten »... vi kan nu konstatere, at man i Maastricht besluttede at omdanne det, som før var europæisk udenrigspolitik til europæisk indenrigspolitik«.⁶

Den idépolitiske tradition i føderalismen kan spores tilbage til filosoffer som Immanuel Kant, der i *Zum ewigen Frieden* fra 1795 plæderer for, at selvstyre er en styreform for barbarer. Freden kan kun skabes gennem skabelse af et lovgivende internationalt samfund, som kan være mere eller mindre bindende og centraliseret.⁷ I moderne tid har flere af de klassiske integrationsteorier haft et fredspolitisk sigte, men dette normative element har været mest udtalt hos føderalisterne.⁸ Hos moderne universalistiske føderalister flyder føderalismen sammen med en internationalisme, som ikke blot er optaget af nationalisme, men også af globale interdependensproblemer.⁹

Den franske indbindingspolitik over for Tyskland tolkes normalt som udtryk for magtbalance-tænkning. Som en moderne magtbalancepolitik med de små og mindre stater i rollen som de fremsynede statsaktører, der i Arnold Wolfers forstand forsøger at varetage deres interesser gennem en omformning af deres ydre omgivelser.¹⁰ Men indbindingspolitikken kan også ses i forlængelse af den føderalistiske fredsdoktrin. Indbindingspolitikken kan forstås som en kollektiv selvindbindingspolitik. Som en strategi for (nationale) aktører, som er sig deres rationalitetsbegrænsninger bevidst. Den norske filosof, Jon Elster, taler i sit fascinerende essay *Ulysses and the Sirens* om, at den politiske fornuft i kampen mod den politiske lidenskab kan benytte sig af en strategi, han kalder magtafkald gennem forhåndsforpligtelse. Forhåndsforpligtelse er den naturlige strategi for aktører, som ikke i alle situationer er fuldt ud rationelle. Med Elsters ord:

»Binding oneself is a privileged way of resolving the weakness of will; the main technique for achieving rationality by indirect means«. ¹¹

Udysseus lod sig som bekendt binde til masten, efter at han havde stoppet voks i ørene på sine matroser. På samme måde kan man hævde, at EF landene i lyset af deres historiske erfaringer med nationalismen har valgt at lade sig indbinde i en overnational retsorden, som indebærer magtafkald og magtdeling. ¹² Forhåndsforpligtelse er en strategi, som anvendes både i økonomiske og politiske sammenhænge. Beslutningen om at gøre en økonomis centralbank uafhængig af politisk styring er udtryk for mistillid til den politiske proces. Men den er samtidig også udtryk for indsigt i den menneskelige bevidsthed og et eksempel på forhåndsforpligtelse. På samme måde som beslutningen om at oprette en uafhængig overnational instans (EF Kommissionen) i europæisk politik, som har til opgave at varetage fælleseuropæiske interesser, kan ses som et eksempel på forhåndsforpligtelse.

Hvis integration som fredsdoktrin er det ene ledemotiv i føderalistisk tænkning, er integration som international magtpolitik det andet. Hos de »regionalistiske« føderalister finder man en forståelse af føderationsdannelse i magttermene. Den føderale kontrakt ses af mange europæiske føderalister som en »multiplicateur de puissance« i en moderne verden, hvor små og mindre enheder må udnytte økonomiske og politiske stordriftsfordele for at gøre sig gældende. En tankegang, som f.eks. skinner stærkt igennem hos en Jacques Delors. Disse forestillinger er som regel forbundet med en stærk vilje til at forsvare europæisk kultur og civilisation over for især USA. ¹³ Som når Mitterrand skriver, at

»... Le plus important est de préserver face aux deux grandes puissances qui se partagent L'Europe, L'aptitude à rester soi-même. On n'y parviendra qu'en puisant force et confiance dans nos traditions, notre culture, et en examinant avec nos voisins la façon de mettre en commun nos atouts«. ¹⁴

Føderalistiske teoretikere som William Riker hævder, at dannelse af føderale strukturer ofte hænger sammen med tilstedeværelsen af ydre trusler, som får en række staters interesser til at konvergere. Et andet forhold, som motiverer føderalisering, er ifølge Riker magtfulde staters ønske om ikke-voldelig ekspansion. ¹⁵ Denne type magt- og sikkerhedspolitiske faktorer synes at have været konstante og meget væsentlige faktorer i europæisk integration: De store vendepunkter i integrationen er indtruffet på tidspunkter, hvor Europa var stillet over for en ydre trussel, eller hvor der var et kollektivt europæisk ønske om at give et trængt Europa en stærkere international placering. Man kan her tænke på 1950 (Koreakrigen), 1956 (Suez og Ungarnkrisen) og på 1984 (euro-sklerosen) og året før SDI. Eller på tidspunkter, hvor der var et tysk behov for en tillidsskabende europæisk ramme omkring en national ekspansion eller en østvendt udenrigspolitik. Man kan her f.eks. drage en parallel mellem situationen i 1950, da den tyske genbevæbning kombineres med forsøg på skabelse af en europahær, og den Europæiske Union i 1992, som bl.a. skal gøre den tyske samling mere acceptabel for de vestlige partnere.

Der er således en vedvarende spænding i føderalismen mellem det idépolitiske og det magtpolitiske element. Som påpeget af David Mitrany er en europæisk føderal struktur ikke nødvendigvis udtryk for en overskridelse af den territoriale organisering, som ifølge føderalisterne er en afgørende kilde til ufred. Den regionale føderalisme kan meget vel fø-

re til dannelsen af en ny nationalt tænkende og agerende enhed – blot i større målestok.¹⁶

3. Maastrichttraktaten i føderalistisk belysning

Føderalismen er ikke kun en ideologi, som kan fortælle os noget om motiver og målsætninger bag europæisk integration. Den er også en deskriptiv politologisk teoridannelse, som kan bruges til at opstille målestokke til bedømmelse af den faktiske udvikling i det institutionelle EF-system og til at indkredse de centrale punkter i traktatkomplekset. Maastricht traktaten indvarsler en vidtgående omdannelse af EF systemet.¹⁷ Men hvor vidtgående er denne omdannelse? Lad os forsøge at formulere spørgsmålet om Maastricht traktatens rækkevidde som et spørgsmål om graden af »føderalisering«, idet føderaliseringen bestemmes gennem opstilling af en række kriterier.¹⁸ Vanskeligheden er naturligvis, at føderation defineres meget forskelligt i den omfattende litteratur om emnet.¹⁹ I det følgende skal jeg forsøge at vurdere unionsaftalen med støtte i amerikaneren Ivo Duchaceks begreber.²⁰

Duchacek opstiller ti føderalismekriterier, som væsentligst er inspireret af det amerikanske eksempel. Flere af Duchaceks kriterier er enten af relativt institutionelt-specifik karakter og falder derfor uden for den kerne af kriterier, som går igen i den føderalistiske litteratur, eller overlappende i forhold til andre af hans kriterier. Jeg har derfor tilladt mig at begrænse definitionen af en føderal statsdannelse til seks generelle kriterier. De tre første kriterier – kontrol med udenrigspolitikken, uopløselighedsprincippet og centralmagts uafhængighed – siger noget om de centraliserende træk i føderalismen. Dvs. om forskellen mellem føderalisme og konføderalisme. De tre sidste kriterier – urørlig autonomi og identitet, lige repræsentation af ulige enheder og en klar magtdeling – siger

noget om de decentrale træk. Det vil sige om forskellen mellem en føderation og en enhedsstat.²¹

Det første krav til en føderal statsdannelse er, at den skal have *eksklusiv kontrol over udenrigspolitikken*. Kontrol over udenrigspolitikken definerer, at der er tale om en ny stat, der agerer som enhed udadtil. International anerkendelse er som bekendt et vigtigt led i ny statsdannelse. Og kontrol over den ydre politik er en vigtig forudsætning for en sådan anerkendelse. Det gælder også i en EF sammenhæng.

EF-unionen, som den tegner sig efter Maastricht, underkaster ikke udenrigspolitikken eksklusiv EF-kontrol. Samtidig sker der i en række henseender en styrkelse af den udenrigspolitiske integration. For det første »totaliseres« EF's udenrigspolitiske kompetence, idet alle sider af udenrigspolitikken principielt bliver EF-anliggender. For det andet har den tilsyneladende ret svage samarbejds-konstruktion på udenrigspolitikens område indbygget ganske stærke motorer, idet samarbejdsbestemmelserne skal revideres i 1996, som det hedder, »i lyset af traktatens målsætninger«. For det tredje – og måske vigtigst i denne sammenhæng – lægges der op til, at dele af udenrigspolitikken fremover skal gøres til områder for »fælles aktion«. Og på disse områder, som skal udpeges i enighed, vil unionsvedtagelser være bindende for medlemsstaterne. EF's kompetence vil være eksklusiv (fælles aktioner »forpligter medlemsstaterne i deres stillingtagen og handlinger«). På fælles aktionsområder vil der desuden kunne træffes beslutninger med kvalificeret flertal (dog et forstærket flertal) om praktiske spørgsmål, der angår gennemførelse.²² For det fjerde rummer Maastricht traktaten bestemmelser om en administrativ samordning af den økonomiske og politiske side af EF's udenrigspolitik. Det vigtige er i denne forbindelse, at COREPER som noget

nyt også får ansvar for forberedelsen af udenrigs- og sikkerhedspolitiske sager.

Det andet krav, vi må stille til en føderal statsdannelse, er, at den skal være *uopløselig*. I praksis kan intet internationalt fællesskab naturligvis været sikret mod opløsning, men udtræden kan gøres meget vanskelig. EF er stadigvæk også efter Maastricht et frivilligt samarbejde i den forstand, at det er muligt for en medlemsstat at træde ud. Der er således blandt danske jurister enighed om, at Danmark i morgen med en simpel flertalsbeslutning kan beslutte at træde ud af EF. Der er altså ikke udsigt til, at Danmark, hvis det skulle beslutte at træde ud af unionen, vil lide samme skæbne som de amerikanske syd-stater, som i 1860-1861 brød ud af den amerikanske union.

Nu kan der naturligvis tænkes andre bindinger end de rent juridiske og militære. Man kan lægge moralsk pres på medlemsstaterne. Det sker i EF ved, at art. 240 i den gamle Romtraktat (og art. Q i den nye traktats afsluttende bestemmelser) taler om, at traktaten er indgået for en »ubegrænset periode«. Helt ned i formuleringerne er der her en parallel til den amerikanske forfatning. En anden sammenholdsfaktor er den strukturelle økonomiske afhængighed, som betyder, at udtræden indebærer store økonomiske omkostninger. Omkostningerne ved udtræden af unionen vokser med tiden. Der sker en gradvis indsnævring af alternativerne til medlemsskab. Man kan som eksempel nævne, at Storbritanniens samhandelsmønster med omverdenen har ændret sig radikalt siden 1970'erne. Afhængigheden af EF markedet er vokset dramatisk, hvilket afspejler sig i det britiske erhvervslivs voksende accept af deltagelse i ØMU uanset filosofiske forhold.

Det tredje krav til en føderal stat er, at den skal have en *uafhængig centralmagt*. Den

overationale instans skal så at sige være suveræn. Der er to sider af dette forhold. For det første skal centralmagten være finansielt uafhængig. Dette krav er allerede opfyldt i kraft af systemet med egne indtægter, og dette punkt berøres ikke direkte af Maastricht traktaten. Indirekte kan man imidlertid hævde, at den europæiske centralmagts finansielle råderet berøres. Som led i processen frem mod ØMU skal der overføres flere midler til Sydeuropa med henblik på at skabe større økonomisk konvergens mellem landene. Dette vil styrke EF-Kommissionen. Ud fra en komparativ føderalismebetragtning er det dog værd at bemærke, at EF budgettet er meget lille. Det udgør ca. 4% af medlemslandenes samlede statsbudgetter. Konsekvensen er, at EF i dag kun i meget begrænset udstrækning kan føre økonomisk omfordelingspolitik. Hvis forsvar også operationelt bliver en del af EF unionen i anden halvdel af 1990'erne, vil EF budgettet imidlertid blive udvidet betydeligt. Det er desuden tvivlsomt, om man kommer uden om yderligere overførsler til de økonomisk svageste stillede regioner og stater, når de central- og østeuropæiske stater træder ind i unionen.

Den anden side af den overationale magtstrukturs suverænitet er spørgsmålet, om centralmagts beslutninger er forpligtende og autoritative. Det, som især adskiller EF fra andre former for internationalt samarbejde, er netop det forpligtende element. Der er næppe heller tvivl om, at EF's politiske beslutninger opleves som legitime. Samtidig er implementeringen og overholdelsen af de fælles regler imidlertid utilfredsstillende. En forklaring er, at støtten til EF systemet er mindre end til de nationale politiske systemer, hvilket afspejler den begrænsede sociale samhørighedsfølelse i Europa. En anden forklaring er, at »EF-staten« mangler en central tvangsmagt.²³ I snæver juridisk forstand er problemet ikke så stort. Medlemsstaterne er juridisk unionens forlængede

arm. De nationale domstole er forpligtede til at handle på EF's vegne i retstvister, der angår EF. Men unionen har ikke legitimitet til at anvende fysisk magt med henblik på at sikre overholdelse af EF reglerne. Der findes således ikke noget europæisk forbundspoliti svarende til FBI. Sanktionsmulighederne er i det hele taget få. Imidlertid sker der med Maastricht traktaten en vigtig ændring, idet der bliver mulighed for at pålægge medlemsstater bøder. Maastricht traktaten indeholder dels en generel bestemmelse herom i art. 171. Dels en specifik bestemmelse om sanktioner i 3. fase af ØMU i tilfælde af overtrædelser af reglerne om budgetunderskud.²⁴

Det fjerde krav til den føderale stat er, at der skal være en *klar magtdeling* i systemet. Magtdelingen skal kunne håndhæves juridisk eller politisk. Indførelsen af subsidiaritetsprincippet i EF kan ses som udtryk for en bestræbelse på at fastlægge klarere retningslinjer for den vertikale magtdeling.²⁵ Princippet tænkes anvendt på det store antal områder, hvor både EF og medlemsstaterne har ret til at fastlægge regler.²⁶ Princippet har generel gyldighed, men er samtidig indføjet i en række enkeltafsnit i traktaten. Det defineres i afsnit II, art. 3B på følgende relativt generelle måde:

»... på de områder, som ikke hører ind under dets enekompetence, handler fællesskabet i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger bedre kan gennemføres på fællesskabsplan«.

På den ene side sikrer dette relativt vage magtdelingskriterium, at EF bevarer en høj grad af fleksibilitet. Det er ikke let i dag at sige noget præcist om samarbejdsbehovet om

fem år. På den anden side er der tale om en politisk kompromisformel snarere end et juridisk princip. Det er således heller ikke afklaret, hvordan det mere præcist skal håndhæves og af hvem.

Der bør skelnes mellem vertikal og horisontal magtdeling. Den vertikale magtdeling består i en deling af regeringsfunktionerne mellem det overnationale og nationale niveau. Hvert niveau har sine særlige forfatningsgaranterede ansvarsområder. Man kan forestille sig to eller flere regeringsniveauer. Det vertikale princip betones især i amerikansk føderalisme, omend det i praksis har vist sig endog meget svært at overholde. I et moderne samfund har en gennemført politik på et område ofte konsekvenser for andre politikområder, hvilket skaber koordineringsbehov. Det er den samme mekanisme, der ligger bag forestillingen om selvforstærkende spill-over integration. Eksisterende føderationer er da også kendetegnet ved et ofte omfattende samarbejde mellem regeringsniveauer. Nogle teoretikere har hævdet, at dette kan skabe effektivitetsproblemer.²⁷ Andre har tværtimod fremført, at »kooperativ føderalisme« indebærer en frugtbar konkurrence mellem forskellige styringsniveauer om tilvejebringelse af de samme goder.²⁸

Den horisontale magtdeling er i modsætning hertil en deling af regeringsfunktionerne – den udøvende, lovgivende og dømmende magt – mellem forskellige territoriale niveauer. Det bedste eksempel på en føderal statsform med en udtalt horisontal magtdeling er Tyskland. Her er lovgivningskompetencen i de fleste tilfælde henlagt til centralmagten i Bonn, mens delstaterne derimod i de fleste tilfælde har den udøvende (administrative) kompetence. Man omtaler derfor gerne den tyske føderalisme som »administrativ føderalisme« (executive federalism).²⁹

Skønt den amerikanske føderation i hvert fald på det deklaratoriske plan har fungeret som en model for EF, har fællesskabet i praksis nærmet sig den tyske model. Det karakteristiske ved EF er netop, at de fælles regler, som vedtages, er »rammelove« (direktiver), som kun er bindende for medlemsstaterne, når det gælder målet, derimod ikke når det gælder de anvendte midler. Medlemsstaternes administrationer har således bevaret en betydelig råderet med hensyn til den konkrete udformning af EF bestemmelserne. Den administrative føderalisme slører omfanget af den faktiske suverænitetsafgivelse (befolkningerne modtager de fleste EF regler så at sige i »nationaliseret« form). Forudsætningen er imidlertid, at de nationale administrationer følger EF reglerne. I modsat fald synliggøres suverænitetsafgivelsen gennem EF domstolens intervention. En acceleration i EF-integrationen i en situation med betydelige implementeringsproblemer kan således indirekte svække den folkelige støtte til integrationen, fordi implementeringssvigt fører til hyppige interventioner fra EF domstolen over for de medlemsstater, som undlader at gennemføre EF reglerne som påbudt. Den administrative føderalisme er formentlig den eneste realistiske føderalismemodell i Europa, hvor de nationale bureaukratiske strukturer er meget rodfæstede, og en centralisering af den udøvende magt derfor ville udløse ganske voldsomme protester fra meget magtfulde aktører. Modellen er imidlertid ikke uden svagheder. Den kan indebære svagheder i problemløsningsevnen, som over tid undergraver integrations-systemets legitimitet.

Det femte krav til en føderal statsdannelse er, at delstaterne skal råde over en *urørlig autonomi og identitet*. Dette er et andet centralt træk, der adskiller føderationen fra en enhedsstat. Det er ikke nok, at magten er delt, for at man kan tale om føderalisme. Den decentrale kompetence skal være ekspli-

cit og garanteret. I den forbindelse opfattes det som vigtigt, at delstaterne har enekompetence på vigtige områder, og at residualbeføjelserne ligger hos delstaterne og ikke hos unionen. Sådanne garantier findes ikke i Maastricht traktaten. Efter Maastricht er »EF-statens« formelle kompetenceområde særdeles omfattende. De nye områder, som integreres i EF, kan opdeles i to hovedkategorier: For det første områder, hvor samarbejdet er forpligtende, og der er mulighed for flertalsafgørelse. Til denne kategori hører penge- og valutapolitik, en del af den økonomiske politik, arbejdsmarkedspolitik, forbrugerpolitik, kulturpolitik, uddannelsespolitik, sundhedspolitik, udviklingspolitik og transeuropæiske netværk. For det andet introduceres nye samarbejdsområder af (overvejende) mellemstatslig karakter: Til denne kategori hører asylpolitik, visumpolitik, indvandrerpolitik, toldsamarbejde, bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet, strafferetligt og civilretligt samarbejde, politisamarbejde og forsvarspolitik.

Pengepolitik og valutapolitik bliver fra slutningen af 1990'erne nye områder, hvor EF har enekompetence. Der er naturligvis meget store forskelle i graden af intensitet i EF's opgavevaretagelse og indgriben i nationale forhold, ligesom udvidelserne af EF's formelle kompetenceområde i en række tilfælde har karakter af kodificeringer af allerede eksisterende samarbejdsaktiviteter. På de fleste områder deler EF kompetence med medlemsstaterne. Man skal også lægge mærke til, at på flere af de nye samarbejdsområder, som bliver en del af EF-samarbejdet med Maastricht traktaten, sker der som noget nyt en præcisering af, hvilke typer af foranstaltninger EF må iværksætte. På områder som kultur og uddannelse tales der således om tilskyndelsesforanstaltninger og henstillinger, og harmonisering forbydes. På området udviklingsbistand tales der om EF politikken som et supplement til den nationale poli-

tik.³⁰ Fra et føderalistisk synspunkt er det interessant, at der ikke i unionstraktaten eksplicit opregnes områder, hvor medlemsstaterne har enekompetence. Som det ofte er tilfældet i føderale stater, er der en asymmetri mellem det overnationale niveau, hvis enekompetence er traktatfæstet, og det nationale (og regionale) niveau, hvis eventuelle enekompetenceområder ikke omtales i traktaten.³¹

Det sjette krav til en føderation er, at den skal have et *tokammersystem herunder et andetkammer med lige repræsentation af ulige (territoriale) enheder*. Det afgørende er den lige repræsentation af ulige enheder. Et princip, som sikrer den nødvendige mindretalsbeskyttelse i et heterogent flertalsdemokrati. Senatsinstitutionen nævnes ofte som kernen i den amerikanske føderale kontrakt i 1787.³² Herved sikredes de små delstater en særlig beskyttelse i form af overrepræsentation i det ene kammer, hvilket gav systemet en betydelig legitimitet også set med de små staters øjne.

Maastricht traktaten bringer EF et væsentligt skridt nærmere et tokammersystem. Europaparlamentet får på en række områder en reel veto (forligsproceduren art. 189 B), og traktaten rummer efter ønske fra især Tyskland en revisionsbestemmelse, som siger, at proceduren skal gives en bredere gyldighed i 1996. Forligsproceduren minder om proceduren for fælles beslutningstagen mellem Forbundsdag og Forbundsraad i Tyskland.³³

Derimod lever EF, som det ser ud i dag, ikke op til kravet om lige repræsentation af ulige enheder i andetkammeret. Hverken i Ministerrådet eller i Europaparlamentet er der lige repræsentation af store og små stater. I stedet minder EF systemet om det tyske føderale system, hvor der i Forbundsrådet er en betydelig overrepræsentation af de små delstater (tre pladser til de små delstater, fem til

de store), men ikke lige repræsentation. I den udstrækning beslutningsmagten i EF fremover forskydes yderligere fra Ministerrådet til Europaparlamentet, således at vi nærmer os et »tysk« forbundsstatsligt system, vil dette kunne blive opfattet som et problem i de små delstater. Man kan forestille sig, at systemets legitimitet i stigende grad vil blive anfægtet især måske i fællesskabets »gamle« småstater. Medmindre der rettes op på denne skævhed evt. gennem etablering af et delstatskammer i Europaparlamentet sammen sat efter amerikansk mønster.³⁴

4. En vurdering af Maastricht traktaten

Hvad fortæller denne analyse os om det nye EF-systems karakter? En første iagttagelse er, at EF fortsat mangler flere af det føderale systems centraliserende træk. Det forhold, at unionen er opløselig, og at den ikke råder over egentlig fysisk tvangsmagt, er væsentlige begrænsninger for en føderal udvikling. Samtidig sker der med Maastricht traktaten en udvikling i retning af en opfyldelse af de centraliserende krav til en føderation. Møntunionen betyder, at det overnationale niveau i væsentlig grad udvider det område, hvor det har enekompetence. Samtidig styrkes centrets finansielle magt gennem den regionale omfordelingspolitik, som må forventes at blive udbygget i takt med indførelsen af Møntunionen. Centralmagten får desuden formelle sanktionsmuligheder over for medlemsstaterne.

Den vigtigste konklusion, man kan drage, er imidlertid, at de decentrale garantier i EF fortsat er relativt svage uanset indførelsen af subsidiaritetsprincippet. Ingen af de tre decentraliserende krav til en føderation er opfyldt i EF efter Maastricht. Den vertikale magtdeling er fortsat uklar uanset subsidiaritetsprincippet. Håndhævelsesproblemet forbliver uløst.³⁵ De lavere regeringsni-

veauer har ikke en garanteret kompetence. Og vigtigst: Kravet om lige repræsentation af ulige enheder er ikke opfyldt, og man må forudse en skærpelse af »småstatsproblemet« i løbet af 1990'erne især som følge af tendensen til styrkelse af de organer, hvor magtfordelingen mest direkte afspejler befolkningssammensætningen i Europa.

Det institutionelle system i EF efter Maastricht har træk til fælles med det tyske forbundsstatlige system med den vigtige forskel, at »EF-regeringer« fortsat er sammensat kollegialt som i Schweiz. Sektorer af central betydning for enhver statsdannelsesproces (pengepolitik; forsvar) integreres nu i EF, omend formerne og hastigheden, som vi har set, er forskellig. Man skal også lægge mærke til de motorer, som er indbygget i konstruktionen i form af revisionsbestemmelser og bindende tidsplaner.

Det må samtidig fastholdes, at EF endnu er ganske langt fra at være en fuldt udbygget forbundsstat: For det første bør det betones, at Unionen er opløselig, hvilket gør det nødvendigt at vise et minimum af hensyntagen til alle medlemsstater, især for såvidt angår meget vigtige beslutninger. Det er da også grunden til, at beslutningsformen selv på områder, hvor der er mulighed for flertalsafgørelser, er relativt konsensuspræget. Især er man tilbageholdende med gang på gang at nedstemme de store lande, hvis loyalitet mod fællesskabet er særlig vigtig for fællesskabets eksistens. Det er således interessant at iagttage, hvorledes Tyskland efter genforeningen gennem en mere eller mindre artikulert trussel om enegang i en række sammenhænge har kunnet tvinge EF partnerne til at støtte tyske synspunkter. Eksempelvis i spørgsmålet om anerkendelsen af de nye republikker Slovenien og Kroatien. For det andet er EF budgettet endnu af meget begrænset størrelse, og det er ikke en given sag, at der vil være politisk vilje i medlemslandene

til at overføre store beløb til EF i de kommende år specielt ikke set i lyset af Tysklands enorme interne kapitalbehov. Dette svækker på kort og mellemlangt sigt EF Kommissionens muligheder for at føre »europæisk nationsbygningspolitik« over budgettet.

Maastrichtaftalen gør integrationssystemet mere centraliseret. De centrale reformer er i den forbindelse indførelsen af flere flertalsafgørelser, styrkelsen af det overnationale EF-parlament og en gradvis indførelse af en centraliseret penge- og valutapolitik. Men EF forbliver indtil videre en blanding mellem en konføderation og en føderation – suppleret med visse unikke træk. Det forhold, at den overnationale centralmagt i EF er relativt svag, gør det rimeligt at betegne EF unionen som en decentral føderal struktur i kimform. Analytisk er kategorierne konføderation og føderation af begrænset analytisk værdi, når det gælder studiet af EF. Vi har brug for mere differentierede begreber, som er i stand til at gradbøje og typologisere det overordnede føderalismebegreb. Det bør ligeledes tages i betragtning, at den føderalistiske udvikling i Vesteuropa foregår gradvis og er »segmenteret« i den forstand, at de føderale strukturer ikke (endnu) får lov at berøre de mere følsomme politikområder. Europaparlamentet har også efter Maastricht meget begrænset indflydelse på kerneområder som udenrigs- og sikkerhedspolitik, penge- og valutapolitik og landbrugspolitik. Og det er karakteristisk, at det Europæiske Råd, hvor stormagterne ikke er bundet af faste procedurer og regler, får en ganske vigtig placering i det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde. Lidt forenklet kan man imidlertid beskrive udviklingen i EF systemet siden 1986 som en udvikling fra et overvejende konføderalt system og i retning af et decentralt sektorføderalistisk system.

Man skal være varsom med at udtale sig håndfast om effekten af Maastricht trakta-

ten. Der er to mellemled mellem vedtagelsen af traktaten og den praktiske betydning: For det første den måde, hvorpå traktaten gennemføres. Man skal være opmærksom på, at der skal træffes en række konkrete »rammeudfyldningsafgørelser«. For det andet den måde, EF domstolen over tid vælger at fortolke de ofte tvetydige traktatbestemmelser. Forudsat at traktaten implementeres og fortolkes i »integrativ ånd«, vil den medføre en meget væsentlig forskydning i balancen mellem, hvad vi kunne kalde den institutionelle logik og magtbalancelogikken i europæisk politik.

Svagheden ved den institutionelle analyse er, at den ikke indfanger de uformelle spilleregler i EF-systemet – man kunne også sige EF's adfærdsregime.³⁶ Man skal ikke overse de uformelle strukturer i fællesskabet, som udfolder sig i god overensstemmelse med den internationale politiks fundamentale retsløshed. Der vil være to konkurrerende adfærdslogikker i unionen: En institutionel »indenrigspolitisk« logik og en »extra-konstitutionel« inter-statslig logik. Den nationale tænkning er fortsat et vilkår i fællesskabet, også selvom politikerne i Europaparlamentet i stigende grad deler sig efter anskuelser, og det nye unionsborgerskab vil bidrage til en styrkelse af den socio-kulturelle samhørighedsfølelse i Vesteuropa. De uformelle strukturer vil også efter Maastricht være vigtige ikke mindst af den grund, at der ikke findes en stærk demokratisk valgt politisk ledelse i unionen, samtidig med at kravene til EF's handlekraft – ikke mindst udenrigspolitisk – er voksende. En uformel ledelsesstruktur er indtil videre ikke blot en realitet, men på sin vis også en funktionel nødvendighed.³⁷ Man kan udtrykke det sådan, at i den ufuldkomne overnationale retsorden, som EF i dag udgør, fungerer den fransk-tyske akse i en vis forstand som ordensskabende hegemon.

5. Udfordringer til EF-unionen

Maastricht traktaten må betegnes som en succes for den føderale idé – i begge dens varianter. EF har formået at stabilisere forholdet mellem de vesteuropæiske stormagter. EF har samtidig været midlet til at gengive Europa en fremtrædende international rolle. Og endelig vil EF's geografiske udvidelse øge EF's internationale magtposition.

Spørgsmålet er imidlertid: Hvor stabil er denne succes? Den beskrevne udvikling rejser nye spørgsmål for både europapolitik og europaforskning. For det første skaber opbygningen af en beslutningsstruktur af føderalt tilsnit i et europæisk samfund med en begrænset fælles identitet og et begrænset kulturelt værdifællesskab nogle påtrængende problemer, som angår de demokratiske påvirkningskanaler mellem unionsborgere og beslutningscenter og konsekvenserne af centraliseringen for den politiske deltagelse. Unionsprocessen er endnu ikke forankret i et borgernes Europa. Der er en modsætning mellem det internationale systems strukturelle logik, som peger i retning af en hurtig samling af Europa, og det indenrigspolitiske hensyn til den politiske stabilitet, som taler for en langsommere udviklingstakt. En forceret europæisk unionsdannelse, begrundet i traditionelle magt- og sikkerhedshensyn, kan ende med at skabe et andet »sikkerhedsproblem« – i skikkelse af en højreradikal reaktion mod »centralisme« og »identitetstab«. Det danske nej til Maastricht traktaten i juni 1992 kan ses som et første signal om, at afstanden mellem de europæiske befolkninger og EF systemet er blevet for stor.

For det andet repræsenterer den igangværende udvikling i EF systemet en latent trussel mod de små og mindre medlemsstater. En vigtig grund til, at EF hidtil har kunnet vinde bred tilslutning blandt Vesteuropas århundredegamle nationalstater, har været, at der i

systemet har været indbygget en vis balance mellem de store medlemslandes naturlige fordele (befolkningstal; økonomiske og militære ressourcer) og de små staters ønske om selvstændig indflydelse. Unionens stabilitet i de kommende år vil i vid udstrækning komme til at afhænge af, hvorvidt den igangværende udvikling i EF's beslutningssystem i retning af et tværnationalt flertalsstyre ledsages af reformer, som rummer garantier for de små medlemsstater. Det er paradoksalt at måtte drage den konklusion, at den model for Europas udvikling, som tegnes i Maastricht traktaten, har væsentlige svagheder målt i forhold til de centrale aktørers føderalistiske selvforståelse.

Noter

1. Ralf Dahrendorf anvender i sin bog om den nye europæiske revolution en sondring mellem »forfatningspolitik« og »normalpolitik«. Forfatningspolitik i Dahrendorfs forstand er dog ikke et institutionelt begreb, men henviser derimod til de essentielle træk ved et samfundssystem. Se *Überlegungen über die Revolution in Europa*. Deutsche Verlagsanstalt; Stuttgart 1990; specielt pp. 33ff.
2. Se bl.a. John Pinder, *European Community. The Building of a Union*. London: Pinter 1991; Fritz Ossenbühl (Hrsg.), *Föderalismus und Regionalismus in Europa*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1990; flere bidrag i Alberta M. Sbragia (ed.), *Euro-Politics*. Washington D.C.: The Brookings Institution 1992; Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations*; Oxford Clarendon 1990 og herhjemme bidragene til Christen Sørensen (red.), *Europa. Nation – Union*. København: Fremad 1992.

3. En typologi over forandringsformer i europæisk integration findes i min »Political Change in the European Community: The Single European Act as a Case of System Transformation«. *Cooperation and Conflict*; vol. 27, no. 3. September 1992.
4. Se Thomas Pedersen; 1992, *op.cit.*
5. Se eksempelvis Michael Burgess, *Federalism and European Union*. London & New York: Routledge 1989.
6. Se Wolfgang Clement i *Der Spiegel*; 13/92, p. 68 (forfatterens oversættelse).
7. Se Immanuel Kant, *Zum Ewigen Frieden*. 1795. Se også Thomas Krogh, »Kants krig mot krigen«, i Bernt Bull & Anders Kjølberg (red.), *Etter Etterkrigstiden*. Cappelen/Europaprogrammet; Oslo 1992, pp. 78-88.
8. Joseph Nye anvender således den brede betegnelse »regionalistiske fredsdoktriner« om debatten om sammenhængen mellem integration og fred. Se hans fremragende bog *Peace in Parts*, University of America Press 1987 (1971), pp. 10ff.
9. Se f.eks. Lucio Levi, »What Is Internationalism?« *The Federalist*; 1991, nr. 3, pp. 171-192.
10. Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration*. Baltimore 1962.
11. Se Jon Elsters fascinerende essay, *Ulysses and the Sirens*. Cambridge University Press 1979, pp. 36ff.
12. Hvem der er Ulysses, og hvem der er matroserne i dagens Europa, skal jeg ikke forsøge at afgøre her.
13. Det er betegnende, at Jacques Delors kalder et af slutkapitlerne i sin bog *En sortir ou Pas?* for »Det belejrede Europa«. Kapitlets første sætning lyder i øvrigt »... il y a un imperialisme américain: Celui de la monnaie«. Se Jacques Delors avec Philippe Alexandre, *En Sortir ou Pas?* Grasset. Paris: 1987, p. 187.
14. Francois Mitterrand, *Reflexions sur la Politique Exterieur de la France*. Fayard 1986, p. 12.
15. Se William H. Riker, *Federalism. Origin. Operation. Significance*. Boston. Little Brown & Company 1964.

16. Se Mitrany's bidende kritik af regional føderalisme i den klassiske artikel »The Prospect of Integration: Federal or Functional?« *Journal of Common Market Studies*, vol. IV/2. December 1965.
17. Glimrende analyser af de konkrete ændringer, som Maastricht traktaten indeholder, findes i Peter Nedergaard & Nikolaj Petersen, *Det nye EF. Traktaten om Den Europæiske Union*. København. CO Metal, Industriens Arbejdsgivere og Den Danske Europabevægelse 1992 samt Poul Skytte Christoffersen, *Traktaten om den Europæiske Union*. København: DJØF 1992.
18. Der er stigende interesse i Europa-forskningen for anvendelse af komparativ føderalismeteorier på det nye EF jvf. f.eks. Alberta M. Sbragia, »Thinking about the European Future: The Uses of Comparison«. I: Alberta M. Sbragia (ed.), *Euro-Politics*. The Brookings Institution: Washington D.C. 1992, pp. 257-293 og på dansk grund Christen Sørensen (udg.), *Europa. Nation – Union*. Fremad 1991.
19. En oversigt findes i William H. Riker, »Federalism«. I: Fred I. Greenstein & Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, vol. 5. Governmental Institutions and Processes. Addison-Wesley Publishing Company 1975, pp. 93-172.
20. Ivo Duchacek, *Comparative Federalism. The Territorial Dimension of Politics*. Holt, Rinehart and Winston, inc.: New York 1970. Andre klassikere inden for retningen er Daniel Elazar, *Exploring Federalism*. The University of Alabama Press 1987, og K.C. Wheare, *Federal Government*. Oxford University Press 1946, som dog ofte kritiseres for sin stærke legalisme.
21. De fire kriterier, som er udeladt, er: a) Kontrol over forfatningsændringer. Her hævder Duchacek, at en statsdannelse, hvor en enkelt delstat kan blokere forfatningsændringer, er konføderal. Men i Canada kræver forfatningsændringer faktisk enstemmighed, samtidig med at det er almindeligt anerkendt, at Canada er en føderation. b) to domstolssystemer – et føderalt system og et delstatssystem. Kriteriet forekommer ikke at være centralt c) eksistensen af en forfatningsdomstol. Kriteriet kan logisk afledes af kriteriet om klar magtdeling d) delstaterne skal have bevaret den kompetence, som ikke er overført til føderationen. Dette kriterium er overlappende i forhold til kravet om beskyttelse af staternes identitet. Se Duchacek, pp. 201ff., hvor han selv peger på den begrænsede betydning af flere af de nævnte kriterier.
22. For en gennemgang af traktatens fornyelser på det udenrigspolitiske område se Nikolaj Petersen & Peter Nedergaard, *Det nye EF, op.cit.* pp. 57ff.
23. Se f.eks. Jon Hovi, »Overnationalitet«. *International Politikk*, nr. 1/1991.
24. Se Nikolaj Petersen & Peter Nedergaard, *op.cit.*, p. 27 og 58.
25. Se *Subsidiarity: The Challenge of Change*. Working Document. Proceedings of the Jacques Delors Colloquium 1991. European Institute of Public Administration 1991.
26. For diskussioner af begrebet se Helen Wallace & Marc Wilke, *Approaches to Power-sharing in the EC*. RIIA Discussion Papers 27. Chatham House: London 1990 og Andrew Adonis & Andrew Tyrie, »Subsidiarity – as History and Policy«. *IEA Inquiry*. December 1990.
27. Jvf. Fritz W. Scharpf, »The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration«. *Public Administration*, vol. 66, Autumn 1988, pp. 239-278.
28. Se Donald B. Rosenthal & James M. Hoefler, »Competing Approaches to the Study of American Federalism and Intergovernmental Relations«. *Publius*, vol. 19/1; Winter 1989.
29. Jeffery & Savigear, *op.cit.* samt Nevil Johnson, *State and Government in the Federal Republic of Germany*. Pergamon Press 1983.
30. Se Petersen & Nedergaard, *op.cit.*, Art. 126-128 og 130 U.
31. Se Fritz W. Scharpf, »Kann es in Europa eine stabile föderale Balance geben?«, i: Rudolf Wildenmann (Hrsg.), *Staatswerdung Europas? Baden-Baden: Nomos Verlag* 1991.
32. Christen Sørensen (red.), *Europa. Nation – Union, op.cit.*, p. 348.

33. Se Ronald L. Watts, »West German Federalism: Comparative Perspectives«. I: Charlie Jeffery and Peter Savigear (eds.), *German Federalism Today*. Leicester University Press: London and Leicester 1991, pp. 23-40.
34. Jvf. Thomas Pedersen, »En lille stat kan godt sikre sin indflydelse i en stor fælles union«. *Information*, 15-16. September 1990.
35. En mulig løsning ville være oprettelsen af et europæisk forfatningsråd jvf. diskussionen i rapporten »Den Demokratiske Udfordring« udgivet af *Nyhedsbrevet Mandag Morgen*; September 1992.
36. En institutionel føderalistisk analyse af EF-unionen kan således med fordel suppleres med regimebetragtninger og magtbalancebetragtninger.
37. Jvf. diskussionen af den vesteuropæiske stormagts trekant i Thomas Pedersen, *Bonn-Paris-London: Partnere eller rivaler*. SNU 1989.

Litteratur

- Adonis, Andrew & Tyrie Andrew, *Subsidiarity – as History and Policy*. IEA Inquiry. 1990.
- Burgess, Michael, *Federalism and European Union*. London: Routledge 1989.
- Dahrendorf, Ralf, *Betrachtungen über die Revolution in Europa*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt 1990.
- Delors, Jacques avec Philippe Alexandre, *On sortir ou Pas?*, Paris: Grasset 1985.
- »Den demokratiske Udfordring«. *Nyhedsbrevet Mandag Morgen*. September 1992.
- Duchacek, Ivo, *Comparative Federalism*. New York: Holt & Reinhart and Winston 1970.
- Elazar, Daniel, *Exploring Federalism*. The University of Alabama Press 1987.
- Elster, Jon, *Ulysses and the Sirens*. Cambridge University Press 1979.
- Hovi, Jon, »Overnationalitet«. *International Politikk*; 1/1991.
- Jeffery, Charlie & Peter Savigear (eds.), *German Federalism Today*. Leicester University Press 1991.

- Johnson Nevil, *State and Government in the Federal Republic of Germany*. Pergamon Press 1983.
- Kant, Immanuel, *Zum Ewigen Frieden*. 1795.
- Krogh, Thomas, »Kants krig mot krigen«. I: Bernt Bull & Anders Kjølberg (red.), *Etter Etterkrigstiden*. Oslo: Cappelen/ Europaprogrammet 1992.
- Madison, James, Alexander Hamilton and John Jay, *The Federalist Papers*. Penguin 1987 (1788).
- Michelmann Hans J. and Soldatos Panayotis (eds.), *Federalism and International Relations*. Oxford Clarendon 1990.
- Mitrany, David, »The Prospect of Integration: Federal or Functional?« *Journal of Common Market Studies*; vol. IV/2. December 1965.
- Mitterrand, Francois, *Reflexions sur la Politique exterieure de la France*. Paris: Fayard 1986.
- Nye, Joseph S. Jr., *Peace in Parts*. University Press of America 1987 (1971).
- Ossenbühl Fritz (Hrsg.), *Föderalismus und Regionalismus in Europa*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1990.
- Pedersen, Thomas, *Bonn-Paris-London: Partnere eller Rivaler?*, SNU 1989.
- Pedersen Thomas, »Political Change in the European Community: The SEA as a Case of System Transformation«. *Cooperation and Conflict*; vol. 27, no. 1. March 1992.
- Petersen, Nikolaj & Peter Nedergaard, *Det nye EF*. 1992.
- Riker, William H., *Federalism. Origin. Operation. Significance*. Boston: Little Brown and Company 1964.
- Riker, William H., »Federalism«. I Fred I. Greenstein & Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, vol. 5. Addison-Wesley Publishing Company 1975.
- Sbragia, Alberta M., »Thinking about the European Future. The Uses of Comparison«. I: Alberta M. Sbragia (ed.), *Euro-Politics*. Washington: The Brookings Institution 1992.
- Scharpf, W. Fritz, »The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration«. *Public Administration*, vol. 66 Autumn 1988, pp. 239-278.
- Skjalm, Karsten, *Forbundsbanken på det europæiske alter*. Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet 1992.

- Subsidiarity: The Challenge of Change*. Working Document. Proceedings of the Jacques Delors Colloquium 1991. European Institute of Public Administration 1991.
- Sørensen, Christen, *Europa. Nation - Union*. Fremad 1992.
- The Federalist. A Political Review*. 1991, nr. 3.
- Vesterdorf, Peter L., *Europaparlamentet og europæisk integration*. DJØF Forlag 1984.
- Wallace, Helen and Wilke Marc, *Subsidiarity: Approaches to Power-Sharing*. RIIA Discussion Papers 27. 1990.
- Weidenfeld, Werner & Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Wege zur Europäischen Union*. Bonn: Europa Union Verlag 1986.
- Wheare, K.C., *Federal Government*. Oxford University Press 1946.
- Wildenmann Rudolf (Hrsg.), *Staatswerdung Europas*. Baden-Baden: Nomos Verlag 1991.
- Wolfers, Arnold. *Discord and Collaboration*. Baltimore 1962.

Budgetteorien (Target revenue model) og Saudi-Arabiens oliepolitik

Hans Linderoth, lektor, Handelshøjskolen i Århus

1. Indledning

Ifølge budgetteorien styres oliepolitikken af en stats ønske om at realisere de indenlandske investeringer, der kan give et acceptabelt afkast, jf. D.J. Teece¹. Disse investeringer resulterer direkte og indirekte i et behov for udenlandsk valuta, der i større eller mindre grad skal tilvejebringes ved en olieeksport. Der kan altså af det ønskede investeringsniveau afledes et behov for olieeksportindtægter (valutabudget). Når behovet er dækket, ønsker man ikke yderligere olieindtægter, idet man vil undgå at akkumulere tilgodehaver i udlandet. Dette indebærer, at en yderligere olieprisstigning vil resultere i, at man vil nedsætte olieeksporten. En mindre olieeksportmængde kan jo ved en prisstigning tilvejebringe den tilstræbte olieeksportindtægt. Omvendt vil man øge eksporten ved et prisfald. En sådan handlemåde medfører, at udbudskurven så at sige vender den forkerte vej. Udbudskurven er dog lodret, når kapacitetsgrænsen nås. Olieprisen kan naturligvis være så lav, at man producerer maksimalt, fordi man har behov for yderligere indtægter i bestræbelserne på at opnå et tilfredsstillende aktivitetsniveau.

Ifølge Teece² kan teorien forklare OPEC's stabilitet i perioden 1974-80, hvor det end ik-

ke var nødvendigt formelt at etablere et kvotesystem for at opretholde olieprisniveauet nominelt. De to oliekriser i 1973/74 og 1979/80 indebar så store stigninger i olieeksportindtægterne, at de vigtigste olieproducenter i OPEC fik behovet for olieindtægter mere end dækket og derfor ifølge teorien ønskede at nedsætte olieproduktionen. At nogle af de vigtigste OPEC lande efter 1. oliekrise indførte et loft over olieproduktionen, vidner om, at man var villig til at acceptere et fald i olieproduktionen.

Pachauri³ kan tilslutte sig konklusionen hos Teece, idet han er af den opfattelse, at muligheden for at absorbere olieindtægter er den vigtigste økonomiske faktor til forklaring af OPEC landenes produktionsstrategi.

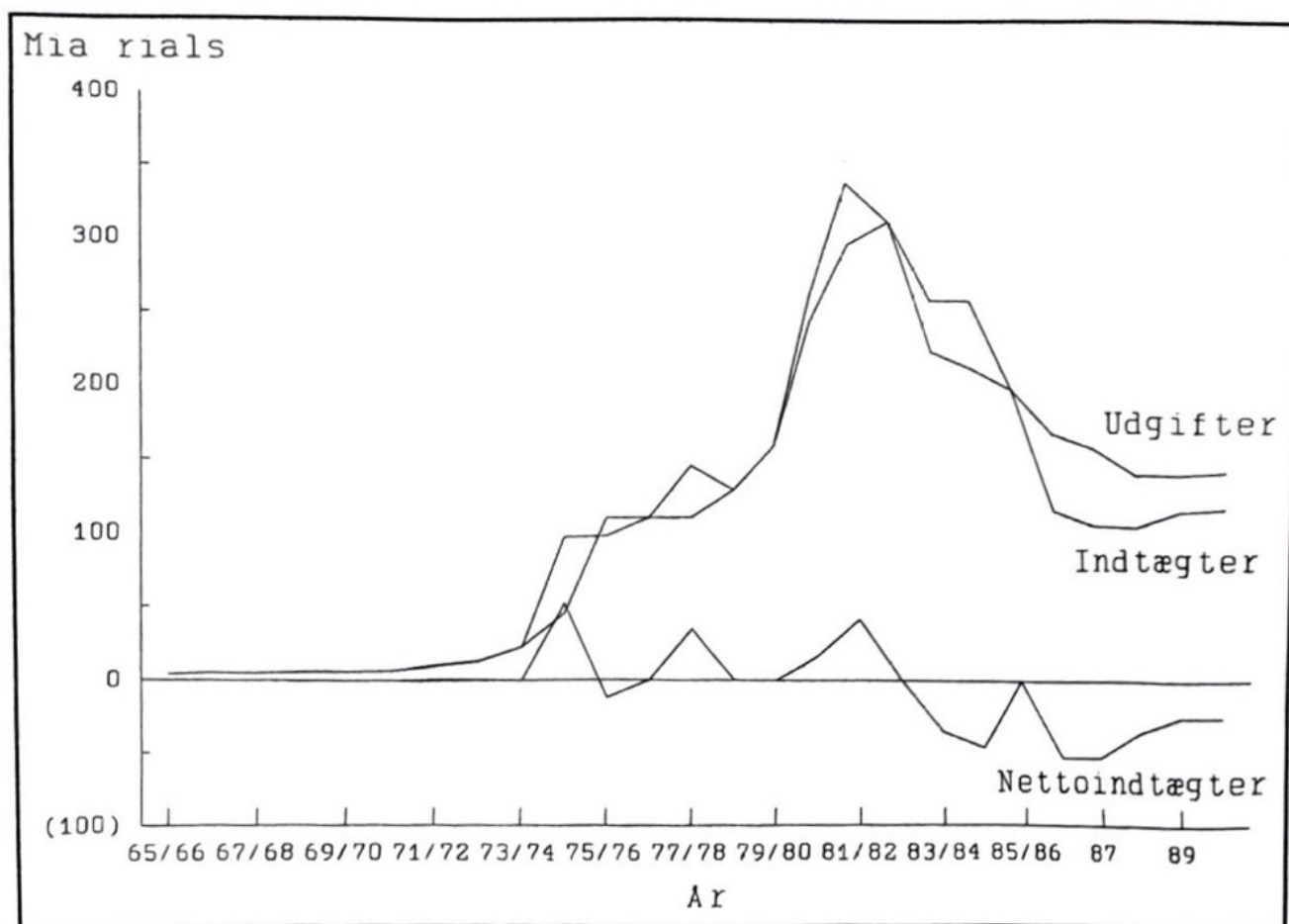
I det efterfølgende er det hensigten at analysere Saudi Arabiens oliepolitik ud fra budgetteorien. En sådan analyse volder empiriske problemer, idet det ønskede investeringsniveau og afledte valutabehov ikke kendes. Det er derfor nødvendigt at benytte sig af materiale, der blot indikerer, om olieeksportindtægterne har været tilfredsstillende eller det modsatte.

I den forbindelse kunne man naturligvis give en bred beskrivelse af udviklingen i centrale økonomiske størrelser, herunder fx graden af målopfyldelse vedrørende 5-års planerne. En sådan bred gennemgang af den økonomiske udvikling i Saudi Arabien vil ikke blive givet i det efterfølgende.⁴ Der fokuseres stort set kun på de offentlige indtægter og udgifter (afsnit 2) samt på udviklingen på betalingsbalancen (afsnit 3), når det skal afgøres, om Saudi Arabien i en given situation har ladet sin oliepolitik styre af behovet for olieindtægter. Generelt er det her et problem at bestemme »at what level do additional revenues become superfluous and at what level does a decline in revenues constitute a

»squeeze« on the budget.»⁵ Med andre ord er det vanskeligt at bestemme, hvilken tærskelværdi man skal passere, inden udviklingen giver anledning til et skift i oliepolitikken. Afsnit 4 behandler denne problemstilling.

I det sidste afsnit er der foretaget konsekvensberegninger over udviklingen på Saudi Arabiens betalingsbalance frem til år 2000. Formålet med dette afsnit er at afgøre, om udviklingen på betalingsbalancen kan forventes at medføre et politikskift i 1990'erne.

Figur 1. Budgetterede offentlige indtægter og udgifter siden 1959/60.



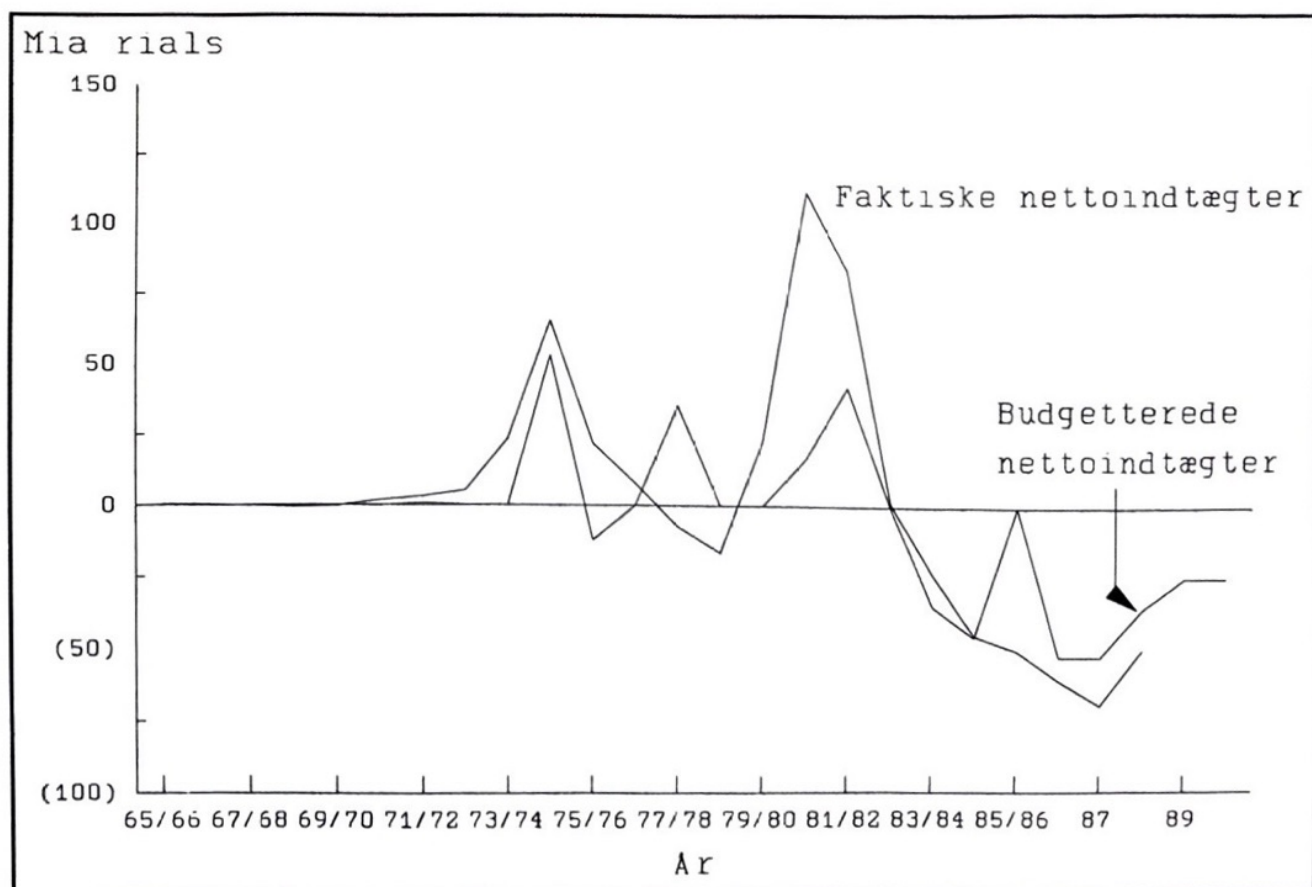
Kilde: Hitti and Abed (1974) samt MEES.

2. Offentlige budgetter og regnskaber

Figur 1 viser de markante ændringer i de budgetterede offentlige indtægter og udgifter, der fandt sted efter oliekriserne. Man bemærker den forsinkede stigning i udgifterne i forhold til indtægterne, hvilket indebar, at nettoindtægterne omkring de to oliekriser først steg markant, hvorefter de faldt stærkt. Sagt på anden måde blev de stærkt stigende olieindtægter meget hurtigt omsat i forøgede udgifter. Denne udvikling er endnu mere markant, såfremt man betragter de faktiske indtægter og udgifter (regnskabstal), jf. figur 2.

Figur 2 viser, at der har været store differencer mellem de budgetterede og faktiske nettoindtægter. Omkring de to oliekriser var indtægterne større end forudset, hvilket ikke kan undre. Omvendt faldt de faktiske nettoindtægter gennemgående hurtigere end de budgetterede efter de to oliekriser. Sagt på anden måde fik man i nogle år uventede underskud på de offentlige regnskaber. Lige før 2. oliekrise opererede man fx med et betydeligt overskud på budgetterne. Den faktiske udvikling resulterede imidlertid i et underskud. Det kan have foruroliget den saudiske regering, som kunne forudse, at man snart måtte foretage en opbremsning på udgiftssiden for at forhindre et fortsat drastisk fald i

Figur 2. Budgetterede og faktiske offentlige nettoindtægter.



Kilde: Som figur 1.

nettoindtægterne. 2. oliekrise klarede imidlertid den budgetmæssige krise, der syntes på vej.

1985/86 ligner året 1977/78 på den måde, at de faktiske nettoindtægter blev klart mindre end de budgetterede. En ny oliekrise klarede imidlertid ikke problemerne i 1985, og i de senere år har underskuddet på de offentlige budgetter været meget betydeligt.

Alvoren i dette underskud kan også illustreres ved at nævne, at underskuddet på de offentlige regnskaber i årene 1986, 1987 og 1988 udgjorde 143%, 103% henholdsvis 104% af olieindtægterne. Sagt på anden måde skulle olieindtægterne i 1987 og 1988 have været omtrent dobbelt så store, som de var, for at skabe ligevægt på statsfinanserne, mens de i 1986 skulle have været endnu større forholdsmæssigt for at skabe ligevægt.

Den uheldige udvikling i de offentlige budgetter efter 2. oliekrise resulterede bl.a. i, at regeringens betalinger i løbet af 1984 blev kronisk forsinkede⁶. Det blev nu også typisk, at firmaer, der fik regeringskontrakter, skulle geninvestere en del af indtægterne i Saudi Arabien.

Det var ikke blot olieindtægterne, der faldt. Ikke-olieindtægterne faldt også som følge af faldende afkast på de finansielle reserver. Dette kan ikke direkte aflæses af det tilgængelige materiale, men analytikere har estimeret dette afkast til ca. 40 mia. rials (11 mia. \$) i 1984/85 og kun 18 mia. rials i 1988⁷. Faldet skyldes naturligvis de store budgetunderskud i de mellemliggende år. Disse underskud blev dækket ind ved træk på de store reserver, som man havde oparbejdet omkring de to oliekriser. Dette illustreres bl.a. i figur 4, der viser, at regeringens bankindskud faldt markant efter 2. oliekrise.

For at bremse op for trækket på reserverne besluttede man i 1988 for første gang i 25 år at lånefinansiere en del af budgetunderskuddet ved at udstede statsobligationer. Der blev dog kun udstedt obligationer for 30 mio rials i årene 1988 til 1990,⁸ så der blev ikke tale om nogen væsentlig kilde til finansiering af underskuddet. I øvrigt blev op til $\frac{2}{3}$ af obligationerne købt af offentlige institutioner!

Problemerne ult. 1980'erne illustreres også af det forhold, at man primo 1988 meddelte, at man ville genindføre indkomstskat på udlændinge. Denne skat blev dog hurtigt opgivet⁹. En forhøjelse af den generelle toldsats til 12% voldte det derimod ingen nævneværdige problemer at indføre.

Uligevægtsproblemet var stadig til stede ved indgangen til 1990'erne, selvom udgifterne blev nedsat væsentligt efter 2. oliekrise. Underskuddet på statsbudgettet for 1990 udgjorde således 33% af de budgetterede olieindtægter.¹⁰ Dette tal er noget mindre end regnskabstallene for de foregående år, men hertil kan oplyses, at underskuddet på statsbudgettet i 1987 og 1988 udgjorde 71% henholdsvis 49% af olieindtægterne.¹¹ De faktiske tal (regnskabstallene) blev som nævnt i det foregående meget større. Budgettet for 1990 er blevet revideret væsentligt som følge af oliekrisen i 1990/1991. Herom mere i slutningen af dette afsnit.

Materialet indikerer, at Saudi Arabien hilste forøgede olieindtægter velkommen i slutningen af 1970'erne og i løbet af 1980'erne blev endog stærkt interesseret i at øge disse indtægter. Der er dog næppe tvivl om, at udgifterne kunne nedsættes en del, uden at det gjorde »ondt«, men også, at man efterhånden nåede dertil, at budgetnedskæringerne direkte berørte de almindelige saudiers levestandard.

De høje oliepriser under den seneste oliekrise har naturligvis øget indtægterne, men også udgifterne. Det fremgår af et revideret budget for 1990.¹² Ifølge dette budget forventes olieindtægterne at blive på 30,3 mia \$ i stedet for på 20,3 mia \$, altså en stigning på 10 mia \$, men Golfkrisen forventes at øge udgifterne med 20 mia \$. Ifølge nye skøn primo 1992 fra det saudiske finansministerium forventes Golfkrisen at belaste de offentlige budgetter med ekstra udgifter på hele 49 mia \$, og man forventer, at de faktiske udgifter vil overstige de budgetterede udgifter med mere end 65% i 1990 og 1991.¹³ Det kan konkluderes, at den seneste oliekrise på ingen måde har løst Saudi Arabiens problemer med at finansiere de offentlige udgifter, tværtimod.

Et symptom på betydelige statsfinansielle problemer er endelig, at Saudi Arabien i begyndelsen af 1991 for første gang nogen sin-

de besluttede at optage et lån på 3,5 mia \$ i internationale banker.¹⁴

2.1. De budgetterede udgifter fordelt på sektorer

Det har været nævnt i det foregående, at de budgetmæssige nedskæringer i løbet af 1980'erne formentlig nåede et sådant omfang, at de gjorde »ondt« på den almindelige saudier. For at undersøge dette nærmere, er de budgetterede udgifter fordelt på sektorer medtaget i tabel 1. Der er ingen budgettal offentliggjort for perioden 1/4 til 31/12 1986. Man har formentlig kørt videre med budgetterne fra 1985/86 indtil 1987, hvor man gik over til at anvende den gregorianske kalender.

Tabellen viser, at de budgetterede udgifter i 1979/80 og 1987 var ens, men også, at fordelingen af udgifterne var ret så forskellige. Andelen til infrastruktur, byudvikling og

Tabel 1. Saudi Arabiens budgetterede udgifter fordelt på sektorer.

	1979/ 80	1980/ 81	1981/ 82	1982/ 83	1983/ 84	1984/ 85	1985/ 86	1987 ¹	1988	1989	1990
	----- % -----										
Uddannelse m.v.	10,7	9,2	8,8	10,2	10,7	11,7	12,3	14,8	16,6	17,0	18,3
Social- og sundhedsvæsen	5,7	5,0	4,6	5,4	5,2	6,2	7,2	6,9	7,7	7,5	8,2
Infrastruktur	11,6	4,8	4,7	3,7	3,4	3,8	-	2,7	2,5	1,8	-
Byudvikling og etablering af landbrug m.v.	-	8,1	8,8	8,4	7,3	6,6	5,9	5,1	5,0	3,8	4,8
Transport og kommunikation	14,8	13,1	11,9	10,4	9,6	8,5	7,2	6,8	6,7	5,9	6,5
Erhvervsudvikling	8,1	7,9	7,6	7,0	5,1	4,8	4,5	4,1	4,2	3,5	8,2
Udlån til kreditinstitutter	8,1	8,0	8,3	7,5	7,7	6,7	4,7	2,2	0,4	4,3	-
Off. administration og off. værker m.v.	6,5	11,4	7,3	3,0	18,2	16,9	19,3	19,4	17,7	52,4	12,7
Forvar og sikkerhed	35,0	28,1	27,7	29,6	29,1	30,7	32,0	34,0	36,0		36,3
Indenlandske subsidier	3,3	2,1	3,1	3,6	3,5	4,0	4,2	3,8	3,8	3,8	5,0
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Mia. rials	160	245	298	313	260	260	200	160	141	141	143

1 Ingen budgettal for 1986 (1/4 - 31/12 1986).

Kilde: MEES.

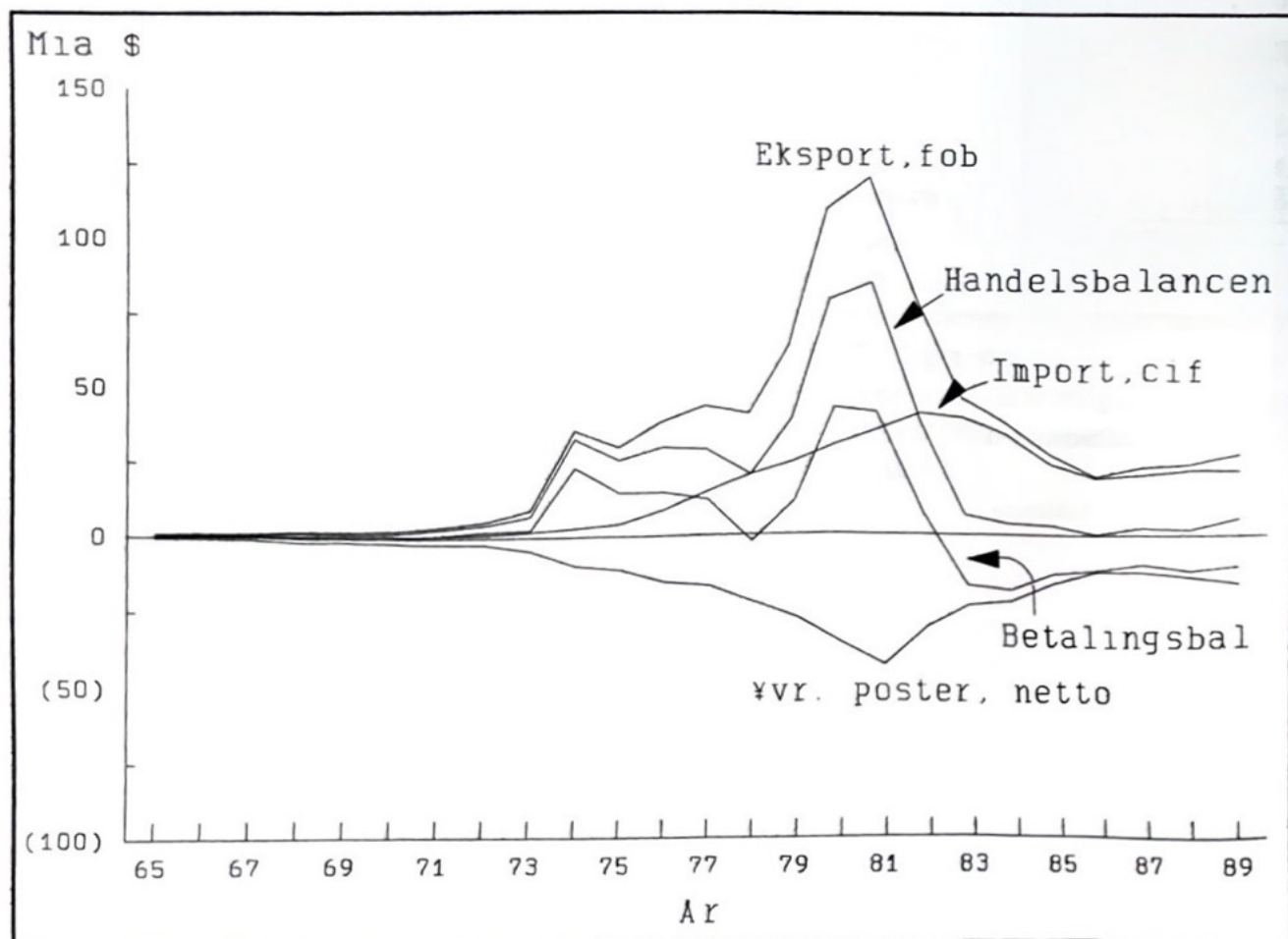
etablering af landbrug m.v., transport og kommunikation, erhvervsudvikling og udlån til kreditinstitutioner faldt, mens andelen til uddannelse, sundhedsvæsen, socialvæsen, forsvar og sikkerhed samt administration steg. Den ændrede fordeling skal dog tages med en del forbehold, idet der undertiden flyttes rundt med delposterne. Der er således nogle besynderlige udsving i de enkelte sektors andele, jf. fx andelen til offentlig administration m.v., der var på 7,3% i 1981/82, 3,0% i 1982/83 og 18,2% i 1983/84.

De manglende udgifter til infrastruktur og kreditinstitutioner skyldes ikke, at udgifter-

ne er faldet til nul her. Infrastrukturinvesteringerne er flyttet til andre delposter, mens udlån til kreditinstitutioner på ca. 4,2% af de totale udgifter i 1990 helt er fjernet fra de offentlige budgetter. Man leder forgæves efter de udgifter, Saudi Arabien har haft i forbindelse med at finansiere en del af Iraks krigsudgifter. Måske er en del af disse udgifter indeholdt i posten forsvar og sikkerhed. Man skulle da formode, at udgifterne hertil skulle falde efter krigsophøret i 1988, men det er ikke tilfældet, jf. tabellen.

To af de poster, der berører befolkningen mest direkte, må siges at være uddannelse m.v. og social- og sundhedsvæsen. Andelen

Figur 3. Overskuddet på betalingsbalancens løbende poster, på handelsbalancen og på øvrige poster samt udviklingen i eksport og import, 1968-1989.



Kilde: OPEC Annual Statistical Bulletin 1989.

har som nævnt i det foregående været stigende her. Målt i rials har der dog været tale om et fald på 29% fra 1982/83 til 1987, mens der i de senere år ikke har været de store udsving. Konstante udgifter er dog ensbetydende med et reelt fald svarende til prisstigningerne.

Sammenfattende kan det siges, at de to oliekriser medførte en drastisk forøgelse af såvel offentlige udgifter som indtægter, og at store overskud meget hurtigt blev vendt til underskud. Selv efter meget betydelige budgetneds skræinger har der efter 2. oliekrise været store problemer med at få de offentlige budgetter til at hænge sammen.

3. Betalingsbalancen

De to oliekriser kan naturligvis også aflæses på betalingsbalancen, jf. figur 3. Udviklingen her minder en del om udviklingen på de offentlige budgetter. Store overskud blev forholdsvis hurtigt vendt til underskud, og efter 1982 har der været et vedvarende underskud, selv om der har fundet en betydelig opbremsning sted i den saudiske økonomi siden, jf. de faldende offentlige udgifter og faldet i importen. De store overskud var baseret på store overskud på handelsbalancen, der igen skyldtes de stærkt stigende oliepriser. Figuren viser endelig, at det traditionelle handelsbalanceoverskud omtrent var forsvundet allerede i 1983.

Saudi Arabien er stadig en kreditnation som følge af de store overskud i de foregående år, jf. figur 4, som viser, at det akkumulerede betalingsbalanceoverskud ult. 1989 beløb sig til ca. 80 mia \$, hvilket omtrent var en halvering siden 1982. Figuren viser også, at pengesektorens udenlandske nettoaktiver i vid udstrækning fulgte udviklingen i det akkumulerede betalingsbalanceoverskud. Endelig viser figuren, at udsvingene i pengesektorens nettoaktiver i udlandet i betydelig grad skyldtes regeringens indskud. Over-

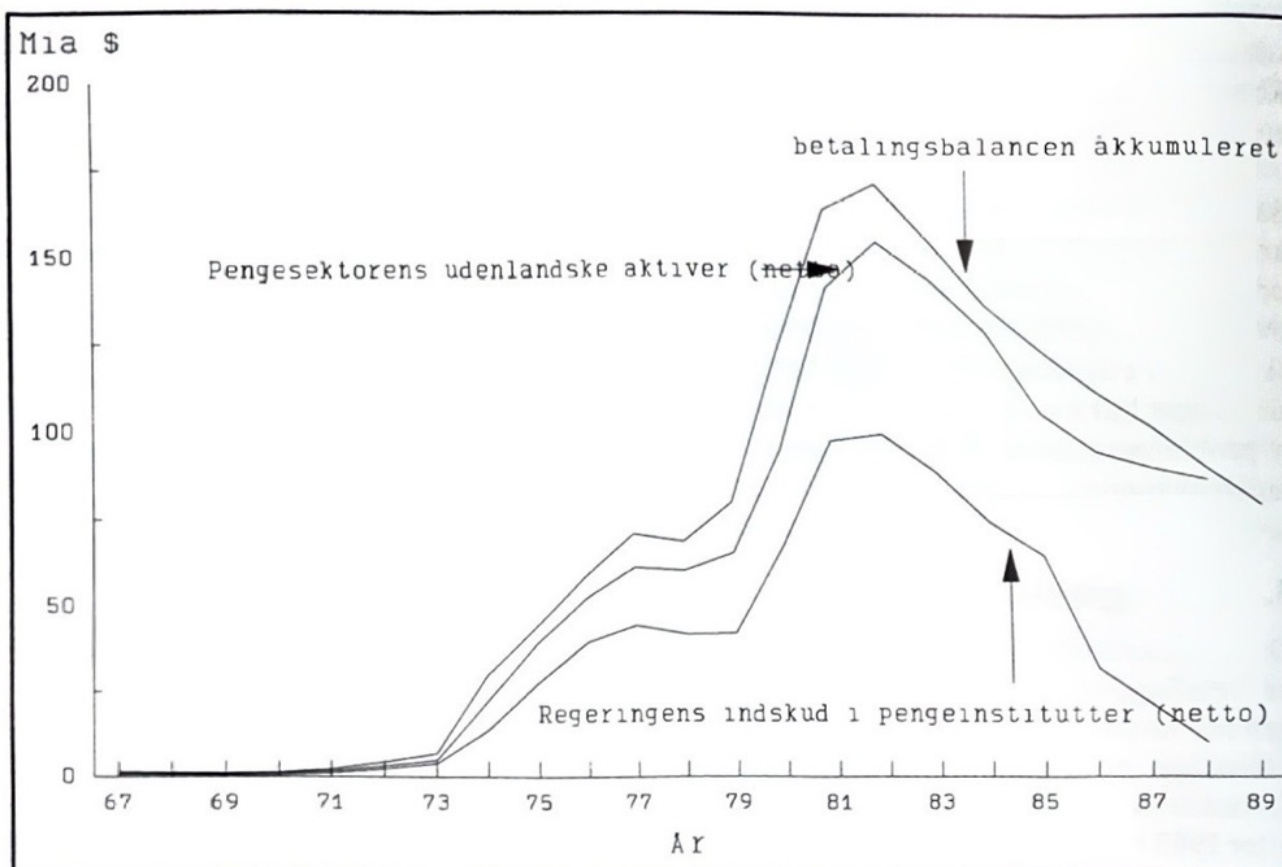
skuddet på statsfinanserne i de gode år med store olieindtægter blev placeret i pengesektoren, og i de efterfølgende år blev der trukket på disse reserver for at dække underskuddet på statsfinanserne. Dette træk har været så stort, at nettoindskuddet ult. 1988 var helt nede på ca. 10 mia \$, og det er måske senere vendt til et nettolån. Som nævnt i sidste afsnit optog Saudi Arabien jo et lån i begyndelsen af 1991 på 3,5 mia \$ i udenlandske banker.

Det kan imidlertid diskuteres, hvor tilgængelige de opsamlede reserver er, idet en betydelig del af overskuddet er udlånt til bl.a. arabiske brødre, som måske vil være uforstående over for krav om tilbagebetaling. I perioden 1973 til 1987 ydede Saudi Arabien således bistand og lån til udviklingslande på hele 63 mia \$, heraf 65,5% til arabiske lande.¹⁵ Der til kommer støtten til Irak på 25,7 mia \$ i løbet af 1980'erne. Det har desværre ikke været muligt at opklare, hvor stor en andel af disse beløb, der blev ydet som lån og derfor ikke påvirkede betalingsbalancens løbende poster.¹⁶

Der findes ikke opgjort en egentlig kapitalbalance, som kan anvendes til at vurdere kreditværdigheden hos Saudi Arabiens skyldnere. I MEES¹⁷ er det nævnt, at de »brugbare« udenlandske finansielle reserver faldt fra over 100 mia. \$ i 1982 til under 30 mia. \$ i 1987, så en betydelig del af de ydede beløb til udviklingslandene har formentlig været lån. Medio 1987 var Saudi Arabiens nettotilgodehavender i bankerne inden for BIS's¹⁸ område dog hele 39 mia. \$¹⁹.

Eftergivelse af lån gør også, at det akkumulerede betalingsbalanceoverskud klart overvurderer, hvor store de beløb, som Saudi Arabien reelt kan trække på i udlandet, er. Endelig skal det nævnes, at Saudi Arabiens udenlandske aktiver ult. juni 1989 i en kilde er nævnt til at være 65 mia \$²⁰, mens netto-

Figur 4. Betalingsbalanceoverskuddet akkumuleret, pengesektorens nettoaktiver i udlandet og regeringens nettoindskud i pengeinstitutter i Saudi Arabien. ult.



Kilde: OPEC Annual Statistical Bulletin 1989 og International Financial Statistics, Yearbook 1990.

aktiverne ult 1988 i følge figur 4 beløb sig til ca. 86 mia \$.

Det er altså vanskeligt at få et præcist billede af Saudi Arabiens status som kreditornation, men der er næppe tvivl om, at Saudi Arabien hurtigt kan blive en debitoration. De tiltagende problemer illustreres også af, at de internationale reserver hos Saudi Arabiens nationalbank Saudi Arabian Monetary Agency (SAMA) faldt fra ca 20 mia \$ ult. 1988 til knap 10 mia \$ ult. oktober 1990.²¹

4. Oliepolitik og budgetteori

Saudi Arabien blev olieproducent i 1938²², og i de efterfølgende år frem til 1. oliekrise

bestræbte Saudi Arabien sig på at øge olieindtægterne. Samarbejdet i OPEC var medvirkende til, at de såkaldte posteringspriser, der var afgørende for olieselskabernes skattebetalinger til OPEC landene, ikke faldt i 1960'erne, selvom markedspriserne faldt. Stigende olieindtægter blev tilvejebragt via en stærk vækst i olieproduktionen. Denne vækst blev særlig markant i de første år af 1970'erne, hvor det også lykkedes at presse oliepriserne i vejret. Olieindtægterne var dog på ingen måde så store, at man havde problemer med at finde anvendelse for dem. Sagt på anden måde var man ganske givet ikke nået op på det niveau for olieindtægterne, som indebar, at man ifølge budgetteorien ville nedsætte produktionen ved en prisstigning.

Ønsket om højere olieindtægter kom til fulde til udtryk i oktober 1973, da Saudi Arabien og en række andre olielande hævdede posteringspriserne med ca. 70%²³ i kølvandet på forhandlingssammenbruddet mellem olieselskaberne og OPEC landene. I samme måned var den såkaldte Yom Kippur krig brudt ud mellem Israel på den ene side og en række arabiske stater på den anden side. Israels succes på slagmarken medførte, at Saudi Arabien og en række arabiske olieproducenter tog det såkaldte olievåben i anvendelse.²⁴ Olieproduktionen blev nedsat med det resultat, at oliepriserne på spotmarkedet nærmest eksploderede, hvilket medførte en markant stigning i olieindtægterne.

Saudi Arabiens produktionsnedsækninger under den første oliekrise blev begrundet med politiske hensyn, se fx Golub (1985), men det kan ikke udelukkes, at man greb en gunstig lejlighed til at få olieprisen og dermed olieindtægterne forøget.

Under 1. oliekrise steg olieprisen så meget, at Saudi Arabien uden tvivl fik tilstrækkelige olieindtægter til at kunne dække de udgifter, man måtte ønske at erholde, jf. afsnit 2 og 3. Behovet for at øge olieindtægterne gennem en produktionsforøgelse var dermed fjernet. Ifølge budgetteorien skulle man så forvente en ny nedsættelse af produktionen med nye olieprisstigninger til følge. I stedet øgede Saudi Arabien olieproduktionen i begyndelsen af 1974²⁵, og ved OPEC's møde i december 1973 var Yamani, Saudi Arabiens olieminister, i opposition til de øvrige OPEC lande angående olieprisniveauet, og i første halvår af 1974 bekæmpede Saudi Arabien det nye prisniveau. Man ønskede en prisreduktion,²⁶ og truede i den forbindelse med at sælge en del olie på auktion.

Medio 1974 skiftede Saudi Arabien oliepolitik, idet man aflyste den bebudede auktion og i de følgende år var man med til at forsva-

re det nye olieprisniveau. Saudi Arabien var dog ofte i opposition til de øvrige OPEC lande ved OPEC's møder, når man skulle fastsætte olieprisen. Saudi Arabien var således med til at hindre større olieprisstigninger på OPEC's møder.

Sammenfattende kan det siges, at Saudi Arabien mellem 1. og 2. oliekrise førte en oliepolitik, der var medvirkende til et svagt fald i olieprisen relativt set. Budgetteorien beskriver altså ikke Saudi Arabiens handlemåde. Man kan dog konkludere, at Saudi Arabiens olieindtægter var blevet så store, at man på kort sigt ikke længere førte en oliepolitik, der primært var indrettet på at øge olieindtægterne via øget pris og/eller øget eksport. Der var penge nok i »kassen«.

Evnen til at omsætte olieindtægterne i øget import var som vist i det foregående overordentlig veludviklet, og i 1978 var der underskud på betalingsbalancen og de offentlige regnskaber. Man havde ganske vist store overskud fra de foregående år at tære på, men såfremt udviklingen fortsatte uændret, måtte man snart til at sætte en bremse på væksten i de offentlige udgifter. Sagt på anden måde var man lige før 2. oliekrise nok nået dertil, at man igen måtte prioritere øgede olieindtægter højt! Dette kan måske forklare, at Saudi Arabien d. 20/1 1979 og 1/4 1979²⁷ nedsatte olieproduktionen. Da var 2. oliekrise under udvikling, så disse to nedsættelser af olieproduktionen måtte resultere i betydelige olieprisstigninger og dermed øgede olieindtægter til Saudi Arabien. Man udnyttede simpelthen en gunstig lejlighed til at få flere penge i »kassen«. Imod denne forklaring tæller det forhold, at Saudi Arabien i høj grad haltede bagefter prisudviklingen på spotmarkedet.²⁸ Saudi Arabien kunne med andre ord have øget olieindtægterne yderligere ved at hæve olieprisen.

Medio 1979 satte Saudi Arabien olieproduktionen op, hvilket gentog sig, da krigen startede i 1980 mellem Irak og Iran. Da var Saudi Arabien nået op på fuld kapacitetsudnyttelse og kunne altså ikke yderligere bidrage til at bekæmpe prisstigningerne på spotmarkedet. At Saudi Arabien ikke var utilfreds med, at olieprisen var steget markant, kan aflæses af det forhold, at Saudi Arabien i oktober 1981 blev enige med de øvrige OPEC lande om en oliepris på 34 \$ (ca. 12 i 1978), og at Saudi Arabien samtidigt erklærede, at det var villigt til at agere svingproducent.²⁹

I 1981 var Saudi Arabiens olieindtægter så store, at man havde store overskud på betalingsbalancen og de offentlige budgetter, jf. afsnit 2 og 3. Saudi Arabien ønskede måske derfor, jf. budgetteorien, at mindske olieproduktionen ved at være svingproducent. Overskuddene forsvandt imidlertid meget hurtigt, selvom man foretog betydelige budgetnedsækninger, så medio 1985 var der en markant ubalance i den saudiske økonomi. Saudi Arabien skiftede da politik, idet man opgav rollen som svingproducent og satte produktionen op. Begrundelsen for politikskiftet var de utilfredsstillende olieindtægter.³⁰

Medio 1986 var olieprisen faldet til under 10 \$, hvilket indebar, at forøgelsen af Saudi Arabiens olieproduktion ikke kunne kompensere for olieprisfaldet. Det var derfor naturligt, at Saudi Arabien og de øvrige OPEC lande igen fandt sammen om kvotepolitikken, der havde ligget i ruiner siden OPEC's møde i december 1985, hvor man havde besluttet at kæmpe for en fair markedsandel. I de følgende år forsvarede Saudi Arabien ikke i særlig grad olieprisen. Man søgte at udnytte kvoten fuldt ud og overskred endda denne kvote nogle gange, fx i 1988, da krigen mellem Iran og Irak blev afsluttet. Det var åbenbart, at Saudi Arabien ikke længere af øko-

nomiske grunde ønskede at reducere olieproduktionen i et svagt marked.

5. Konsekvensberegninger vedrørende udviklingen på Saudi Arabiens betalingsbalance i 1990'erne

Der er næppe tvivl om, at olieeksportindtægterne i de senere år har været for lave, og der eksisterede i slutningen af 1980'erne stadig en markant uligevægt på såvel de offentlige budgetter som betalingsbalancen, jf. afsnit 2 og 3. Disse uligevægte kan blive et særdeles påtrængende problem for Saudi Arabien i 1990'erne og derfor få stor betydning for oliepolitikken. Det vil følgelig være væsentligt at kende udviklingen på betalingsbalancen og på de offentlige budgetter. I dette afsnit fokuseres der kun på betalingsbalancen, men der er naturligvis en ret tæt sammenhæng mellem olieeksportindtægterne og olieindtægterne på de offentlige budgetter.

Olieeksportindtægterne skal anvendes til at dække underskuddet på de øvrige poster på betalingsbalancen.³¹ De store udgiftsposter er importen af vare- og tjenesteydelser samt transferinger. Store udgifter her er helt centrale for aktivitetsniveauet og levestandarden i Saudi Arabien. Der er også indtægtsposter i form af vareeksport og indtægter fra kapital placeret i udlandet. Sidstnævnte indtægtskilde er naturligvis svundet ind i takt med de udenlandske tilgodehavender, og eksporten af andre varer end olie er stadig beskedet. En del af denne vareeksport er i øvrigt afhængig af olieeksportindtægterne, idet eksporten næppe ville finde sted uden en meget betydelig subsidiering, der kun har været mulig som følge af olieeksportindtægterne.

Det kan konkluderes, at udviklingen på de øvrige poster på betalingsbalancen har stor betydning for aktiviteten og levestandarden i

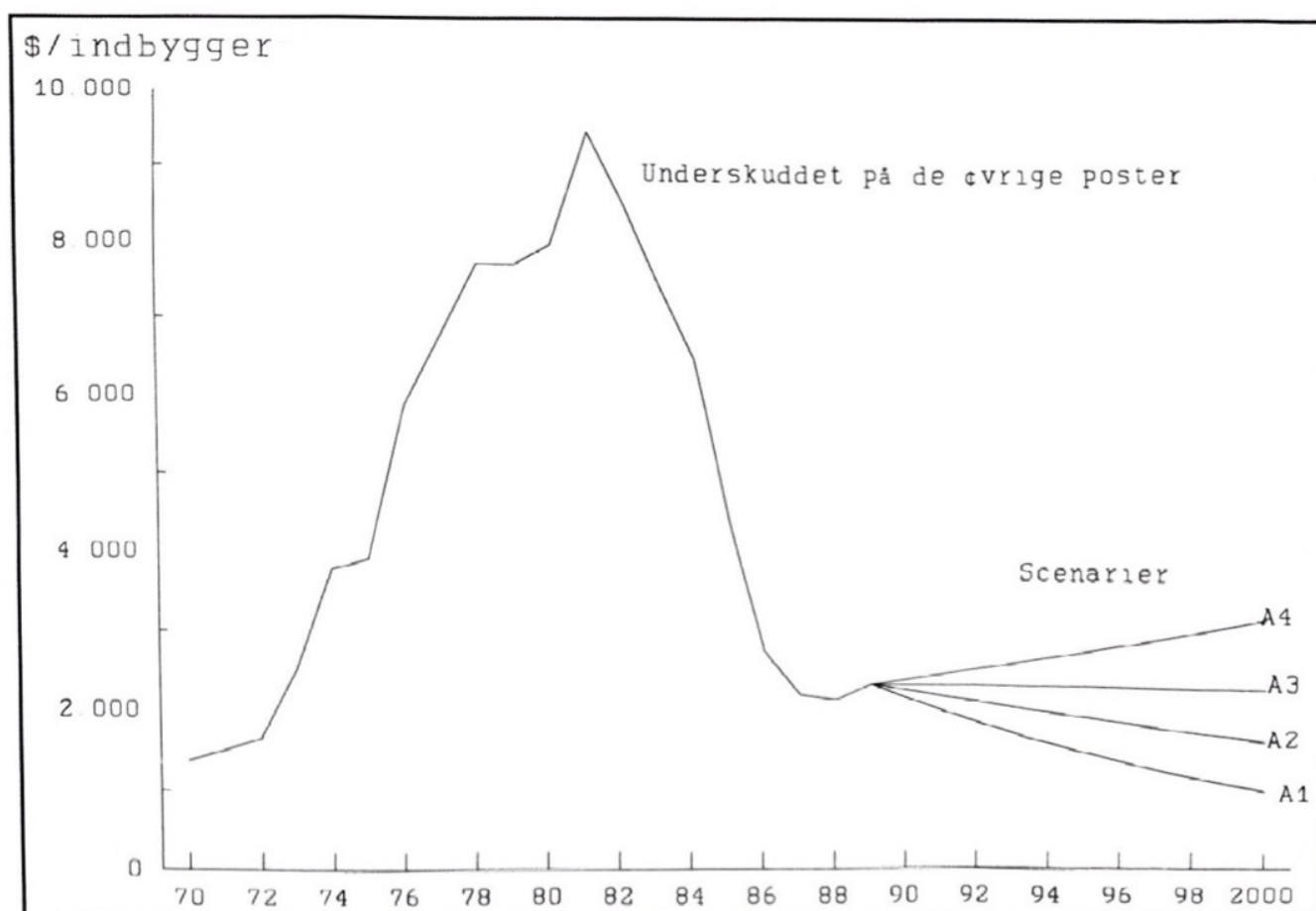
Saudi Arabien, og at olieeksportindtægterne skal dække udgifterne på disse poster, såfremt der skal være ligevægt på betalingsbalancen. Der er derfor i det følgende lavet scenarier for udviklingen på disse øvrige poster. Disse scenarier er derefter kædet sammen med scenarier over udviklingen i olieeksportpriser og olieeksport, hvorved der kan foretages konsekvensberegninger over udviklingen på betalingsbalancen.

5.1. Forudsætninger

Figur 5 viser de anvendte scenarier for udviklingen på de øvrige poster på betalingsbalancen udregnet i faste priser pr. indbygger (A-scenarier). Ved at omregne til faste priser pr.

indbygger illustrerer materialet til en vis grad forskellige forløb i levestandarden. Det skal dog understreges, at det naturligvis er vanskeligt direkte at måle sammenhængen mellem underskuddet på de øvrige poster og levestandarden. Stort underskud på de øvrige poster finansieret af høje olieindtægter kan fx have været anvendt til at foretage indenlandske realinvesteringer, der er med til at opretholde levestandarden i en periode med et lille underskud på de øvrige poster som følge af lave olieindtægter. På den anden side må de høje investeringer i forbindelse med de to første oliekriser på et eller andet tidspunkt fordre store geninvesteringer for at opretholde levestandarden.

Figur 5. Scenarier for udviklingen på betalingsbalancens øvrige poster i 1989 \$.



Kilde: OPEC Annual Statistical Bulletin, Economic Outlook, Handbook of International Trade and Development Stat. og MEES 2/4 1990.

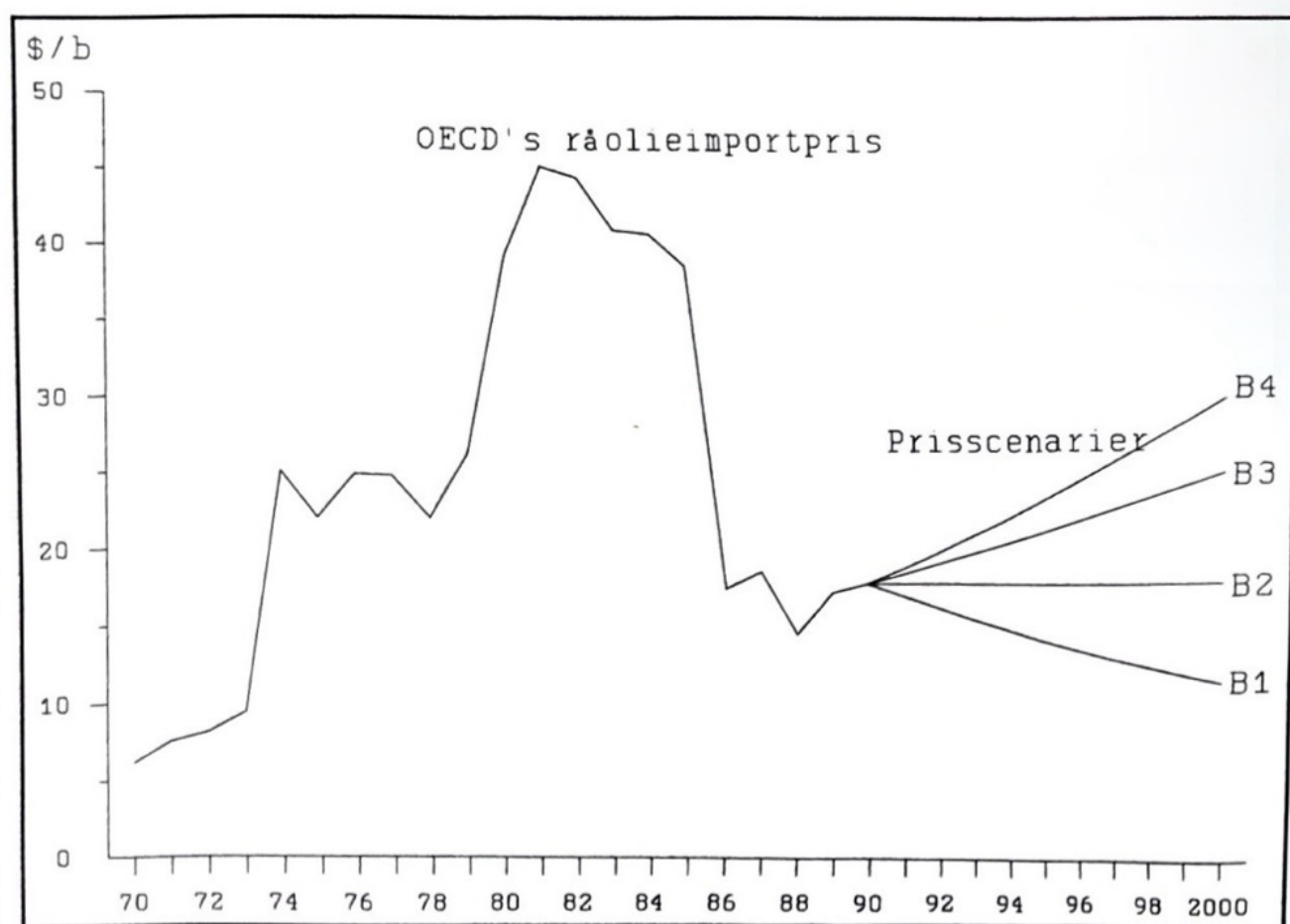
Ved omregningen til faste priser er der anvendt en inflationsfaktor på 4,33%, som man kan beregne er anvendt i en fremskrivning fra primo 1990 udarbejdet af OPEC's sekretariat.³² Denne fremskrivning danner baggrund for en del af de anvendte scenarier. Vedrørende befolkningsfremskrivningen anvendes den vækstrate, der kan beregnes i World Development Report³³.

Scenarie A1 er ensbetydende med, at underskuddet på betalingsbalancens øvrige poster fra 1989 bevares i løbende \$ frem til år 2000 ensbetydende med et betragteligt fald i faste priser pr. indbygger. Dette fald kan udregnes til 56%. En sådan udvikling må indebære et

betydeligt fald i levestandarden i Saudi Arabien, idet en eventuel import med lav grænsenytte må være skåret væk i løbet af de foregående år, hvor importen realt faldt ganske meget pr. indbygger.

Scenarie A2 svarer til, at underskuddet på de øvrige poster bevares realt frem til år 2000, hvilket er ensbetydende med, at det løbende underskud fremskrives med inflationsfaktoren. I scenarie A3 er underskuddet konstant målt i faste priser pr. indbygger svarende til, at underskuddet i løbende \$ fremskrives både med inflationsfaktoren og vækstraten i befolkningstallet. Endelig er A4 lig med A3 plus en vækst på 3% p.a. A4 skulle dermed

Figur 6. Olieprisscenarier i 1989 \$.



Kilde: Som figur 5.

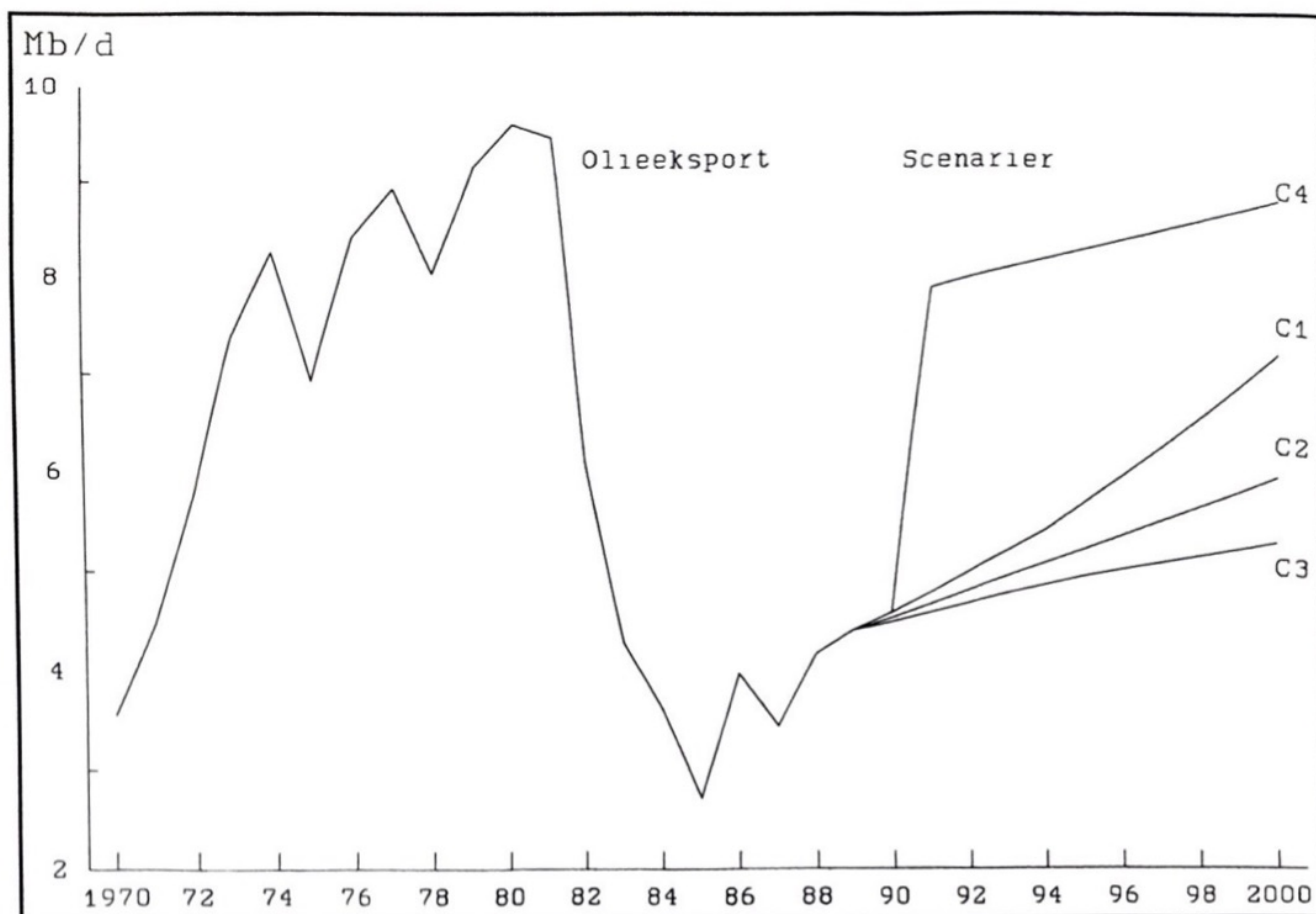
give udtryk for en forbedring af levestandarden. Det er her værd at bemærke, at man selv i dette scenarie ikke når op på underskuddet efter 1. oliekrise!

Sammenfattende om A-scenarierne kan det siges, at olieindtægter, der kun kan finansiere A1-scenariet, må anses for at være klart utilfredsstillende, mens olieindtægter, der kan finansiere A4-scenariet, måske vil være acceptable. De to andre scenarier skal naturligvis placeres imellem disse to scenarier.

I figur 6 vises 4 olieprisscenarier. 3 af disse scenarier (B1, B2 og B3) er hentet fra den tidligere omtalte fremskrivning udarbejdet af

OPEC's sekretariat. B1 svarer til en fastholdt nominal pris på 18 \$ i 1990'erne på referenceolien bestående af 7 olier. Det var denne pris, der blev vedtaget på OPEC's møde ult. 1989. I beregningen fratrækkes 2,4 \$ for at nå frem til Saudi Arabiens gennemsnitlige olieeksportpris.³⁴ Denne difference var gældende i 1989, hvor spotmarkedsprisen på referenceolien var 17,3 \$, mens OECD's gennemsnitlige olieimportpris var på 17,4 \$, altså stort set lig med spotmarkedsprisen på referenceolien. En sammenligning af scenarierne med den historiske olieprisudvikling kan derfor foretages ved at benytte OECD's råolieimportpris, hvor OECD's eksportprisindeks er benyttet som deflator.

Figur 7. Scenarier vedrørende Saudi Arabiens olieeksport.



Kilde: Som figur 5.

Scenarie B2 er olieprisen på 18 \$ fastholdt reelt i 1990'erne, mens olieprisen i B3-scenariet stiger med 3,4% p.a. i 1990'erne. Endelig er B4 beregnet ved at lade prisen stige eksponentielt i 1990'erne således, at prisen i år 2000 ender på 30 \$ reelt. B4 svarer til en realprisstigning på 72% fra 1989 til år 2000. Selv en sådan realprisstigning kan dog ikke bringe olieprisen op på niveauet efter 2. oliekrise.

Olieeksportscenarierne fremgår af figur 7. Scenarierne C1, C2 og C3 korresponderer med prisscenarierne B1, B2 og B3 i OPEC-sekretariatets fremskrivning, idet det *forudsættes, at Saudi Arabiens andel af OPEC's olieeksport forbliver uændret i perioden 1989 til år 2000.*

Alle fremskrivninger skal tages med alle mulige forbehold. Det gælder naturligvis også for den her anvendte fremskrivning. Det kan derfor være på sin plads at nævne nogle centrale tal fra denne fremskrivning, så der er mulighed for at sammenligne med andre fremskrivninger. I B1/C1-scenariet forudsættes en global vækstrate i 1990'erne i BNP på 3,1% p.a. og en vækst i det globale olieforbrug på 1,75% p.a., mens produktionen uden for OPEC falder med 1,23% p.a. i gennemsnit. De tilsvarende tal for B2/C2-scenariet er 2,83%, 1,05% og 0,9%, mens B3/C3-scenariets tal er 2,67%, 0,6% og 0,7%.

Som det ses, forventes det i alle tilfælde, at produktionen falder uden for OPEC. Det er muligt, at udviklingen i USA og USSR vil trække produktionen ned uden for OPEC, men udviklingen kan også blive helt anderledes. Måske får USA vendt udviklingen i olieproduktionen fra en faldende trend til en stigende trend. Dette forventes i det mindste i den ny energiplan, der blev lanceret i kølvandet på oliekrisen i 1990/91.³⁵ Det er naturligvis vanskeligt at vurdere den politiske udvikling i USSR. Måske får man styr på det økonomiske system, hvilket formentlig vil vende

udviklingen i oliesektoren. Det er altså ikke umuligt, at produktionen vil stige uden for OPEC, hvilket naturligvis vil øge sandsynligheden for et lavprisscenarie med meget betydelige problemer i OPEC-samarbejdet til følge. En forudsætning om en økonomisk vækstrate på omkring 3% er ikke usædvanlig. Væksten i olieforbruget i forhold til væksten i BNP kan synes lav. I B2-scenariet, hvor olieprisen jo er konstant målt i faste priser, kan indkomstelasticiteten globalt udregnes til 0,37 (1,05/2,83). Dette tal kan synes lavt. Der er derfor i slutningen af kapitlet lavet konsekvensberegninger, hvor der anvendes større værdier for indkomstelasticiteten.

C4 repræsenterer en aggressiv oliepolitik fra Saudi Arabiens side. Scenariet svarer til, at Saudi Arabien fra 1991 udnytter en produktionskapacitet på 8,5 Mb/d fuldt ud svarende til en eksport på ca. 7,9 Mb/d, idet Saudi Arabiens eget forbrug i 1989 var på ca 0,6 Mb/d. Det forudsættes nu, at kapaciteten udbygges gradvis til 10 Mb/d i år 2000 samtidigt med, at det indenlandske forbrug stiger i takt med den af OPEC-sekretariatet forventede forbrugsudvikling gældende for hele OPEC. Dette scenarie kan siges at repræsentere en situation, hvor Saudi Arabien i betydelig grad ignorerer samarbejdet i OPEC og producerer maksimalt for at øge olieindtægterne. En sådan politik behøver naturligvis ikke at maksimere olieindtægterne, da olieprisen jo er afhængig af Saudi Arabiens produktionspolitik.

5.2. Beregningsresultater

Ved hjælp af de omtalte scenarier kan udviklingen på betalingsbalancens løbende poster beregnes.

I tabel 2's øverste del vises de scenarier, der er baseret på fremskrivningen udarbejdet af OPEC's sekretariat, idet det forudsættes, at Saudi Arabiens olieeksport udvikler sig pro-

Tabel 2. Saudi Arabiens akkumulerede overskud på betalingsbalancen i perioden 1990-2000 i forskellige scenarier, mia. \$.

Olieeksport-indtægter	scenarier	Øvrige poster på betalingsbalancen, scenarier			
		A1	A2	A3	A4
OPEC's sekretariat	B1 x C1	- 1	- 114	- 218	- 342
	B2 x C2	69	- 44	- 148	- 272
	B3 x C3	116	3	- 101	- 225
Bedre ¹ scenarier	B1 x C4	145	32	- 72	- 196
	B4 x C3	201	88	- 16	- 140

1 Prisscenarie kombineres med et højere beliggende eksportscenarie (B1/C4) end anvendt af OPEC's sekretariat, eller eksportscenarie kombineres med et højere beliggende prisscenarie (B4/C3) end anvendt af OPEC's sekretariat.

portionalt med de øvrige OPEC landes olieeksport.

I næste sektion i tabellen er der scenarier, der giver bedre resultater set fra Saudi Arabiens synsvinkel end de scenarier, som baserer sig på OPEC's sekretariat. Der indgår da enten højere priser eller højere eksport end anvendt i sekretariatets fremskrivning. Altså er disse scenarier kun mulige, såfremt udviklingen på oliemarkedet bliver mere gunstig end antaget af sekretariatet.³⁶

Tabellen viser, at A1-scenariet kan realiseres uden problemer med betalingsbalancen. A1-scenariet må imidlertid som nævnt tidligere være utilfredsstillende, da det indebærer et betydeligt fald i importen målt reelt pr. indbygger.

A2-scenariet, der også indebærer et fald i underskuddet pr. indbygger, volder betalingsbalanceproblemer i 2 af de 3 tilfælde, der er baseret på den anvendte fremskrivning. Dette scenarie volder dog ikke betalingsbalance-mæssige problemer, såfremt man gennem aftaler i OPEC realiserer B3/C3-scenariet. Såfremt udviklingen bliver mere gunstig end antaget i fremskrivningen, opstår der ikke

betalingsbalancemæssige problemer i A2-scenariet.

A3-scenariet, der bevarer underskuddet reelt pr. indbygger, medfører gennemgående en uacceptabel udvikling på betalingsbalancen. Kun B4/C3-scenariet giver formentlig et underskud, der er acceptabelt.

Realiseringen af A4-scenariet må formentlig være nødvendig for at sikre en tilfredsstillende udvikling i levestandarden. Som nævnt tidligere er sammenhængen mellem underskuddet og levestandarden dog usikker. Tabellen viser, at A4-scenariet i det store hele indebærer en aldeles uacceptabel udvikling på betalingsbalancen.

Man kan indvinde imod scenarierne, at olieprisen og Saudi Arabiens olieeksport var væsentligt større i 1990 end antaget i scenarierne. Hertil kan siges, at den ekstra olieeksportindtægt sandsynligvis er blevet mere end spist op af ekstraordinære udgifter i forbindelse med den sidste oliekrise, så det akkumulerede betalingsbalanceoverskud primo 1990'erne kan være langt under de 80 mia \$, der fremgår af figur 4. Måske nærmer det overskud, man reelt kan trække på, sig nul.

I øvrigt er såvel A3 som A4 kombineret med B1/C1 som nævnt tidligere uacceptable på grund af det store akkumulerede underskud på betalingsbalancen. Sammenfattende må det siges, at B1/C1 er så uacceptabel, at Saudi Arabien efter al sandsynlighed vil reagere ved at øge sin markedsandel i OPEC ensbetydende med, at C1 ikke bliver realiseret. Tabellen viser imidlertid også, at B1/C4-scenariet giver en uheldig udvikling på betalingsbalancen, såfremt A3 eller A4 realiseres.

Selv ved en aggressiv produktionspolitik er der altså ikke i B1-scenariet plads til et øget underskud målt pr. indbygger. Dertil kommer, at C4-scenariet vil kræve større udgifter i indvindingsfasen end C1-scenariet vil gøre. I den forbindelse kan det nævnes, at ARAMCO's udgifter som et led i at udbygge kapaciteten til 10 Mb/d forventes at øge omkostningerne fra knap 4,7 mia \$ i 1990 til 14 mia \$ i år 2000.³⁷ Såfremt OPEC's sekretariat har estimeret forbindelsen mellem olieprisen og efterspørgslen efter OPEC's olie korrekt i B1-scenariet, vil C4-scenariet nok betyde, at den realiserede prisbane vil komme til at ligge lavere end B1-scenariet på grund af det øgede udbud fra Saudi Arabien, idet de øvrige OPEC lande formentlig ikke vil acceptere, at Saudi Arabien øger sin andel af OPEC's olieeksport fra 23,5% i 1989 til 33,2% i 1995, hvor man må formode, at forholdene i Kuwait og Irak igen er normaliserede. En sådan forøgelse er nødvendig, såfremt C1-scenariet skal holdes for OPEC betragtet under et.

Sammenfattende kan det konkluderes, at A3- og ikke mindst A4-scenariet vil medføre problemer med betalingsbalancen, såfremt der ikke sker en udvikling på oliemarkedet, der er betydelig mere gunstig³⁸ end antaget af OPEC's sekretariat. Selv i de »bedre« scenarier bliver der gennemgående betalingsbalancemæssige problemer.

Det kan konkluderes, at fremskrivningen udarbejdet af OPEC's sekretariat formentlig indebærer, at Saudi Arabien vil kæmpe for at få en stigende markedsandel på OPEC's eksportmarked!

Primo 1990'erne kan altså markere et *nyt politiskift hos Saudi Arabien!* I perioden efter 2. oliekrise accepterede Saudi Arabien en faldende andel af OPEC's eksportmarked. I 1985 markerede Saudi Arabien, at man ville bevare sin markedsandel, og 1990'erne vil formentlig blive karakteriseret ved en stigende markedsandel til Saudi Arabien, der dog må tage hensyn til effekten på olieprisen af sin produktionspolitik. En sådan hensyntagen indebærer, at Saudi Arabien må tillægge samarbejdet i OPEC stor betydning. Et OPEC-sammenbrud kan sende olieprisen ned under B1-scenariet! Det er dog tvivlsomt, om Saudi Arabien vil være villig til at sænke eksporten meget betydeligt, når Irak og Kuwait formentlig igen i løbet af få år bliver storeksportører.

Det blev nævnt i det foregående afsnit, at den anvendte indkomstelasticitet i den benyttede fremskrivning kan synes lav. Effekten af at ændre elasticiteten fra 0,37 til 1,00 i B2-scenariet (uændret oliepris reelt) er beregnet. Det akkumulerede underskud på betalingsbalancen ændres da i A3 scenariet fra 148 mia \$ til 44 mia \$, mens de tilsvarende tal for A4 scenariet bliver 271 mia \$ og 167 mia \$. Scenariet med en real vækst i underskuddet på de øvrige poster målt pr. indbygger (A4) vil altså også i dette tilfælde medføre et uacceptabelt stort underskud på betalingsbalancen.

6. Konklusion

Ifølge budgetteorien vil man nedsætte olieproduktionen ved stigende oliepris, såfremt man har tilstrækkelige olieindtægter til at financiere et ønsket investeringsniveau. Teori-

en i denne udgave kan ikke anvendes på Saudi Arabien, der jo ikke bevidst nedsatte olieproduktionen efter de to første kriser. *Budgetteorien i modificeret form* synes at have større forklaringsværdi.

Såfremt olieindtægterne er tilfredsstillende, lader man mere eller mindre passivt olieproduktionen styre af efterspørgslen og lader andre hensyn, fx politiske, få større betydning. Efter voldsomme olieprisstigninger vil det være ensbetydende med, at man accepterer et fald i olieproduktionen. Faldet kan ligefrem være ønsket, men ikke søgt realiseret gennem en bevidst produktionsnedsækering. Dette var måske tilfældet efter de to første oliekriser.

Såfremt olieindtægterne ikke er tilfredsstillende, søger man at øge disse. Det var måske tilfældet i perioderne op til 1. og 2. oliekrise. Med en efterspørgselselasticitet numerisk under 1 for de arabiske olieproducenter på kort sigt kunne olieindtægterne naturligvis hæves ved at nedsætte olieproduktionen. Man kan her tale om budgetteorien i en karteludgave. Det afgørende er på kort sigt at hæve olieindtægterne, og efterspørgselselasticiteten må så afgøre, om olieproduktionen skal sættes op eller ned. Det er i det mindste et faktum, at Saudi Arabien på nogle afgørende tidspunkter under de to kriser nedsatte produktionen med store olieprisstigninger til følge. Såfremt Saudi Arabien ønskede højere olieindtægter gennem højere priser, er det dog underligt, at man haltede bagefter med hensyn til at sætte de officielle salgspri- ser op.

I 1985 var Saudi Arabiens olieindtægter klart utilfredsstillende, så man reagerede fuldt ud i overensstemmelse med budgetteorien, da man satte olieproduktionen op. Det lykkedes for Saudi Arabien at hæve olieindtægterne gennem en produktionsforøgelse i løbet af 2. halvdel af 1985, men i løbet af

1986 faldt olieprisen så meget, at olieindtægterne faldt ganske meget. Faldet i olieindtægterne har formentlig været overraskende kraftigt, så medio 1986 var Saudi Arabien klar til igen at medvirke til en højere oliepris gennem en kvotepolitik (budgetteorien i en karteludgave), som dog ikke skulle baseres på, at Saudi Arabien var svingproducent. Det havde man ikke råd til at være længere.

Sammenfattende kan det konkluderes, at Saudi Arabien måske har befundet sig på den tilbagebøjede del af udbudskurven ifølge budgetteorien i en forholdsvis kort periode efter de to første oliekriser. Denne del af udbudskurven vil nok aldrig mere blive relevant. Skulle en ny krise resultere i betydelige overskud på de offentlige budgetter og betalingsbalancen, har man de historiske erfaringer, der fortæller, at sådanne overskud kan have en særdeles kort levetid. Dertil kommer store behov for offentlige udgifter i de kommende år. Budgetteoriens relevans for Saudi Arabien synes nu også tvivlsom alene af den grund, at Saudi Arabien nu synes interesseret i at investere aktivt i udlandet. Man købte således i juni 1988 50% af Texacos raffinaderi- og marketingfaciliteter i den østlige og sydlige del af USA³⁹.

Kort og godt kan budgetteorien nu siges at være reduceret til at maksimere olieindtægterne på kort sigt. Man kan også sige, at teorien ikke længere har gyldighed, da den tilbagebøjede del af udbudskurven må siges at være essentiel for denne teori.

En sådan konklusion indebærer, at man ikke i OPEC-regi kan forvente, at Saudi Arabien i særlig grad vil påtage sig byrderne ved en kvotepolitik fremover. Materialet i afsnit 5 indikerer tværtimod, at Saudi Arabien på grund af betalingsbalancemæssige problemer i de kommende år vil bestræbe sig på at øge sin markedsandel betydeligt på OPEC's

eksportmarked, hvilket måske kan resultere i et relativt fald i olieprisen.

Beregningerne i denne artikel blev udført i efteråret 1990 og den endelige revision af artiklen foretaget i marts 1992. Der er derfor afslutningsvis mulighed for at sammenligne scenarierne med den faktiske udvikling for 1991. Olieprisen er fra 1989 til 1991 steget fra 17,3 \$/b til 18,7 \$/b svarende omtrent til stigningen i OECD's eksportpriser.⁴⁰ Denne udvikling svarer altså omtrent til B2-scenariet, idet der så ses bort fra den højere oliepris i 1990 som følge af den daværende krise. Med hensyn til produktionen har den faktiske udvikling i høj grad været i overensstemmelse med C4, d.v.s. den aggressive produktionspolitik, idet produktionen i 1991 var på 8,2 Mb/d. I januar 1992 var Saudi Arabiens olieproduktion endog oppe på 8,5 Mb/d.⁴¹

At Saudi Arabien vil bevare den høje produktion efter den sidste oliekrise kom også frem ved det sidste OPEC-møde i februar 1992, hvor OPEC genetablerede kvotepolitikken. Saudi Arabien fik da en kvote på 7,887 Mb/d. Denne kvote godkendte Saudi Arabien imidlertid ikke, idet man ønskede en kvote på 8 Mb/d, selvom kvoten før sidste oliekrise kun var på 5,38 Mb/d.⁴² Disse fakta tyder på, at OPEC i årene fremover får problemer med et Saudi Arabien, der vil bevare en markant forøgelse af sin markedsandel. Saudi Arabien vil næppe sænke sin produktion forholdsomt meget, når Kuwait og Irak igen skal ind på markedet som betydelige eksportører. Fx forventes det, at Kuwait allerede ult. 1992 vil nå op på en produktionskapacitet på 1,5 Mb/d, mens Kuwait i den nye aftale kun har en kvote på 0,8 Mb/d.

Noter

1. Griffin and Teece (1982) s. 89
2. Griffin og Teece (1982) s. 65
3. (1985) s. 92
4. Der kan i den forbindelse henvises til Linderoth (1991).
5. Moran (1978) s. 5.
6. Financial Times 15/10 1984 s. xii.
7. MEES 11/1 1988.
8. MEES 18/2 1991
9. MEES 11/1 1988.
10. MEES 7/1 1991
11. MEES 9/1 1989
12. MEES 7/1 1991
13. MEES 6/1 1992
14. MEES 18/2 1991
15. MEES 11/3 1991
16. Det har desværre ikke været muligt at hente oplysninger fra SAMA, idet Den danske Nationalbank ikke er i besiddelse af SAMA's årsberetninger. Materiale fra disse beretninger kunne måske have givet oplysninger om ydede lån til udviklingslandene.
17. 12/10 1987.
18. Bank of International Settlement.
19. MEES 9/11 1987.
20. MEES 18/2 1991
21. MEES 18/2 1991
22. OPEC Annual Statistical Bulletin
23. OPEC Annual Statistical Bulletin
24. Se fx Karlsson (1983) s. 244 og International Petroleum Encyclopedia (1984) s. 311
25. Karlsson (1983) s. 247
26. Golub (1985) s. 15 og 16
27. MEES 29/1 1979 og Petroleum Economist
28. Birdsall (1980), OPEC Bulletin og OPEC Annual Statistical Bulletin
29. MEES 2/11 1981
30. MEES 7/10 1985
31. Ved de øvrige poster forstås i dette afsnit simpelthen olieeksportindtægterne minus overskuddet på de løbende poster.
32. MEES 2/4 1990. Vedrørende den historiske udvikling er i-landenes eksportprisindeks for industrivarer anvendt som deflator. Kilde: Economic Outlook og Handbook of International Trade and Development Stat.

33. Det antages, at befolkningen vokser fra 14 mio i 1988 til 20 mio i år 2000 ensbetydende med en årlig vækstrate på 3,0%. Den gennemsnitlige årlige vækstrate siden 1960 kan udregnes til 3,9%. Kilde: OPEC Annual Statistical Bulletin.
34. Ved at sammenholde Saudi Arabiens olieeksport i mængder med olieeksportværdien i 1989 fås en gennemsnitlig pris på 14,9 \$ (OPEC Annual Statistical Bulletin). Prisen på referenceolien var 17,3 \$ på spotmarkedet (MEES 17/9 1990).
35. Oil & Gas Journal, Mar 4, 1991.
36. Eller Saudi Arabien får en stigende andel af OPEC's olieeksportmarked.
37. MEES 21/5 1990
38. Det globale olieforbrug stiger mere og/eller produktionen uden for OPEC falder mere end antaget af OPEC's sekretariat.
39. World Economic and Business Review 1990 s. 570.
40. MEES 9/2 og Economic Outlook dec. 1991.
41. MEES 17/2 1992.
42. MEES 17/2 1992.

Litteratur

- Annual Statistical Bulletin*, senere benævnt *OPEC Annual Statistical Bulletin*.
Bank of International Settlement.
 Birdsall, T.H.: *World Oil Price Behaviour During Oil Supply Disruptions. What can we learn from the Past*, DOE aug. 1980.
Economic Outlook, OECD.
Financial Times.
 Golub, D.B.: *When oil and politics mix. Saudi oil policy 1973-1985*, Cambridge, Mass. 1985.
 Griffin, J.M. and D.J. Teece: *OPEC Behaviour and World Oil Prices*, London 1982.
Handbook of International Trade and Development Statistics, United Nations.
 Hitti, S. and G.T. Abed: *The Economy and Finances of Saudi Arabia*, IMF Staff Papers, July 1974.
International Financial Statistics Yearbook 1990, International Monetary Fund (IMF).
International Petroleum Encyclopedia 1984.
 Karlsson, S.: *Oil and the world order. A study of American foreign oil policy 1940-1980*, Göteborg 1983.
 Linderöth, H.: *Oliemarkedet og Saudi Arabiens oliepolitik*, Skriftserie C nr. 50, HHÅ, April 1991.
 MEES (Middle East Economic Survey).
 Moran, T.H.: *Oil prices and the future of OPEC, Resources for the Future*, Research Paper R-8, 1978.
Oil & Gas Journal.
OPEC BULLETIN.
 Pachauri, R.K.: *The Political Economy of Global Energy*, The John Hopkins Uni. Press, 1985.
Petroleum Economist.
World Economic and Business Review, 1990.

Kommunevalgenes indvirkning på den økonomiske politik

Otto Brøns-Petersen, fuldmægtig, cand.polit.,
Skattepolitisk sekretariat, Skatteministeriet*)

1. Indledning

En konsekvens af public choice teoriens nedbrydning af grænsedragningen mellem økonomisk og politologisk teori er, at økonomisk politik ikke længere må henvises til eksogen determination udenfor de økonomiske modeller. I stedet kan den økonomiske politik endogeniseres med politiske institutioner og regelsæt som eksogene variable.

Bag integrationen af politologiske forhold i økonomiske modeller ligger for det første en antagelse om, at aktuelle økonomiske variable enten direkte eller indirekte indgår som argumenter i den *evaluering*, som vælgerne foretager af de politiske myndigheder i forbindelse med valg. Selv om der er varierende opfattelser af de præcise transmissionsmekanismer, er det i en lang række undersøgelser blevet vist (f.eks. Frey (1979), Jonung & Wadensjö (1979) og Hibbs & Fassbender (1981)), at opbakningen bag de politiske partier i regering og opposition blandt andet varierer med den aktuelle inflationsrate, arbejdsløsheden og væksten i realindkomsterne. Denne sammenhæng mellem vælgerfordeling og aktuel konjunkturudvikling kan betegnes som politometriens svage postulat (jf. Brøns-Petersen (1988)).

Politometriens stærke postulat er dernæst, at aktørerne på det politiske marked aktivt

søger at udnytte sammenhængen mellem konjunkturudvikling og vælgeropbakning. I særdeleshed antages det, at regerende partier forsøger at tilrettelægge den økonomiske politik med henblik på at maksimere vælgeropbakningen ved det kommende valg – men det er bl.a. også blevet anført, at de vesttyske fagforeningers lønkrav har været afstemt efter, om det tyske Socialdemokrati var i opposition eller regering. En sådan maksimerende adfærd hos de politiske aktører er generelt konsistent med de fleste varianter af økonomisk makroteori, den nyklassiske dog undtaget¹.

Medens der er udbredt enighed om eksistensen af politiske konjunkturcykler, er der som nævnt uenighed om transmissionsmekanismerne. I de tidlige bidrag til teorien om politiske konjunkturcykler (Nordhaus (1975) og McRae (1977)) blev det antaget, at regeringer forsøger at maksimere chancen for genvalg ved en eksplicit kontrol over det makroøkonomiske forløb. Det har derimod været anført af især Stigler, at forklaringen på de politiske cykler skal findes på *mikroniveau*. Ifølge denne opfattelse maksimerer de politiske aktører ikke direkte på makroøkonomiske variable, men ved at forøge serviceniveauet og minimere skattebelastningen for den enkelte borger, forøge beskæftigelsesudsigten for den enkelte offentligt ansatte og så

fremdeles. Det kan endog antages, at de politiske aktører ikke altid agerer som aktive »political entrepreneurs«, men blot er mere responsive overfor pressionsgrupper omkring valgtidspunktet. I mikroperspektivet fremkommer politisk afledte konjunkturcykler som et *biprodukt* af den maksimerende politiske aktivitet. De empiriske cykler, der er påvist for en lang række vestlige lande i Paldam (1979), har et forløb, som synes at understøtte mikroperspektivet (Brøns-Petersen (1988)).

Teorien om politiske konjunkturcykler bliver ofte knyttet til Downs' (1957) medianvælgertheorem, ifølge hvilket partierne stræber efter den politiske magt ved at prøve at ramme medianvælgerens præferencer så præcis som muligt, og det vil sige føre næsten identisk politik. Som alternativ hertil er formuleret teorier om såkaldte *partisan-cykler*, hvor konjunkturforløbet er påvirket af de(t) vindende parti(er)s ideologiske orientering (se f.eks. Paldam (1989a, 1989b)). »Højrepartier« antages typisk at føre lavinflations- og lavskattepolitik, mens »venstrepartier« antages typisk at føre en mere ekspansiv udgiftspolitik og at lægge større vægt på beskæftigelsen. Der synes imidlertid ikke at være nogen hindring for, at de politiske aktører både kan have ideologiske målsætninger og forsøger at maksimere stemmetallet på valgdagen. Det er blot et spørgsmål om at placere de »ubehagelige« dele af partiets politik på så stor afstand af mødet med vælgerne som muligt et vice versa.

2. Analytiske problemer ved det danske parlamentariske system

Forekomsten af politisk afledte konjunkturcykler er teoretisk og empirisk lettest at håndtere i politiske regimer, hvor valgtidspunktet er eksogent givet. Hvis valgtidspunktet derimod, som i det danske parlamentariske system, er underkastet en diskre-

tionær politisk afgørelse (dog med restriktioner på valgperiodens maksimale længde), må der antages at være feed-back mellem valg og økonomisk udvikling. Ultimativt kan det f.eks. tænkes, at konjunkturcyklen determinerer valgtidspunktet i stedet for omvendt. Generelt må situationen i et system, hvor valgtidspunkterne er endogene i den politiske proces, betegnes som et komplekst spilteoretisk problem.

Det er tillige problematisk at analysere politisk afledte cykler i politiske systemer, hvor regeringerne ikke er stabile – jf. f.eks. forholdene i det norske Storting det seneste tiår. De analytiske problemer er selvsagt størst set fra det stærke postulats synspunkt, idet et af de mest karakteristiske træk ved ustabile regeringer netop er manglende beherskelse af de økonomiske konjunkturer.

I modsætning til eksempelvis de amerikanske præsidentvalg er de danske parlamentariske valg således særdeles komplicerede at analysere politometrisk, fordi valgtidspunkterne er endogene i den politiske proces, og fordi der typisk har været tale om ustabile regeringer.

De danske *kommuner* udgør derimod et langt mere tilgængeligt analysefelt, fordi valgperioderne længde er udefra givne i den politiske proces.

Der er i forbindelse med det kommunale politiske system tre centrale spørgsmål, det er muligt at kaste lys over. *For det første:* Påvirker de eksogent givne tidpunkter for kommunale valg de kommunalpolitiske dispositioner? Den teoretiske referenceramme for dette spørgsmål er åbenlyst mikroperspektivet, fordi det må anses for usandsynligt, at kommunerne ved fælles handling er i stand til at beherske konjunkturcyklen². *For det andet:* I hvilken udstrækning påvirker eventuelle valginducerede kommunale handlinger

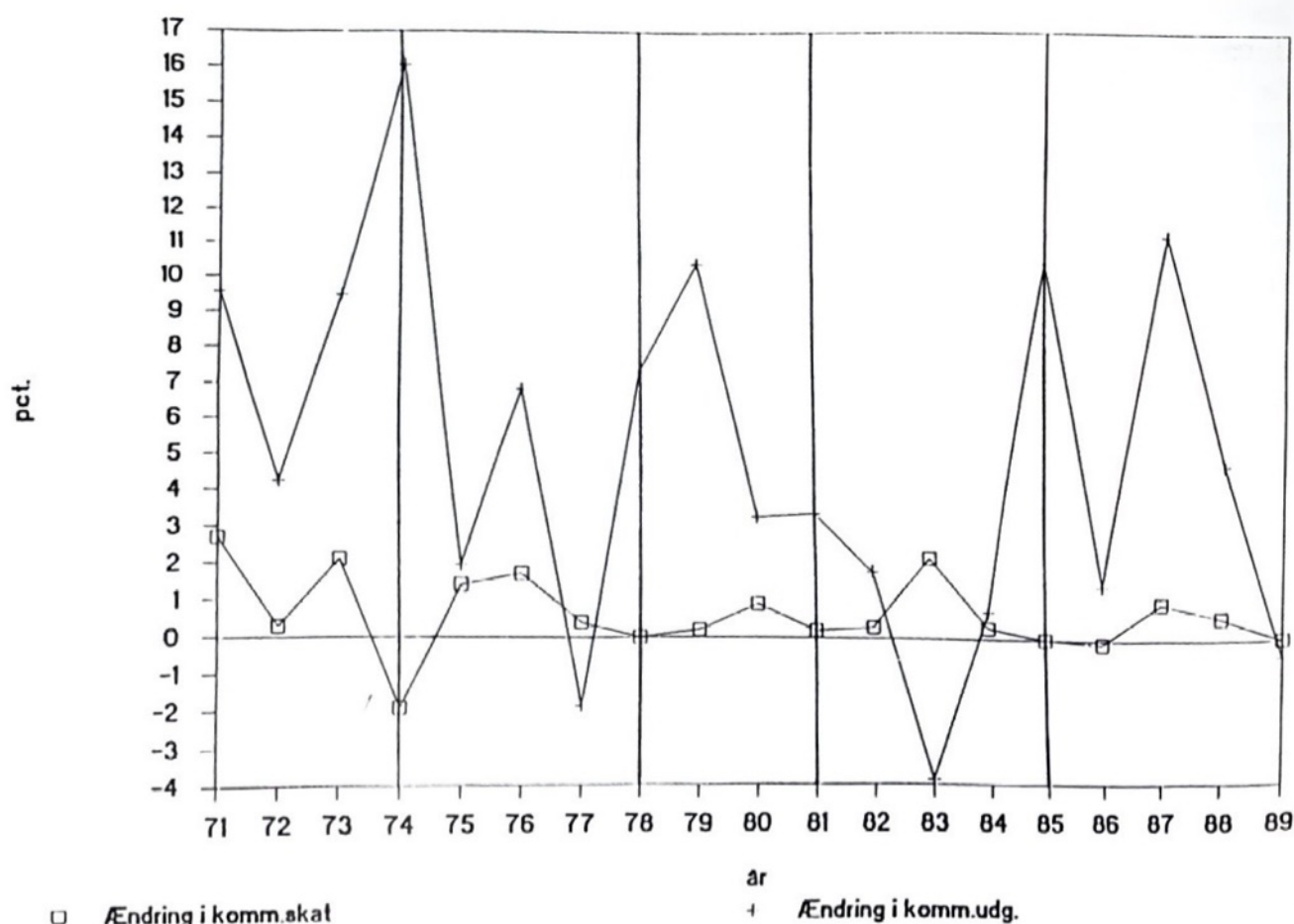
ger den økonomisk politiske stramhedsgrad og den aggregerede konjunkturcyklus? Og *endelig*: I hvilken udstrækning styrer regeringen konjunkturcyklen med henblik på at vinde kommunale valg? Selv om kommunerne som nævnt næppe kan forventes at beherske konjunkturcyklen, er det tænkeligt, at regeringen forsøger at beherske den bl.a. med henblik på at vinde de kommunale valg.

3. Analysen

Kommunalvalgenes indflydelse på de kommunale dispositioner i perioden siden kommunalreformen i 1970 er anskueliggjort i figur 1. Her angives den årlige ændring i de variable, som kommunerne har størst domæne

over: Kommuneskatteprocenten og de (reale) byrdefordelte kommunale udgifter. Når der fokuseres på de byrdefordelte udgifter, skyldes det, at det samlede udgiftsniveau i høj grad determineres og til dels finansieres af staten. Kommunernes diskretionære valg af serviceniveau mv. afspejler sig især i de udgifter, som kommunerne selv finansierer. Udgifterne er deflateret med BNP-deflatoren. Det skyldes, at der ønskes et billede af den sociale omkostning ved de kommunale udgifter – ikke et billede af den mængdemæssige udvikling. Hvis der i stedet var anvendt et udtryk for de kommunale udgifter, som var deflateret med bl.a. prisudviklingen i det kommunale kollektive konsum, ville f.eks. stigende lønninger til kommunalt ansatte ikke afsætte spor i udgiftsstatistikken.

Figur 1. Kommunale skatter og udgifter.



Som det fremgår af figuren, kan der umiddelbart aflæses et ret tydeligt valgmønster i udviklingen i skatteprocenten og udgiftsniveauet (valgårene er angivet ved vertikale linier). Skattestigningerne er koncentreret omkring de år, hvor der er størst afstand til de kommunale valg, medens udgiftsstigningerne omvendt synes koncentreret omkring valgårene.

Dette billede er dog ikke statistisk signifikant i simple variansanalyser, der tester nulhypoteser om, at ændringer i henholdsvis skatteprocent og udgiftsniveau er udtrukket fra samme populationer. Nulhypotesen kan ikke afvises på f.eks. 5% signifikansniveau. Dette resultat må imidlertid tilskrives den betydelige variation, uafhængigt af valgmønsteret, der har været gennem 20 årsperioden.

En statistisk metode til isolation af konjunktuelle cykler afledt af de kommunale valg er at betragte *rangordningen* af ændringerne i de enkelte valgterminer. Ændringerne i de enkelte år fra 1971-89³ er således transformeret til rangordninger med ordinatværdier på 1-4 indenfor hver valgtermin. Herved dannes en 5x4-matrice, som kan vurderes med en Friedman-test (jf. Paldam (1979)). Nulhypo-

tesen er fortsat, at observationerne er genereret fra samme population – det vil sige, at der ikke optræder afledte effekter fra mønstret i de kommunale valg.

Resultatet af Friedman-testen af de to kommunale nøglevariable fremgår af tabel 1. For perioden 1971-89 må nulhypotesen forkastes, hvad angår skatteændringerne, som er signifikante på 5%-niveau. Udgiftsændringerne er derimod først signifikante på 34%-niveau. Dette kan imidlertid henføres til den aparte udgiftsudvikling i den sidste valgtermin. Betragtes udviklingen i 1971-85, er også cyklen i udgiftsændringerne signifikant, således at nulhypotesen må forkastes.

Cyklen i de kommunale skatte- og udgiftsændringer har et teoretisk forventet forløb. Skatteændringerne er mindst i selve valgårene og i årene efter, V+1, (som er kendt for vælgerne på afstemningstidspunktet). Stigningerne er størst i V+2 (=V-2), hvor afstanden til møderne med vælgerne er størst. Kommuneskatteprocenterne holdes med andre ord nede, når møderne med vælgerne er nærmest. Der tegner sig det omvendte mønster, hvad angår udgiftsstigningerne, som er koncentreret omkring valgårene og V+1. Stigningerne er dog mindst i årene tre år efter et valg, V+3 (=V-1).

Tabel 1. Cyklen i kommunale skatter og udgifter.

	Ændring i			
	Kommune- skatteprocent	Kommunale udgifter	Kommune- skatteprocent	Kommunale udgifter
	----- 1971-1989 -----	-----	----- 1971-1985 -----	-----
Genemsnitlig rang i				
Valgår	1,30	3,20	1,13	3,75
V+1 = V-3	2,40	2,80	2,75	3,00
V+2 = V-2	3,50	2,10	3,28	1,63
V+3 = V-1	2,80	1,90	2,75	1,63
Signifikansniveau	0,049	0,338	0,065	0,041

Vurderet på grundlag af de gennemsnitlige rangordensværdier i de enkelte år er amplituden i cyklen stærkest, for så vidt angår kommuneskatteprocenterne. Den gennemsnitlige rang i valgårene andrager 1,3, og den gennemsnitlige rang i V+2 andrager 3,5. De kommunale udgifters rangordninger svinger fra et gennemsnit på 1,9 i V-1 til 3,2 i valgårene.

Friedman-testen er velegnet til at vurdere tilstedeværelsen af en cyklus, men indebærer ringe kvantitativ prediktiv kraft. Men da statistiske analyser på det socialvidenskabelige felt altid er af historisk karakter og strengt taget ikke kan postulere fremadrettede kvantitative sammenhænge, kan denne begrænsning næppe betegnes som særligt snærende.

4. Den kommunale cyklus og konjunkturcyklen

Spørgsmålet om, hvorvidt den konstaterede valgfafhængige adfærd i kommunalbestyrelsernes dispositioner påvirker den generelle konjunkturudvikling, kan belyses ved at betragte udviklingen i en række almene konjunkturindikatorer samt indikatorer for den økonomiske politik. Disse indikatorer er i lighed med skatteprocenter og udgifter transformeret til matricer med rangordenen i valgterminerne som elementer og testet med Friedman-testen, jf. tabel 2. For ingen af de valgte konjunkturindikatorer (inflation, offentligt opsparringsoverskud, ændring i samlet offentligt udgiftstryk, ændring i arbejdsløshedsprocent, saldoen på betalingsbalan-

Tabel 2. Kommunevalgsafledet konjunkturcyklus.

	Ændring i				
	BNP-deflator	offentligt udgiftstryk	arbejdsløshedsprocent	off. opsparringsoverskud/BNP	betalingsbalance/BNP
Gennemsnitlig rang i					
Valgår	2,0	3,0	2,8	2,0	2,6
V+1	3,0	2,6	2,5	2,5	2,0
V+2	2,7	2,3	2,2	2,8	2,7
V+3	2,3	2,1	2,5	2,7	2,7
Signifikansniveau	0,620	0,704	0,905	0,756	0,791
	Ændring i realt				
	BNP	privat konsum	offentligt konsum	bruttoinvest.	eksport
Gennemsnitlig rang i					
Valgår	2,0	2,4	2,2	2,2	2,6
V+1	2,6	2,8	3,0	2,6	1,9
V+2	2,5	2,4	3,1	2,5	2,5
V+3	2,9	2,4	1,7	2,7	3,0
Signifikansniveau	0,733	0,945	0,251	0,934	0,577

cens løbende poster i procent af BNP samt realvækst i BNP, privat konsum, offentligt konsum, bruttoinvesteringer og eksport) kan nulhypotesen forkastes på 5% signifikansniveau. Den højeste grad af signifikans i tabel 2 gælder det offentlige konsum (25%). De afledte effekter er således svagere end cyklen i skatter og udgifter.

Stramhedsgraden i den samlede økonomiske politik indiceres især af udviklingen i det samlede offentlige opsparringsoverskud(/underskud). Som angivet i tabellen stiger overskuddet fra en gennemsnitlig rang på 2,0 i valgårene til et maksimum på 2,8 i V+2. Dette er konsistent med udviklingen i de kommunale skatter og udgifter. Det ses endvidere, at ændringerne i det samlede offentlige udgiftstryk er konsistente med ændringerne i de kommunale udgifter (en lignende sammenhæng kan imidlertid ikke findes mellem de kommunale skatteprocenter og det samlede skattetryk). Men det bør som nævnt bemærkes, at testene vedrørende de afledede effekter ikke er signifikante.

Der er endelig ret ringe støtte i tabellen til et stærkt postulat vedrørende kommunevalgene: At regeringen forsøger at styre konjunkturcyklen med henblik på at maksimere chancerne for, at regeringspartiet eller -partierne specifikt vinder de kommunale valg. I givet fald burde den økonomiske vækst og især privatkonsumet så vidt muligt toppe i valgårene, medens inflationen og arbejdsløsheden burde falde. Det er ikke systematisk tilfældet. Rent faktisk har den økonomiske vækst den laveste gennemsnitlige rang og ændringen i arbejdsløsheden den højeste gennemsnitlige i valgårene. Inflationen har derimod det forventede forløb, men det forekommer ikke sandsynligt, at de centrale politiske myndigheder skulle forsøge at optimere alene gennem en lav prisudvikling.

Forklaringen på den ringe støtte til det stærke postulat kan søges i, dels at det kræver meget store frihedsgrader at styre konjunkturcyklen med henblik på at vinde alle valg (det vil sige både folketingsvalg, kommunale valg og valg til Europaparlamentet), dels fraværet af stabile regeringer i store dele af perioden siden kommunalreformen. Derudover spiller det givetvis også en rolle, at de kommunale valg i mindre grad end i mange andre lande opfattes som en tillidsafstemning om den nationale regering, men i langt højere grad domineres af lokalpolitiske forhold. Endelig er det også spørgsmålet, i hvor høj grad de politiske myndigheder behersker konjunkturcyklen.

Som nævnt må siddende regeringer især formodes at søge at styre konjunkturudviklingen med henblik på at vinde folketingsvalg. Det er dog muligt, at folketingsvalgene tidsmæssigt placeres således, at eventuelle gunstige effekter fra de kommunale valg smitter af på folketingsvalgene. Det er endvidere muligt, at den fundne konjunkturcyklus i forhold til de kommunale valg i realiteten dækker over en folketingspolitisk cyklus (hvis folketingsvalgene f.eks. systematisk var placeret i V+1, kunne dette – snarere end de kommunale valg – være forklaringen på konjunkturcyklen).

Det er derfor undersøgt, om folketingsvalgene i perioden 1971-89 følger en systematisk fordeling i forhold til de kommunale valg. Resultatet er angivet i tabel 3. Selv om der – som det fremgår – har været en overhyppighed af folketingsvalg i V+3 samt en underhyppighed i V og V+2, er der ikke statistisk belæg for at hævde, at folketingsvalgene ikke er tilfældigt fordelt i forhold til de kommunale valg. Der er således ikke større støtte for en eventuel mistanke om, at den kommunalt afledte cyklus enten dækker over en landspolitisk afledt cyklus, eller skyldes en samtidig

Tabel 3. Folketingsvalgenes placering i forhold til de kommunale valg. 1971-89.

År	Antal folketingsvalg	(årstal)
Valgår	1	(81)
V+1	3	(71,75,79)
V+2	1	(87)
V+3	4	(73,77,84,88)

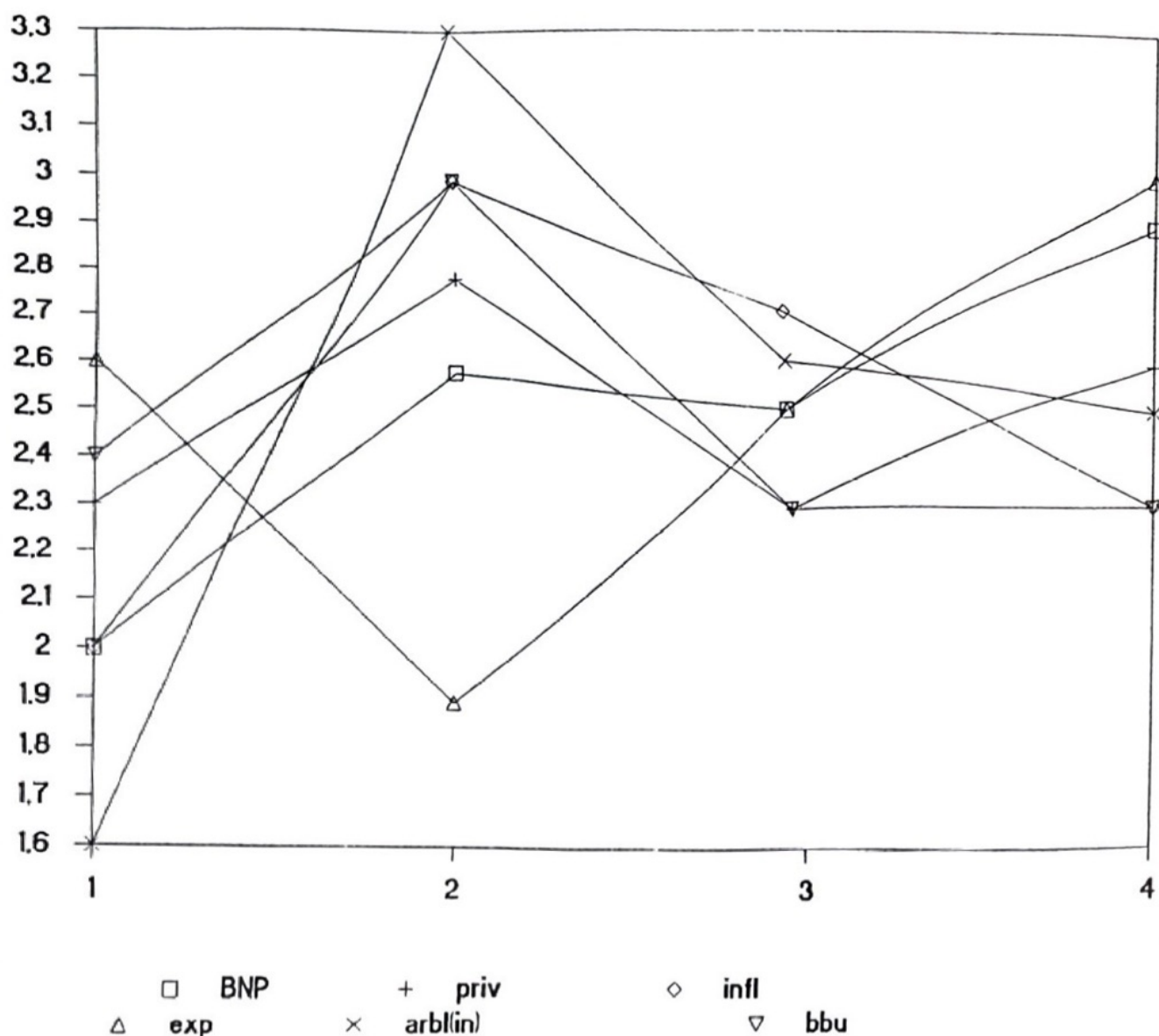
Q-test for lige fordeling af folketingsvalg: 3,00.

maksimering af valgchancerne på både lokal- og landspolitisk plan.

5. En visualisering af konjunkturforløbet

Figur 2 giver et overblik over det konjunkturforløb, som fremgår af tabel 2. I figuren er den gennemsnitlige rang for seks konjunkturindikatorer gengivet, således at år 1 angiver valgårene, år 2 angiver V+1 og så fremdeles. Kurverne for arbejdsløshed og betalingsbalancesaldo er inverteret, så en stigende

Figur 2.



rangordensværdi indebærer henholdsvis *af-tagende* vækst i ledigheden og *stigende* underskud på de løbende poster. Dermed gælder det for samtlige seks kurver, at en stigning er i overensstemmelse med en udvikling, som kendetegner tiltagende konjunkturer, mens et fald angiver aftagende konjunkturer.

Figuren viser, at konjunkturerne generelt toppe i V+1 (år 2) med stigende vækst i produktion og privat konsum, faldende vækst i arbejdsløsheden, tiltagende underskud på betalingsbalancens løbende poster og stigende inflation. At denne opgang er præget af indenlandske faktorer understreges af faldende eksportvækst i V+1. Derefter indtræder dels en vis afmatning, dels en højere grad af eksportledet vækst. »Bunden« af konjunkturforløbet er i valgårene (år 1).

I det omfang, dette cykliske billede kan forklares med den afledte effekt på den økonomiske politik af kommunevalgene, synes der at være tale om et vist lag i forhold til den ekspansive effekt omkring valgårene (og V+1) og den kontraktive effekt i »mellemårene«. Eksistensen af et sådant lag er medvirkende til at bekræfte mikroperspektivet, mens der som nævnt ikke er meget som tyder på en bevidst central styring af konjunkturforløbet.

6. Konklusion

Analysen har vist, at der er en tydelig valginduceret cyklus i de mest styrbare kommunale variable: Kommuneskatteprocenten og de byrdefordelte kommunale udgifter. Cyklen har det teoretisk forventede forløb, således at skatten holdes nede omkring valgtidspunktet, mens udgifterne stiger mest i valgårene. Påvirkningen fra de kommunale dispositioner synes at have afsmittende effekt på stramhedsgraden i den samlede økonomi-

ske politik og – med et vist lag – de generelle konjunkturer.

Der er derimod ikke stærke holdepunkter for, at konjunkturcyklen styres af de landspolitiske myndigheder med specielt henblik på at vinde kommunale valg.

Noter

- *) Artiklens synspunkter er ikke nødvendigvis sammenfaldende med skatteministeriets. Kolleger i Skattepolitisk Sekretariat takkes for frugtbare bemærkninger og diskussioner. Martin Paldam takkes for gode forslag til litteratur og forslag til, hvordan analysen kunne udvides til at inddrage partisanaspekter.
- 1. Nyklassisk teori indebærer som bekendt en »policy ineffectiveness proposition«. Andre makroteorier indebærer derimod mulighed for konjunkturmanipulation, f.eks. i kraft af (kortsigtet) non-vertikalitet i Phillips-kurven. Indførelsen af blot et »minimum af Phillipskurve« er imidlertid tilstrækkelig for forekomsten af konjunktur-»blips« i en økonomi med Muth-rationalitet (jf. Alesina (1987) og Paldam (1989a)).
- 2. Selv om kommunerne i princippet var i stand til at beherske konjunkturcyklen ved fælles handling, er det ikke givet, at den optimale strategi for alle kommunale ledelser var identiske. Hvis gode konjunkturer primært belønner de regeringsbærende partier af vælgerne, kunne det således være en hensigtsmæssig strategi for en kommunal ledelse, som domineres af partier, der er i opposition i folketinget, at gennemføre konjunkturafmatninger op til valgene.
- 3. Valgterminerne i perioden 1971-89 er ordnet, begyndende med første år efter valgåret og sluttende med næste valgår. Hver termin indeholder fire år. Da terminen 1979-81 blot indeholder 3 år, er tilføjet et år 1979,5, der er identisk med år 1980. Der er ikke holdepunkter for alternativt at generere værdier for år 1979,5 gennem interpolation. Ved valg af et år identisk med 1980 styrkes nulhypotesen.

Litteratur

- Alesina, A* (1987): »Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game«, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 102
- Brøns-Petersen, O.* (1988) »Normativ økonomisk teoris statsteoretiske forudsætninger«, København.
- Buchanan, J.M. & R. D. Tollison (ed)* (1984) »The Theory of Public Choice-II«, Ann Arbor
- Frey, B.S.* (1979) »Politometrics of Government Behavior in a Democracy«, *Scandinavian Journal of Economics* 81
- (1984) »Politico-Economic Models and Cycles« (i Buchanan & Tollison (1984))
- Hibbs Jr., D.A. & H. Fassbender (ed)* (1981) »Contemporary Political Economy«, Amsterdam
- Jonung L. & E. Wadensjö* (1979) »The Effect of Unemployment, Inflation and Real Income Growth on Government Popularity in Sweden« *Scandinavian Journal of Economics* 81
- Keech W.R.* (1980) »Elections and Macroeconomic Policy Optimization« *American Journal of Political Science* 24
- McRae, D.C.* (1977) »A Political Model of the Business Cycle«, *Journal of Political Economy*, vol.85
- Mueller, D.C.* (1979) »Public Choice«, Cambridge (UK)
- (1989) »Public Choice II«, Cambridge (UK)
- Nordhaus, W.D.* (1975) »The Political Business Cycle«, *Review of Economic Studies*, vol. 42
- Norpoth et al (ed)* (1991) »Economics and Politics«, Ann Arbor
- Paldam, M.* (1979) »Is There an Election Cycle?« *Scandinavian Journal of Economics* 81
- (1981) »An Essay on the Rationality of Economic Policy: the Test Case of the Election Cycle« *Public Choice* vol. 8
- (1989a) »Politics Matters After All (1), Testing Alesina's Theory«, Memo 1989-6 Økonomisk Institut, Århus Universitet
- (1989a) »Politics Matters After All (2), Testing Hibbs' Theory«, Memo 1989-8 Økonomisk Institut, Århus Universitet
- (1991) »How Robust Is the Vote Function?« i Norpoth et al (1991)
- Rogoff K. & A. Sibert* (1988) »Elections and Macroeconomic Cycles« *Review of Economic Studies* 55
- Whiteley, P* (1986) »Political Control of the Macroeconomy«, London

Kommunalforskning og politologer

Peter Bogason, professor, Roskilde Universitetscenter

1. Indledning

I løbet af efteråret 1991 er der udkommet tre større værker og en lærebog om kommunale forhold. Formålet med denne artikel er at introducere dem for læseren, men i et noget bredere perspektiv end i en normal anmeldelse. Værkerne er *Rationalitet og Magt*, doktordisputats af Bent Flyvbjerg, *Kommunalreformen i Danmark*, en historisk analyse i seks bind af Carsten Boll, Oluf Ingvarsen, Palle Mikkelsen og Henning Strøm, og *Den politiske cyklus*, doktordisputats af Poul Erik Mouritzen. Lærebogen er *Kommunal Planlægning* af Peter Bundesen, Filip Kruse og Tove Rasmussen.

Fællesnævneren er altså kommunale forhold, og de diskuteres her ud fra en politologisk synsvinkel. Hvor langt er vi nået i erkendelsen, baseret på videnskabelige undersøgelser?

2. Kommunalreformerne

For godt 20 år siden gennemførtes den nok mest gennemgribende administrative reform nogen sinde i Danmark – Kommunalreformen. Over en kort årrække blev den kommunale geografiske inddeling, finansiering, organiseringsform og opgaver voldsomt ændret. Reformerne gav samfundsforskerne, specielt politologerne, et helt lille laboratorium at arbejde med: hvad skete der med det lokale selvstyre? Fik vi mere autonome enhe-

der? Ville de nye storkommuner ændre det lokale (sogne)demokrati? Ville forskellene mellem land og by blive udlignet tilfredsstillende? Kunne man etablere en effektiv lokaladministration?

De danske politologer igangsatte som nævnt skridtvis i løbet af 1970'erne en kommunalforskning, der forfulgte en række væsentlige temaer.

En gruppe tog fat på det *lokale demokrati* (Meyer et al 1975) under de nye vilkår i storkommunerne, og i sidste halvdel af 1970'erne blev der publiceret en del om nærdemokratiets vilkår, specielt i lyset af dels græsrodsbevægelser (Mouritzen et al 1978), dels de nye offentlighedsbestemmelser i planlovgivningen (Tonboe 1980).

Et andet væsentligt forskningstema i 1970'erne var, om de materielle uligheder i landet fx. i form af arbejdsløshed og indkomst blev mindsket; her var nøgleordet *regional udvikling*. Forskningsinteressen tog her et mere socio-økonomisk eller kontingensteoretisk udgangspunkt (Larsen & Villadsen (eds) 1975, Christensen et al 1980).

I 1980'erne forstærkedes forskningsinteressen for de politisk-administrative processer. Et stort projekt, finansieret af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd, førte til publikationen af fire bøger, der tilsammen

tog temperaturen på styringsrelationerne mellem staten og kommunerne (Mouritzen og Jensen 1984), serviceniveauet i kommunerne (Skovsgaard (ed) 1984), den lokalpolitiske proces (Villadsen (ed) 1985) og budgetlægningsprocesserne som prioriteringsinstrumenter (Søndergaard (ed) 1984). Efter dette projekt er intensiteten i den politologiske kommuneforskning gået noget ned, men en række emner er blevet taget op: Kommunernes roller i arbejdsmarkedspolitikken, effekterne af frikommuneforsøgene, og specielt i de sidste par år nye organisationsformer i kommunerne, både for de folkevalgte og den ansatte administration, og i tilknytning hertil problemer med ledelse og uddannelse.

3. Livet i den kommunale forvaltning

Disse problemstillinger afspejler temaer i den kommunale dagligdag. Med andre ord har kommuneforskningen været ret praksisnær. Det afspejles på mange måder i lærebogen om *Kommunal planlægning*. Titlen er lidt misvisende, i virkeligheden gennemgår den en lang række væsentlige sider af den kommunale forvaltning: kommunernes placering i den samlede offentlige sektor; deres finansiering, planlægningsaktiviteter i bred forstand, budgettering, økonomiske vurderingsmetoder etc. Der er gode eksempler til illustration af temaerne. Bogen er meget velegnet til indsigt i, hvor kompliceret den moderne forvaltningsorganisation er, og hvilke krav der stilles til ansatte og ledelse. Der gøres god brug af megen af den forskning, som er lavet igennem de sidste 10-15 år. Bogen er skrevet til socialrådgiveruddannelsen, men kan bruges af enhver, som ønsker en indføring i kommunal forvaltning.

Bent Flyvbjergs disputats er et overordentlig detaljeret case-study om planlægning og (mislykket) implementering af en miljørigtig trafikplanlægning af Ålborg bykerne. Flyv-

bjerg viser, hvorledes specielt en enkelt aktør, Ålborg Handelsstandsforening, er i stand til systematisk at modvirke planer om at reducere biltrafikken i centrum. Titlen på afhandlingen er Rationalitet og Magt, og den teoretiske interesse ligger i afklaringen af forholdet mellem disse to størrelser. Det gøres teoretisk ved at konfrontere Habermas med Foucault; den første fordi han lægger vægten på de demokratiske procedurers betydning for en herredømmefri diskurs, den anden fordi han viser, hvorledes anvendelsen af magt systematisk forvrider den teoretisk opstillede proces. Det betyder, at selv om magtudøvelse producerer en rationalitet, ligesom rationalitet producerer magt, så er der et ulige forhold mellem de to, således at magten dominerer rationaliteten.

Hvad er så rationalitet? Det fornuftsmæssige, logiske, beregningsmæssige; i afhandlingen overvejende behandlet i skikkelse af forvaltningens planarbejde, men også som love, dagsordener, ideer. Men *virkeligheden* er at finde i magtudøvelsen; dels i implementeringen af planer, dels i den proces, der pågår før en plan overhovedet laves.

Casen belyser en Ålborgsk virkelighed, nemlig at under indtryk af magtudøvelsen fragmenteres en demokratisk udarbejdet, sammenhængende, rationel plan for en helhed (Ålborgs bymidte); de resulterende delprojekter hænger ikke sammen, er udemokratiske og med utilsigtede konsekvenser for området; in casu for megen trafik med deraf følgende miljøforringelse.

Konsekvenserne for planlæggere og administratorer er, at de må indse, at tekniske og administrative problemer altid er politiske, at politik og teknik ikke kan skilles ad. Embedsmanden må derfor være i stand til at tænke bredere, og inddrage både plan og virkelighed, design og implementering, og specielt lægges vægt på »projekt-genesen«

(hvor designet af planen forberedes) og aktiviteterne knyttet til gennemførslen (som ofte foregår skjult for de fleste). Ethvert projekt må forstås i sin konkrete, historiske sammenhæng på stedet – Flyvbjerg mener at kunne spore Handelsstandsforeningens indflydelsespotentiale hele 500 år tilbage til identiteten mellem det gamle bystyre og købmandslauget.

Flyvbjerg mener, at planforberedelse og implementering stort set ikke er studeret konkret, han refererer dog til Kauffman's danske »klassiker« *Plan og Virkelighed* fra 1974. Den reference er nu tvivlsom, for Kauffman's bog nøjes med konstateringerne af diskrepans mellem plan og implementering, og gennemgår kun officielle dokumenter plus avisudklip om processen. Men der er faktisk lavet studier af såvel planforberedelse (Bogason 1979, Bogason & Zachariassen 1984) som af implementering, dels af planer (Møllgaard 1989, Groth & Møllgaard 1989), men specielt af diverse specialprogrammer (Winter 1986a og 1986b, Gjelstrup 1990) – og internationalt florerer implementeringsforskningen, i hvert fald blandt politologer, og i høj grad »bottom-up«, som Flyvbjerg gerne ser det (Hanf & Toonen 1984). Disse undersøgelser er ikke som Flyvbjergs, og det havde været interessant at få hans refleksioner over dem.

Flyvbjergs analyse er et nyttigt, omend langt bidrag til vores forståelse for den konkrete administrative og politiske adfærd i en stor kommune. Men for en politolog er det nu vanskeligt at godkende sandhedsværdien af følgende sætning:

.... beskæftiger det store flertal af planlægningsstudier, politiske studier og lærebøger sig med de synlige resultater ... og med tilsvarende synlige og formelle aspekter af vedtagelse, f.eks. borgerdeltagelse og formel politisk behandling i rele-

vante demokratisk valgte forsamlinger. (Flyvbjerg 1991:401)

Politologer ville da være nogle skarn, hvis de ikke var bedre end dette. Danske politologiske modeksempler er beretningen om, hvorledes besparelser på Civilforsvaret blev forpurret via en række alliancer blandt magtfulde danskere (Jørgensen 1981); hvorledes de-regulering blev stoppet på grund af organisationernes manglende interesse i at afskaffe regler, der beskyttede deres medlemsorganisationer (Christensen 1991), hvorledes modstående interesser i et korporativt organ tenderer at handlingslamme organet (Jørgensen 1985). Den sidste samlede danske politologiske lærebog i forvaltning (Bogason 1988) har et helt kapitel om »inter-organisatorisk forvaltning«, hvor det understreges, at fx. implementering ofte sker i et samspil med omgivelserne og (p 95- 96) at planer kan blive modificeret via den faktiske implementering.

Flyvbjergs vigtigste bidrag til dansk forskning er hans diskussion af betimeligheden i at lave case-studier; den skal ikke refereres nærmere her, men bør læses i sin helhed i bind 1. Og for den uskyldsrene er der megen information at hente i casen.

4. Økologiske analyser

Poul Erik Mouritzens disputats bygger på udvalgte data fra den ovennævnte store politologiske undersøgelse af kommunalpolitikken under omstilling 1981-85, hvor der er blevet udsendt spørgeskemaer til medlemmer af den politiske elite i 40 udvalgte kommuner, og foretaget interviews med administrative nøglepersoner i de samme kommuner. Desuden er der lavet en landsdækkende Gallup-undersøgelse og indsamlet data om alle kommuners sociale struktur, demografi, budgetter mv.

Afhandlingens grundlæggende *tese* er, at i tider, hvor kommunerne har gunstige økonomiske betingelser, vil de økonomiske beslutninger bedst kunne forklares af den politisk/administrative elites og pressionsgruppernes adfærd; i tider med knappe ressourcer vil de økonomiske beslutninger derimod bedst kunne forklares af vælgerens ønsker.

Sagt på en anden måde: når der er midler nok, kan politikere og administratorer følge egne mål plus vælgerens uden at der opstår problemer, men når der er færre midler til rådighed, tvinges beslutningstagerne til i højere grad kun at tage hensyn til vælgerne; konsekvenserne af beslutningerne bliver nemlig enten besparelser eller skattestigninger, og begge følger skal kunne forklares over for vælgerne. Mouritzen viser, at i de relativt velstillede kommuner er der forskel på borgerlige og socialdemokratiske kommuner: det samlede serviceniveau i arbejderkommunerne lå ca. 10 procent over de borgerliges; i de relativt pressede kommuner var der kun ringe aggregeret forskel.

Analysen falder inden for den såkaldte økologiske tradition, hvor den førte policy ses som et resultat af en række variable i det politiske systems omgivelser; med andre ord: de traditionelle politiske forskelle betyder mindre i kommunalpolitik end de socioøkonomiske forhold. Kommunernes økonomiske formåen og deres forskellige udgiftsbehov er de vigtigste determinanter for den førte policy, målt via budgetstørrelser. Det er jo ikke nogen behagelig *tese* for politologer, og Mouritzen har da også, som vi så oven for, vist at det mest gælder under ressourceknaphed. Men i kommuner, som er klemte, er der ofte en ret ideologisk præget politisk proces; den leder blot ikke til de store forskelle. Det er jo interessant, for vælgerne ser det anderledes; venstreorienterede vælgere opfatter faktisk, at kommunen skærer ned, uanset om den gør det.

Mouritzen viser, at kommunal partipolitik spiller en vis rolle for fordelingen mellem forskellige policies, men ikke så meget for det samlede budget. Og partipolitik skærpes i forløbet op til et valg, specielt hvis kommunen er forholdsvis velstillet, således at der bliver partibestemte forløb af udgifter og skatter. Det er områder, som folkeskole, daginstitutioner og beskæftigelsespolitik, hvor vi finder partiforskelle, medens vejvæsen, biblioteksvæsen og kommunal administration ikke besluttet med store forskelle mellem kommunerne. Men iøvrigt er forskellene i beslutningerne fx i skolevæsenet og daginstitutionerne mindre, end man skulle forvente – det skyldes, at områderne budgetmæssigt er så store, at generelle ressourcebegrænsninger for kommunen bliver altafgørende.

Det må understreges, at analysen gælder budgettal – de mange andre sider af politik, herunder den mere symbolske adfærd, undersøges ikke systematisk. Det skyldes metoden; policy gøres målelig via budgetterne. Det benægtes ikke, at der er mange andre sider af det politiske liv, som kan være væsentlige.

5. Kommunal historie

Værket om *Kommunalreformen i Danmark* behandler inddelingsreformen og byrdefordelingsreformen historisk; de øvrige reformdele behandles i et bind om opgaver, planlægning og styring efter 1970. Et særskilt bind behandler den socio-økonomiske udvikling i kommunerne før og efter reformerne, og et afsluttende bind vurderer reformerne samlet.

Bind 1 og 2 af Henning Strøm gennemgår på 763 sider ganske detaljeret kommunallovkommissionens og kommunalreformkommissionens arbejde, dels i kommissionen (sekretariat) med dens analyser af en række

muligheder og fastlæggelsen af principper, dels som de regionale og lokale konsekvenser i form af de enkelte sammenlægninger af sognekommuner og købstæder til de nye storkommuner, for de flestes vedkommende med skæringsdato 1 april 1970.

Analysen er historisk lagt an. Man følger arbejdet i kommission og sekretariat via de undersøgelser, sekretariatet foretog samt en gennemgang af sammenlægninger og endelig den nødvendige lovgivnings fremsættelse og vedtagelse i Folketinget – bind I behandler kommunallovskommisionen 1958-66, bind II kommunalreformkommissionen 1966-74. Område for område præsenteres synspunkter og modsynspunkter, og hvorledes man nåede frem til løsninger af problemerne. Det er en imponerende sammensætning af detaljer og overblik til et værk, der nok fremover vil være standard-referencen på området. Ikke mindst derfor er det nødvendigt med en række meget kritiske kommentarer.

Udover en litteraturfortegnelse savner man et sogne- og kommuneregister, således at forhandlingsforløb og andre lokale processer sammen med eventuel behandling i kommission og folketing kan findes frem for de enkelte områder. Som værket er opbygget, er det ikke let at finde samtlige fremlæggelser fx. af den nuværende Næstved kommunes forhold, selv om fremstillingen overvejende følger nogle geografiske kriterier. Hvis bogen er skrevet på et tekstbehandlingsanlæg og tekstfilerne er bevaret, skal jeg stærkt opfordre til at et ekstra registerbind udarbejdes.

Der er igennem tiden foretaget forskellige, mere detaljerede undersøgelser af kommunesammenlægningerne, deres forløb og deres konsekvenser, fx Koch et al (1972), Meyer et al (1975), Christiansen (1980). Disse er der ingen referencer til, og de indgår ikke i bearbejdet form. Det er en væsentlig mangel, og der burde idet mindste være en litteraturliste

nemgang eller -diskussion som ramme for arbejdet – hvad har andre før Henning Strøm tænkt, undersøgt og ment om sammenlægningerne?

Hertil kommer, at kildehenvisningerne er mangelfulde, så snart der ikke er tale om avisreferater eller folketingsbehandlinger. Utvivlsomt stammer mange citater fra sekretariatets referater af kommissions- og udvalgs møder, men man kan som læser ikke være sikker hver gang; desuden er der ikke nogen nærmere præsentation af arkivforholdene, der ligger til grund for arbejdet.

Bind 3 af Oluf Ingvarsen overlapper i de første kapitler om kommunalpolitik og opgaver før 1970 med bind 1 og 2, men ikke på nogen generende måde. Det skyldes, at perspektivet er anderledes: hvor Strøm følger begivenhedernes gang, tager Ingvarsen et mere socio-økonomisk udgangspunkt i samfundsudviklingen og kommunernes rolle heri. Det betyder, at læseren i kapitel 1 får et skærpet indblik i, hvorledes opgaveløsningens organisation gennem tiden har fået betydning for den administrative inddeling – fx. via samarbejde om skoler. Og i kapitel 3 diskuteres forholdet den anden vej rundt: amters og kommuners rolle i by- og egnsudviklingen efter 1970-reformen. Analysen viser klart, at der er sket en udfligning for landet som helhed, således at provinsens serviceniveau er steget kraftigt, medens hovedstadsområdets niveau er faldet relativt. Beskatningsgrundlaget har haft en parallel udvikling.

Bindets drivende tese kan sammenfattes som at udgangspunktet for de kommunale reformer blev en stærk decentralisering til nye amtsråd og kommunalbestyrelser. Dette fandt vide kredse i centraladministrationen for uacceptabelt, hvorfor der hurtigt blev udviklet en række styringsinstrumenter til at modvirke decentraliseringen. Det tog så 15-

20 år at få reduceret virkningen af disse instrumenter.

Forfatterens sympati ligger klart hos kommunerne. Således om retningslinier for regionplanlægningen: »De gik langt videre, end det var nødvendigt for at løse grænseoverskridende problemer mellem kommunerne ..« p 272 (efter at byudviklingen efter kommunalreformen kunne foregå inden for een komunes område). Det mener *forfatteren*, men bogen påviser ikke, at planlægningens formål skulle reduceres til at klare grænseoverskridende problemer, og den viser heller ikke, hvorledes retningslinierne gik for langt.

Bogen er et solidt arbejde med mange detaljer om forskellige parter synspunkter på mulige løsninger af problemstillingerne om arbejdsdelingen mellem stat, amtskommuner og kommuner, som de blev diskuteret i forskellige organer: kommunallovskommissionen, opgave- og byrdefordelingsudvalget, socialreformkommissionen, administrationsrådet, forskellige regeringsudvalg, Korsbækudvalget og i et vist omfang Folketinget.

Bind 4 af Palle Mikkelsen tager fat på byrdefordelingsreformens tre etaper 1968-71. Problemstillingen bag ved reformen var, hvorledes man kunne udligne indkomstforskelle for forskellige kommuner, således at der ikke skete en systematisk undergravelse af en kommunalbestyrelses beslutningsgrundlag i de kommuner, der havde lave skattepligtige indtægter at beskutte. Udligningen skulle endvidere ske under hensyntagen til de krav til service, som forskellige befolkningssammensætninger gav - alt andet lige har en kommune med relativt mange gamle eller mange unge større behov for kommunal service (ældreforsorg, børnehaver, skoler) end kommuner med relativt få unge eller gamle.

Indledningsvis foretages en gennemgang af de finansielle relationer mellem staten og

kommunerne fra 1920'erne til slutningen af 1960'erne samt forskellige indlæg i den teoretiske og politisk/administrative debat om forskellige finansieringsmodeller. Derefter gennemgås de administrative undersøgelser og politiske synspunkter på byrdefordelingen fra kommunallovskommissionens undersøgelser over udvalgsarbejdet om statens refusioner til kommunerne til VKR-regeringens arbejde med den egentlige byrdefordelingsreform.

Gennemgangen er stort set kronologisk. Der anvendes overvejende materiale fra betænkninger samt referater fra diverse møder i administrative udvalg og i Folketinget.

Men hvad er perspektivet for analysen? Hvad var der af konfliktlinier om reformen? Her savnes en teoretisk baggrund for værket. Der er konstateringer af enigheder og uenigheder, samt hvorledes de blev løst, men ingen egentlig analyse af indholdet af processen. Hvad var fordelingsmekanikken? Var der tendens til at kommunalpolitikere tænkte i snævre baner omkring tilskud og refusioner? Hvordan? Er der internationale paralleller? Såvel økonomisk som politologisk teori har overvejelser, der kunne være relevante som kontekst for analysen - fx. i et økonomisk eller politisk fordelingspil.

Bind 5 af Carsten Boll analyserer en række kommuners kommunaløkonomiske udvikling før og efter kommunalreformen: en stikprøve af 208 jyske og fynske købstæder og sognekommuner, der i 1970 blev lagt sammen til 28 »storkommuner«. Der er tale om en omfattende, statistisk belysning af købstads- og landkommuners skattetryk og udgifter under hensyntagen til bymæssighed og befolkningssammensætning. Målingen sker brutto (incl. statstilskud mv) og netto (dvs. som udtryk for lokal skatteudskrivning), og på forskellige forvaltningsområder.

Et hovedresultat af analysen er, at kommunalreformen bidrog til at mindske forskellene på kommunerne mht. skattetryk, udgifter og befolkningssammensætning, undtagen i nogle af de egentlige landområder. Det betyder imidlertid ikke, at landkommunerne har et specielt højt skattetryk (målt som de samlede skatter i forhold til den skattepligtige indkomst), de er så heldige, at deres problemer i så henseende løses af det statslige tilskuds- og refusionssystem, der begunstiger landkommunerne mest.

Det er vel egentlig ret enkel logik: jo større enheder, man inddeler en hvilken som helst population i, jo større er chancen for, at de outrerede tilfælde kommer til at opveje hinanden. Når opland lægges ind under købstad, forsvinder skattelyet. Men langt ude på landet var der forholdsvis stor homogenitet, og derfor skete der ikke så meget ved at sammenlægge land med land.

Bind 6 af Oluf Ingvarsen og Palle Mikkelsen sammenfatter hovedtrækkene i kommunalreformerne i del I og foretager en fremtidsorienteret vurdering i del II. Del I giver ikke noget nyt i forhold til de 5 bind, men er en nyttig oversigt. Del II derimod tager forskellige nye aspekter op, herunder teorier om decentralisering.

Først diskuteres kulturgeografiens bidrag, der unægtelig har været ganske markant i Danmark fra slutningen af 1950'erne, hvor Danmarks Statistik lavede oplandsundersøgelser, og er blevet fulgt op af Landsplansekretariatets (nu: Planstyrelsens) medarbejdere og af by- og regionplanlæggere i amter og kommuner, forskningsmæssigt understøttet af flere læreanstalter og AKF. Dette knyttes sammen med økonomernes overvejelser (fx. Tinbergen) om eksternaliteter. Men teoriernes videre udvikling og overvejelser om »general government« contra specialdistrikter lades her ude, hvorved fremstillingen bliver ufuldstændig.

Dernæst Cockburn's lokalstatsideer, der kan udlede principper for, hvilke opgaver der naturligt er statslige (dem knyttet til den økonomiske produktion) og hvilke der er lokale (dem knyttet til reproduktion). Disse ideer har kun haft begrænset succes i Danmark, men spillede en vis rolle i et større politologisk kommunalforskningsprojekt i midten af 80'erne.

Og endelig nyere organisations- og ledelsesteori, der bevæger tankegangen væk fra traditionel retsbeskyttelse til rationel driftsøkonomi med stærkere islet af brugerdemokrati; ideer som bl.a. er blevet fremmet af forskere knyttet til Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråds 5-års centerdannelse om den offentlige sektor og samfundsøkonomien, men også i høj grad er blevet fremmet af konsulenter.

Andre teorier diskuteres ikke. De anvendte teorier forekommer tilfældigt udvalgte – som modsætning kan man nævne Poul Erik Mouritzens diskussion af 5 teoretiske tilgange til forklaring af kommunernes økonomiske politik.

Forfatterne anbefaler afslutningsvis en reduktion af antallet af kommuner. Tesen lyder så nogenlunde som »mere af det små i det meget store«. Større enheder kan lave mere rationel drift fx. af sygehuse, og de kan bedre klare en international dimension i deres arbejde. Folk interesserer sig for de helt lokale institutioner som skoler, børnehaver, grundejerforeninger mv, og tilsvarende mindre for kommunerne. De nuværende kommuner er samtidig for små til at kunne stå distancen i den internationale udvikling, samtidig med at de er noget dyre i administration, fx. af finansieringsordningerne. Det er derfor logisk at give større folkelig indflydelse på institutionerne og samtidig gøre kommunerne større; de store kommuner skal fratages detailadministrative opgaver over for institutioner-

ne. Samtidig skal statens detailregulering af de større enheder ophøre.

Forfatternes anbefalinger har kun delvis dækning i deres forskningsprojekt. På det principielle plan følges den kulturgeografiske analyse, idet handelsoplandet bruges som grundlag for at foreslå en reducere af antallet af kommuner (implicit til omkring 100). Men hvorfor skal det handelsgeografiske mønster være afgørende for den politiske inddeling? Og hvorfor kan man ikke diskutere frivillige samarbejder mellem forskellige kommuner om forhold, der rækker ud over fx. en mindre landkommunes formåen? Da teorigrundlaget for diskussionen som nævnt bærer tilfældighedens præg, er der vel ikke noget svar på spørgsmålet. Den ene tro kan være lige så god som den anden uden for forskningens kreds, og det ses jo i den politiske debat om kommunestørrelsen. I denne bog er der desværre ikke en sammenhængende, videnskabeligt baseret analyse af spørgsmålet.

Tre af de fire forfattere var selv aktive aktører på administrativ side i forløbet: Oluf Ingvarsen var direktør for Købstadsforeningen (fra 1970 for Kommunernes Landsforening, som blev dannet af de fire kommunale interesseorganisationer fra før 1970); Henning Strøm ledede Kommunallovskommissionens og Kommunalreformkommissionens sekretariat, indtil han i 1969 blev departementschef for Boligministeriet, og Palle Mikkelsen var medarbejder i statsadministrationen knyttet til arbejdet med byrdefordelingen fra 1967.

Dette leder frem til nogle principielle kommentarer om at lade forhenværende aktører i en politisk-administrativ proces fremstå som forfattere af publikationer, der finansieres som forskningsaktiviteter (bl.a. af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd). Henning Strøm skriver i forordet, at

det »ikke har kunnet undgås, at der i selve udvælgelsen af materialet ligger en vis subjektiv vurdering af, hvad der har været væsentligt for processens forløb«, men at det har været »målet at beskrive begivenhedernes gang så neutralt og objektivt som muligt, ...«.

Forfatterens tilknytning til Indenrigsministeriet og sekretariatet skinner klart igennem i visse passager i bind 1 og 2. Således refereres Administrationsrådet for i december 1965 at have tilskrevet regeringen med en indtrængende opfordring til at fremme arbejdet med kommunalreformen mest muligt. Dette kom efter forfatterens skøn på et for kommissionen og sekretariatet meget heldigt tidspunkt. En kender af administrativt arbejde får ved læsning af en sådan vurdering straks den mistanke, at et par embedsmænd fra hhv. Administrationsrådets og kommissionens sekretariater nok har stukket hovederne sammen, diskuteret det ønskelige i et sådant brev og foranlediget det skrevet. Og minsandten, om Henning Strøm ikke skriver

Om det ligefrem var aftalt spil mellem indenrigsministeriet og administrationsrådet, skal være usagt.

Ud fra enhver videnskabelig indfaldsvinkel er en sådan kommentar helt utilstedelig. Enten kender Henning Strøm sammenhængen, og så må han jo skrive det, eller også ved han det ikke. Hvis han ikke ved det, men har en mistanke, må han meddele os, hvad kilderne siger om det.

Andre spørgsmål trænger sig her på. I september 1968 bliver spørgsmålet om amtsinddelingen pludselig løftet ud af kommunalreformkommissionens regi – et brev fra Indenrigsministeriet anmoder om at oversende kommissionens materiale desangående til ministeriet fulgt af de kommentarer, som kommissionen måtte have. Hvorfor? Igen

kan man have en stærk formodning om, at forfatteren ved noget. Ministeren citeres for at have den opfattelse, at det kan blive vanskeligt for kommissionen at nå frem til ét konkret forslag ... Hvor mon ministeren havde den opfattelse fra? Måske fra formanden for kommissionen, ministerens departementschef? Eller var det ministeren selv, der aktivt interвенerede? Det er lidt bekymrende, at spørgsmålet end ikke stilles – ikke mindst fordi forfatteren to sider senere omhyggeligt bemærker, at det ikke har været muligt at finde ud af, hvad der mellem den 8 og 16 oktober 1968 fik ministeren til at fravige et af sekretariatet udarbejdet udkast som grundlag for sit lovforslag.

Kun en nærmere genanalyse af casene kan måske vise, hvad der er sket. Her er læseren som nævnt ilde stedt på grund af manglende arkivhenvisninger. Og når enkelte personer hist og her – med billede – hentes frem til afklapsning, fordi de »forplumrede forholdene« (Amtmand Schau p 175) eller »modarbejdede de bestræbelser, der udfoldedes for at nå frem til en skitse, der omfattede alle kommuner i amtet« (Amtmand Larsen p 178), bliver læseren i tvivl, om det er en »neutral og objektiv« iagttagelse, der skrives.

Kritikken skal ikke skjule værdien af Henning Strøms arbejde for eftertiden. Men en række spørgsmål, som en udenforstående analytiker kunne have stillet, er altså ikke stillet; det angår specielt forklaringer af politiske og administrationspolitiske handlinger i løbet af arbejdsprocessen. Her ligger en stor opgave tilbage.

I bind 3 er det slående, hvor meget Kommunernes Landsforenings analyser igennem 1970'erne og 80'erne betyder for den forhenværende direktørs fremstilling. Nu er analyserne næppe angribelige i sig selv, de er udmærket håndværk. Men problemstillingerne er nu en gang i sin tid valgt men henblik på

at påvirke en igangværende politisk/administrativ proces mellem staten og kommunerne, og derfor er genanvendelsen af materialet i denne bog ikke neutral. I det hele taget må man stille spørgsmålet, hvad analysegrundlaget for bogen i grunden består i. Når en række kritiske synspunkter på regionplanlægningen citeres – sker det da på grundlag af en systematisk analyse af samtlige regionplaners godkendelse? Hvis det er tilfældet, fremgår det ikke af fremstillingen. Læserens konklusion må da blive, at de udvalgte kommentarer nok i sig selv er rigtige, men ikke er udtryk for en samlet, videnskabelig analyse.

6. Bliver vi klogere?

Er der nogen helhed at få ud af disse seneste skud på kommunalforskningens grene? Ikke uden vanskeligheder!

Det er væsentligt at sammenholde Mouritzen og Flyvbjerg. Stærkt generaliseret siger Mouritzen, at partipolitik er af mindre betydning i kommunalpolitik. Flyvbjerg viser i detaillen, hvorledes lokale interesser stærkt påvirker udformningen af planbeslutninger. I begge tilfælde er altså partifarven af mindre betydning; samfundsforhold og -interesser slår igennem. Men det er måske ikke så mærkeligt, hvis man betragter kommunalpolitikens indhold. Formålet er jo først og fremmest at sørge for, at lokalsamfundene fungerer i deres infrastruktur samt at sikre befolkningens velfærd. Når man tager den danske befolknings homogene sammensætning og konsensus-prægede tradition i betragtning, og når man dertil føjer, at den statslige regulering af de kommunale beslutningers indhold er ganske omfattende, så er det vel ikke så mærkeligt, at partipolitik får en begrænset rolle lokalt. Det har den forøvrigt også på nationalt plan – den nuværende regering har jo indført en parlamentarisk skik, som er at administrere enhver beslut-

ning, som Folketinget vedtager, også når det er imod regeringens egen policy.

Det er ikke helt forkert at konkludere, at analyser, der kun er partipolitisk baserede, ikke vil føre til mange interessante resultater. Beslutningsmønstret i det danske politisk/administrative system er betydelig mere kompliceret, og teorierne herom betænkeligt simple.

Men teorierne er nødvendige for at man kan vurdere og diskutere de foretagne analyser. Hvis man sammenholder Mouritzen og værket om kommunalreformerne, vil de være uenige fx. om den rigtige kommunistørrelse. Her kommer Mouritzen ud som vinder, i hvert fald så længe vi holder os til det videnskabelige. Vurderingskriteriet er klart, fx. vælgertilfredshed, og analysen gennemføres til bunds. Interessant nok bliver konklusionen så, at de store kommuner skal gøres mindre, til omkring 30.000 indbyggere, og at mindre kommuner ikke er til speciel skade. Ingvarsen og Mikkelsen lægger op til kommuner på 50.000 indbyggere i gennemsnit på et andet og ikke gennemanalyseret grundlag.

Det ændrer ikke noget ved, at det i sidste instans vil blive politikere, som skal foretage beslutningen, hvis kommunistørrelsen skal ændres. Men alle bøgerne viser, omend på forskellig måde, at den beslutning foretages ikke suverænt partipolitisk, og ikke uden et omfattende forarbejde med inddragelse af mange interesser – og når beslutningen er taget, vil dens implementering ske med store muligheder for drejninger i forløbet, igen via et kompliceret samspil mellem politikere, administratorer og diverse samfundsinteresser.

Litteratur

- Betænkning 420 (1966): *Kommuner og kommunestyre*. Indenrigsministeriet.
- Bogason, Peter (1979): *Planlægning og decentralisering*. København: Forlaget Politiske Studier
- Bogason, Peter (1988): *Organisation og beslutning. Offentlig administration i Danmark*. Herning: Systime
- Bogason, Peter & Jørgen Zachariassen (1984): *Statslig-kommunale plansystemer*. København: AKF's Forlag
- Boll, Carsten (1991): *De enkelte kommuners udvikling før og efter kommunalreformen*. Kommunalreformen i Danmark 5 (136 s). Forlaget Kommuneinformation.
- Bundesén, Peter et al (1991): *Kommunal Planlægning. Økonomi – Udvikling – Styring*. (207 s) Odense Universitetsforlag.
- Christensen, Ib et al. (1980): *Regions- og regionalpolitik i Danmark*. Århus Institut for Statskundskab
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (1991) *Den usynlige stat* København: Gyldendal
- Christiansen, Palle Ove (1980): *Fire Landsbyer – en etnologisk rapport om nutidige livsformer*. København: Landsbykommissionen.
- Flyvbjerg, Bent (1991): *Rationalitet og magt*. Bind I: Det konkrete videnskab (177 s). Bind II: Et case-baseret studie af planlægning, politik og modernitet (463 s). København: Akademisk Forlag.
- Gjelstrup, Gunnar (1990): *Offentlige elbesparelser – teknik, organisation og politik*. København: AKF's Forlag
- Groth, Niels Boje & Johanes Møllgaard: *Fysisk planlægning i mindre kommuner*. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.
- Hanf, Kenneth & Toonen, Theo A.J. (1985): *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*. Dordrecht: Martinus Nijhoff
- Ingvarsen, Oluf (1991): *Nye kommunale opgaver, planlægning og styring efter 1970*. Kommunalreformen i Danmark 3 (358 s). Forlaget Kommuneinformation.
- Ingvarsen, Oluf & Palle Mikkelsen (1991): *Hovedtræk, vurdering og fremtidsperspektiver*. Kommunalreformen i Danmark 6 (104 s). Forlaget Kommuneinformation.

- Jørgensen, Henning (1985): *Arbejdsmarkedsnævn i arbejdsmarkedspolitikken. Forvaltning mellem stat og marked I*. Ålborg ATA-projektet.
- Jørgensen, Torben Beck (1981): *Når staten skal spare*. København: Nyt fra samfundsvidenskaberne
- Koch, Ejler et al (1972): *Kommunesammenlægning: en undersøgelse af sammenlægningen omkring Skelskør 1.4. 1966, dens forudsætninger og konsekvenser*. København: Dansk historisk Fællesforening.
- Larsen, Jens & Søren Villadsen (eds)(1975): *Ulighed mellem regioner*. Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag
- Meyer, Poul et al (1975): *Borger og kommune. Langå*. Århus: Institut for Statskundskab.
- Mikkelsen, Palle (1991): *Byrdefordelingsreformen*. Kommunalreformen i Danmark 4 (220 s). Forlaget Kommuneinformation.
- Møllgaard, Johannes (1989) »Planvision og lokal forvaltning.« i: Bogason, Peter & Hans Kristensen (eds): *By- og boligforvaltning. Bidrag til teoriudviklingen*. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut 1989 pp 66-82.
- Mouritzen, Poul Erik (1991): *Den politiske cyklus. En undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed*. (661 s). Forlaget Politica.
- Mouritzen, Poul Erik et al (1978): *Borgerdeltagelse og græsrodsbevægelser. Nogle nyere tendenser i dansk politik*. Århus: Forlaget Politica.
- Mouritzen Poul Erik & Henrik Toft Jensen (eds) (1984): *Samspillet mellem staten og kommunerne*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Skovsgaard, Carl-Johan (ed) (1984): *Kommunernes service under pres*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Søndergaard, Jørgen (ed)(1984): *Kommunernes budgetlægning*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Strøm, Henning (1991): *Inddelingsreformen 1 og 2. Kommunalreformen i Danmark 1 og 2* (763 s). Forlaget Kommuneinformation.
- Tonboe, Jens Chr. (1980) »Den tvetydige demokratisering.« i Niels Arnfred et al. (eds) (1980) *Samfundsplanlægning*. København Samfundsvidenskabeligt Forlag 116-149.
- Villadsen Søren (ed)(1985): *Lokalpolitisk organisering*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Winter, Søren (1986a): »Studying Implementation of Top Down Policy from the Bottom up: Implementation of Danish Youth Employment Policy.« in: Rist, Ray C (ed): *Finding Work. Cross-national Perspectives on Employment and Training*. London: The Falmer Press 1986 pp 109-38.
- Winter, Søren (1986b): »How Policy-Making Affects Implementation: The Decentralization of the Danish Disablement Pension Administration.« in: *Scandinavian Political Studies* 9:4:361-385.

Økonomisk kronik, 1. halvår 1992

Henrik Fænøe, Lønmodtagernes Dyrtidsfond

1. Sammenfatning

Udviklingen siden forårets økonomiske kronik har bekræftet de negative forventninger til væksten i verdensøkonomien. Opsvinget i USA er meget svagt og opbremsningen af væksten i Japan og Tyskland fortsætter. I England er den forventede vending i aktiviteten udeblevet og afløst af et fortsat fald, mens resten af Europa får sværere og sværere ved at holde væksten oppe.

Alle venter og håber på, at den korte rente i Tyskland bliver sænket, således at renteniveauet i Europa kan falde, idet dette forventes at kunne sætte skub i aktiviteten. Erfaringerne fra USA i det sidste årstid tyder dog på, at det er mere end tvivlsomt om et rentefald vil have den store effekt.

Meget tyder på at verdensøkonomien befinder sig i en tilpasningsproces, hvor forbrugerne er i færd med at forøge opsparingen efter en markant fald i opsparingstilbøjeligheden i 2. halvdel af 80'erne, samtidig med at virksomhederne som følge af den svigtende efterspørgsel reducerer investeringsniveauet. Samtidig forhindrer de store offentlige budgetunderskud en ekspansiv finanspolitik, hvorfor alle lande nu sidder og venter på at blive trukket igang af en stigende eksport, som følge af et opsving hos naboerne. Før forbrugerne har fået bragt opsparingskvoten op på det ønskede niveau, skal man derfor ikke forvente noget større opsving.

Et rentefald vil naturligvis lette denne proces, men lavinflation og stigende arbejdsløshed – som nu også rammer de hidtil beskyttede funktionærgrupper – taler for en yderligere forøgelse af opsparingen.

Usikkerheden vedrørende fremtiden for Maastricht aftalen og efterårets uro på finans- og valutamarkederne bidrager yderligere til at forøge opsparingstilbøjeligheden og reducere investeringslysten.

Også i Danmark udvikler aktiviteten sig svagt, og der er stadigvæk ikke udsigt til noget brud med de sidste fem års lavvækst tilstand. Den lave aktivitet har medført en yderligere vækst i arbejdsløsheden, som nu er på omkring 320.000. Til gengæld overrasker betalingsbalancen fortsat positivt og forventes i år at udvise et overskud på over 25 mia. kr., ligesom inflationen stadig er lav.

Der er tilsyneladende voksende politisk interesse for at opprioritere en reduktion af arbejdsløsheden på bekostning af betalingsbalancen og statsfinanserne. Fremrykningen af en række infrastrukturinvesteringer forekommer da også rimeligt velbegrundet i den aktuelle økonomiske situation, men der lader til at være en mindre forståelse for, hvor nemt en sådan politik kan gå galt.

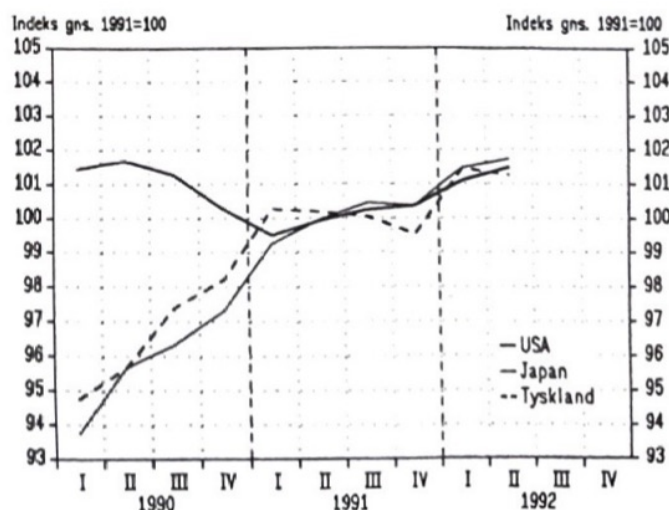
Hvis en yderligere afmatning af væksten i udlandet bremser fremgangen i eksporten og

en finanspolitisk lempelse forøger importen, kan den nuværende positive trend i betalingsbalancen hurtigt blive vendt. Samtidig vil statsfinanserne blive yderligere forværret. Hvis de finansielle markeder reagerer på dette med en udvidelse af rentespændet kan de positive effekter af den finanspolitiske lempelse let drukne i de negative effekter af en højere rente.

2. Den internationale konjunktursituation

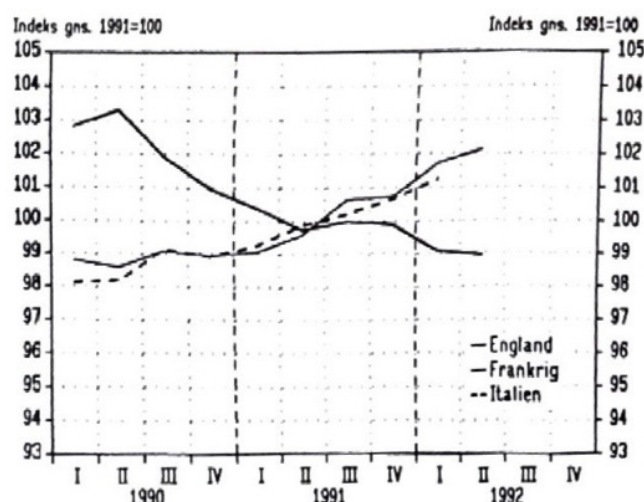
Selvom aktiviteten i USA voksede i første halvår 1992, jf. figur 1, så er væksten yderst behersket – trods yderligere reduktioner af den korte rente – og de seneste indikatorer tyder på at denne tendens varer ved. Forventningerne til væksten for året som helhed ligger stadigvæk på 1,5-2 pct., og til næste år forventes væksten at blive på ca. 2,5 pct. Dette er selvfølgelig en udvikling i den rigtige retning, men sammenholdt med tidligere konjunkturvendinger, er der tale om en behersket vækst, og der er ikke tale om en udvikling, der for alvor vil kunne trække resten af verdensøkonomien med op.

Figur 1. BNP/BNi. USA (BNP), Japan (BNi) og Tyskland (BNi).



Anm.: Sæsonkorrigerede data, faste priser.
Kilde: WEFA, Intline.

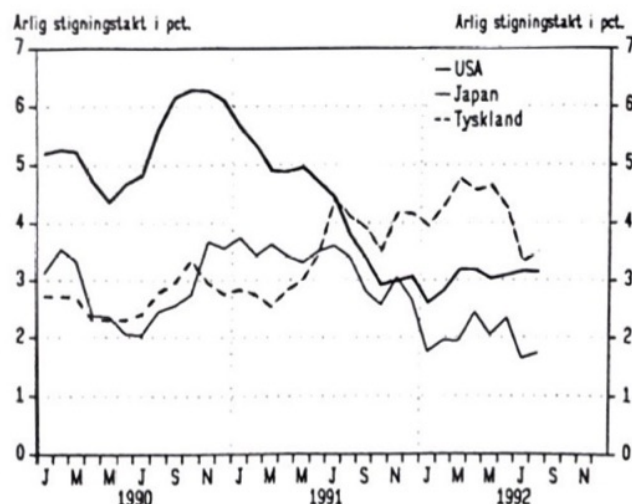
Figur 2. BNP. England, Frankrig og Italien.



Anm.: Sæsonkorrigerede data, faste priser.
Kilde: WEFA, Intline.

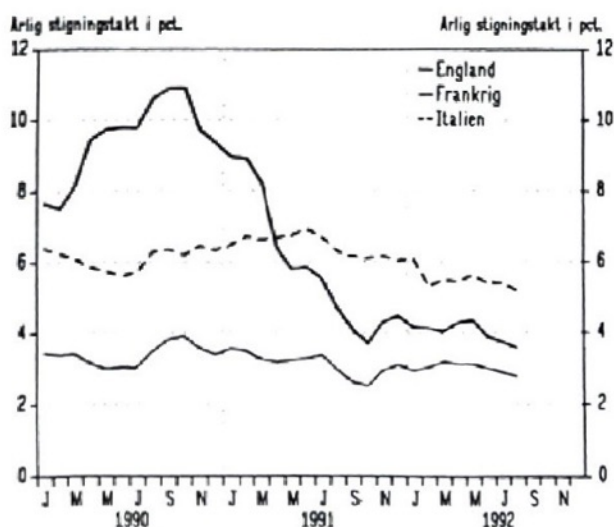
Inflationen i USA har frem til august holdt sig i overkanten af 3 pct., jf. figur 3., og der er ikke grund til at forvente en nævneværdigt højere prisstigningstakt.

Figur 3. Forbrugerpriser. USA, Japan og Tyskland.



Anm.: Data for Japan er sæsonkorrigeret.
Kilde: WEFA, Intline.

**Figur 4. Forbrugerpriser.
England, Frankrig og Italien.**



Kilde: WEFA, Intline.

I Japan var der også vækst i første halvår 1992, men væsentligt lavere end frem til starten af 1991, jf. figur 1. Udfladningen i væksten siden starten af 1991 slår igennem på år til år væksten i 1992, som nu forventes at blive på ca. 2 pct. Dette er en nedjustering af vækstskeppet fra foråret med en halv procent. Den seneste udvikling i indikatorerne tyder på at væksten sandsynligvis bliver endnu lavere. Også forventningerne om en vækst i 1993 på ca. 2,5 pct. kan meget vel vise sig at være et overkantsskøn. Inflationen har gennem første halvår holdt sig omkring 2 pct., og aktivitetsudviklingen taler for en fortsat lav inflation.

Også fra verdensøkonomiens andet lokomotiv Tyskland kommer der stadigt flere og tydeligere tegn på en brat opbremsning af det opsving, der har præget landet siden genforeningen. Det brud på tendensen til faldende aktivitet som fremgår af figur 1 i første kvartal i år, må ifølge de fleste iagttagere overvejende tilskrives fejl i sæsonkorrektionen, som følge af den milde vinter. Tallene for 2. kvartal tyder dog på, at aktiviteten i første

halvår 1992 tilsyneladende har været lidt højere end i 1991.

Trods dette tyder den seneste udvikling i detailomsætningen, industriproduktionen og andre indikatorer på, at tendensen nu er nedadgående igen. Vækstskeppene for (Vest)-Tyskland i år ligger stadig i overkanten af 1 pct., men de hidtidige forventninger om klart højere vækst i 1993 er blevet nedjusteret, så der til næste år kun forventes en vækst på 0,5-1 pct. I betragtning af at økonomer har en tendens til at underdrive omsving i konjunkturerne, må det idag anses som en realistisk mulighed, at Tyskland nu følger i kølvandet på den angelsaksiske verden og i 1993 vil få et regulært fald i aktiviteten før udviklingen vender igen.

Efter at have toppet i foråret med 4,8 pct. er inflationen i Tyskland faldet til ca. 3,5 pct. i sensommeren, og selvom dette stadigvæk er over Bundesbanks mål, så er det næppe inflationen der har stillet sig i vejen for den længe ventede reduktion af de korte tyske renter. Den accelererende vækst i pengemængden som i sensommeren nåede op på 8 - 10 pct. har været en større forhindring for et tysk rentefald. Før eller siden må afmatningen i aktiviteten dog slå igennem på såvel inflation som pengemængdevækst, og meget taler for, at tiden frem til sommeren 1993 vil blive præget af et markant fald i de korte renter.

Allerede i forbindelse med uroen i det europæiske valutasamarbejde i efteråret reducerede Bundesbank renten, men dette var ikke tilstrækkeligt til at forhindre den italienske lire og det britiske pund i at forlade samarbejdet. Dette kombineret med det overraskende danske nej og det knebne franske ja til Maastricht aftalen, har skabt en stor usikkerhed om fremtiden for det økonomiske og politiske samarbejde i Europa. Selvom den realøkonomiske betydning af usikkerheden

nok ofte overvurderes, så bidrager den naturligvis til yderligere at forringe investeringsklimaet.

Frankrig og Italien har fortsat en stabil men lav positiv vækst i aktiviteten, jf. figur 2, mens den forventede vending i England er udeblevet, og i stedet afløst af en fortsat faldende tendens, jf. figur 2. Hvor der i foråret var forventninger om en positiv vækst i aktiviteten i England i 1992 på knapt 1 pct., er der i dag udsigt til et yderligere fald af numerisk samme størrelse. I Frankrig ventes der en vækst både i år og næste år på 2 pct., mens vækstforventningerne for Italien er på godt 1 pct. for begge år.

Opsummerende må det konstateres, at der for ingen af de 6 store OECD lande kan forventes en vækst i år og til næste år på over 2,5 pct., og at der for de fleste af landene, særligt i Europa, er tale om lavere vækstforventninger.

Der er flere årsager til at verdensøkonomien er havnet i denne lavvækstssituation. Et af de vigtigste elementer i forklaringen er nok, at forbrugerne er i færd med at forøge opsparringen efter at opsparingskvoterne i sidste halvdel af 80'erne nåede et usædvanligt lavt niveau.

En faldende opsparingskvote er normalt i forbindelse med et økonomisk opsving som det der prægede verdensøkonomien i slutningen af 80'erne – og var i sig selv en af årsagerne til opsvinget. I flere lande blev faldet i opsparingstilbøjeligheden imidlertid forstærket af liberaliseringer af forbrugernes lånemuligheder. Samtidig bidrog store værdistigninger på værdipapirer og fast ejendom til yderligere at reducere opsparingslysten. Bortset fra Tyskland faldt opsparingskvoten markant fra 1982 til 1987 – 1989 i alle de store lande – og iøvrigt også i mange små, som f.eks. Sverige og Finland.

Siden er opsparingskvoten begyndt at vokse, men den er stadigvæk lav set i et længere historisk perspektiv. Med den voksende arbejdsløshed – som nu også rammer funktionærerne – faldende ejendomsværdier og høje realrenter som følge af faldet i inflationen, er der grund til at forvente en yderligere forøgelse af opsparingstilbøjeligheden i de fleste lande. Sålænge forbrugerne ønsker en højere opsparingskvote vil vækst i indkomsterne ikke give anledning til en tilsvarende vækst i forbrugsefterspørgselen, hvilket vil lægge en dæmper på ethvert tilløb til et økonomisk opsving.

Sagen bliver ikke bedre af, at privatforbruget er den eneste efterspørgselskomponent hvorfra starten på et opsving kan forventes at komme.

Et højt investeringsniveau frem til starten af 90'erne og afmatningen i forbrugsefterspørgselen har resulteret i generelt faldende kapacitetsudnyttelse. I overensstemmelse med de traditionelle acceleratorprincipper fører dette til et selvforstærkende fald i erhvervsinvesteringerne. Der kan derfor ikke forventes noget bidrag herfra til et opsving. Samtidig holdes boliginvesteringerne nede af faldende ejendomspriser og den høje realrente. Større finanspolitiske lempelser er der heller ikke udsigt til, eftersom alle lande bortset fra Japan allerede kæmper med betydelige budgetunderskud. Fra eksporten er der selvsagt heller ikke megen hjælp at hente, eftersom alle de betydnende lande er ramt af lavvækst.

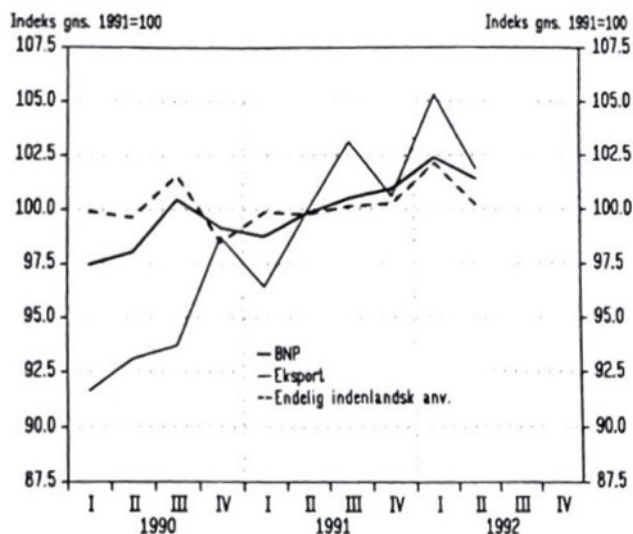
Hvorlænge lavvækstperioden vil vare ved er uvist, men før eller siden må tilpasningen af opsparringen være tilendebragt. Et rentefald i Europa vil bidrage til at denne proces forløber hurtigere end ellers, men det sidste års erfaringer fra USA tyder på, at et lavere renteniveau ikke har de helt store kortsigtede effekter.

Det er dog værd at understrege, at der ikke idag er tale om en krise af samme omfang som i 30'erne, hvor aktiviteten faldt betydeligt. Det vi befinder os i er snarere en langtrukken periode med vækstrater på mellem 0 og 2 pct. indtil de strukturelle ubalancer er bragt på plads. På kortere sigt kan tilbageslaget i Tyskland dog indebære negative vækstrater i visse dele af Europa.

3. Den danske økonomi

I 1. halvår 1992 voksede aktiviteten i Danmark med 2,5 pct. sammenholdt med samme periode sidste år. Der er således tale om en behersket men positiv vækst. Aktiviteten faldt dog fra 1. til 2. kvartal, jf. figur 5, ligesom år til år vækstraten er holdt oppe af et tilbagefald i aktiviteten i starten af 1991.

Figur 5. BNP, endelig indenlandsk anvendelse samt eksport.

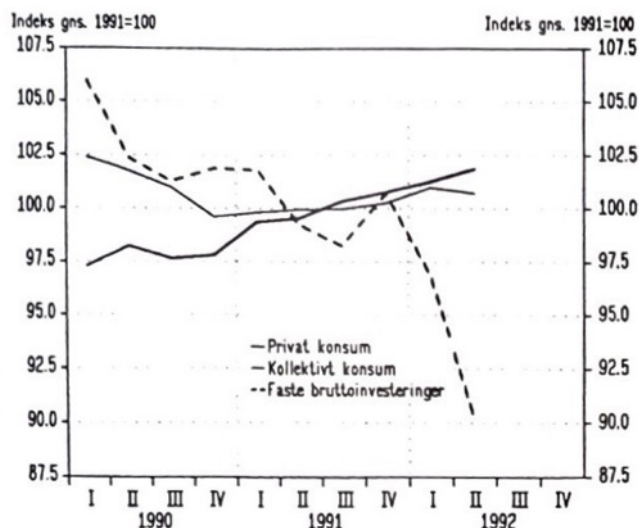


Anm.: Sæsonkorrigerede data, 1980-priser.
Kilde: Danmarks Statistik, DSTB.

Det er stadig primært eksporten der trækker væksten, og den endelige indenlandske anvendelse lå i 2. kvartal i år på et niveau svarende til gennemsnittet for sidste år.

Selvom der ikke er tale om nogen eksplosiv udvikling i det private forbrug, så er der dog en stabil opadgående tendens, jf. figur 6. Privatforbruget ligger nu 2 pct. over gennemsnittet for 1991.

Figur 6. Endelig indenlandsk anvendelse fordelt på komponenter.



Anm.: Sæsonkorrigerede data, 1980-priser.
Kilde: Danmarks Statistik, DSTB.

At denne vækst ikke har resulteret i en vækst i den samlede indenlandske efterspørgsel skyldes alene, at de faste bruttoinvesteringer i 2. kvartal er faldet dramatisk og nu ligger 10 pct. lavere end gennemsnittet for sidste år, jf. figur 6. Betragter man udviklingen over de sidste 2 ½ år ses en klart nedadgående tendens i investeringerne, afbrudt af en vis udfladning i slutningen af 1991.

Det kollektive forbrug er vokset ganske svagt, og har derfor ikke bidraget nævneværdigt til væksten. Det har derimod lagerinvesteringerne som har bidraget ligeså stærkt til aktivitetsfremgangen som væksten i privatforbruget.

I følge de seneste prognoser for dansk økonomi forventes BNP at vokse med 1 til 2 pct.

i år og lidt mere i 1993. Alle disse prognoser er dog i større eller mindre udstrækning baseret på forventningen om et internationalt økonomisk opsving og bliver væksten i udlandet så svag som det nu må frygtes, må også væksten i Danmark blive lavere end prognoserne forventer på nuværende tidspunkt. Der er således ikke udsigt til at Danmark kommer ud af den lavvækstperiode som har præget økonomien i over fem år.

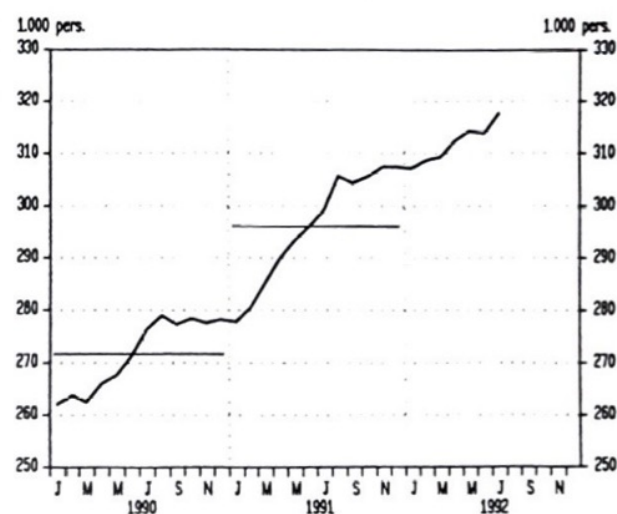
Den svage udvikling i aktiviteten har medført en yderligere forøgelse af arbejdsløsheden, som nu er nået op omkring 320.000 fuldtidsledige, jf. figur 7. Den stadigt stigende arbejdsløshed har naturligt givet anledning til politiske bekymringer, og der er en voksende politisk enighed om, at der skal lægges mere vægt på bekæmpelsen af arbejdsløsheden. Med den svage aktivitet som præger byggesektoren, er der da også god grund til at fremskynde en række infrastrukturinvesteringer, som på langt sigt er vækstfremmende.

På den anden side er det nødvendigt at være opmærksom på, at en lempelse af finanspolitikken indebærer en fare for blot at skabe nye problemer, jf. nedenfor.

Modstykket til den stigende arbejdsløshed er en fortsat overraskende positiv udvikling i betalingsbalancen, jf. figur 8. I årets første 9 måneder beløb det samlede overskud sig til 24 mia. kr., og det samlede overskud i år må nu forventes at nå op omkring 30 mia. kr. For 1993 forventes en yderligere mindre forøgelse af betalingsbalanceoverskuddet. Denne forbedring må dog være kritisk afhængig af en højere international vækst.

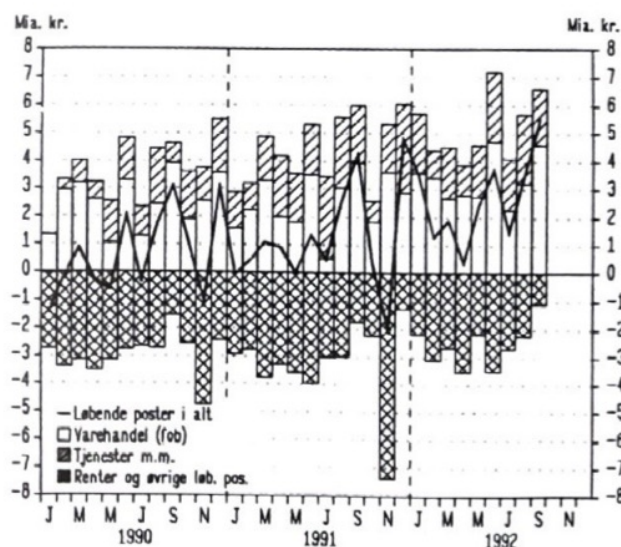
Betalingsbalanceoverskuddet har efterhånden nået en så betragtelig størrelse, at det vil tage tid, før der igen vil kunne blive tale om et underskud. Det må dog frygtes, at den hidtidige positive udvikling snart vender og tendensen til voksende overskud bliver afløst af

Figur 7. Arbejdsløshed. Gennemsnitligt antal fuldtidsledige.



Anm.: Sæsonkorrigerede data korrigeret for forsinkede indberetninger m.v.
Kilde: Danmarks Statistik, DSTB.

Figur 8. Betalingsbalance.



Kilde: Danmarks Statistik, DSTB.

en nedadgående tendens, helt uafhængigt af eventuelle finanspolitiske lempelser.

Det er i høj grad væksten i Tyskland der har trukket den danske eksport op, og i takt med opbremsningen i den tyske økonomi må den-

ne positive effekt forsvinde. Det er også et åbent spørgsmål hvorvidt de markedsandelsgevinster de danske eksportører har opnået under højkonjunktoren vil kunne bevares i en situation hvor de tyske producenter igen er leveringsdygtige.

Hertil kommer at Danmarks to næstvigtigste eksportmarkeder Sverige og England begge er præget af faldende aktivitet, og i forbindelse med valutauroen i efteråret har opnået betydelige konkurrenceevneforbedringer. Selvom Sverige ikke formelt har devalueret, så har bindingen af den svenske krone til ECU'en medført en reel svensk devaluering i forhold til danske kroner på 3 til 5 pct., og for det flydende pund har der været tale om en endnu større devaluering.

Der er derfor god grund til at frygte, at den hidtidige stærke fremgang i eksporten vil blive vendt til et fald. Selv med en fortsat svag indenlandsk aktivitetsudvikling, og en heraf afledt uændret import, vil dette medføre en faldende tendens i betalingsbalanceoverskuddet.

Hvis politikerne for alvor gør noget ved tankerne om at bekæmpe arbejdsløsheden med en mere lempelig finanspolitik, vil dette forøge importen og dermed yderligere forstærke en eventuel tendens til forværring af betalingsbalancesituationen. En finanspolitisk lempelse vil selvsagt også forværre statsfinanserne, og hvis væksten overrasker negativt vil dette yderligere bidrage til en forværring af statsfinanserne.

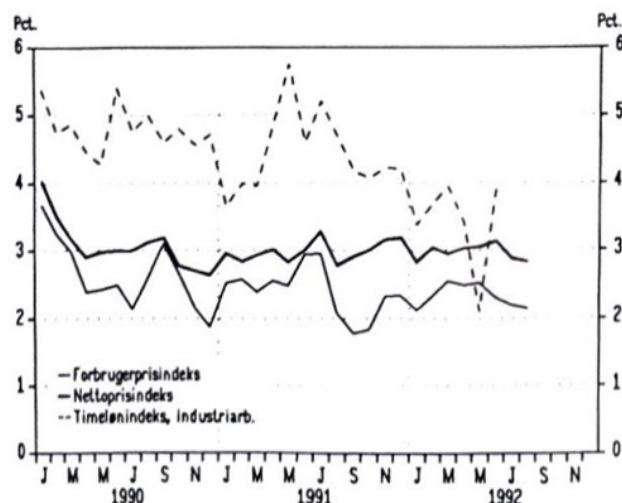
Det er en udbredt opfattelse, at man med et finanspolitisk indgreb kan foretage en nøje kontrolleret ombytning af en del af betalingsbalanceoverskuddet med en større beskæftigelse. Man kan imidlertid meget vel risikere, at komme til at forstærke en allerede eksisterende tendens til forværring af betalingsbalancen og statsfinanserne. Det store spørgsmål er, hvorledes de finansielle marke-

der vil reagere på en sådan situation. Hvis der startes en accelererende tendens til forværring af begge disse balancer kan det langt fra udelukkes, at det vil resultere i rentestigninger, og disse vil hurtigt kunne opveje de positive effekter af en eventuel finanspolitisk lempelse.

I den politiske debat er denne fare tilsyneladende overset, og selvom der er gode argumenter for at lave en vis finanspolitisk lempelse, så er det nødvendigt at være meget påpasselig, hvis en negativ effekt som skitseret ovenfor skal undgås.

Stigningstakten i forbrugerpriserne har i første halvdel af 1992 holdt sig på 2 - 2,5 pct., jf. figur 9. Betragter man nettopriserne excl. energi, fødevarer og boligposterne, som alle er underlagt særlige forhold, så har stigningstakten holdt det hidtidige niveau på ca. 3 pct., hvilket idag må betragtes som den underliggende inflation i dansk økonomi. Med lønstigninger på omkring 4 pct. og en fortsat svag aktivitetsudvikling er der ikke grund til at forvente højere inflation foreløbig, og i følge de fleste prognoser vil inflationen da også forblive på det nuværende niveau.

Figur 9. Inflation. Årsstigningstakter.



Anm.: Nettoprisindekset er excl. energi, fødevarer og bolig.

Kilde: Danmarks Statistik, DSTB.

Anmeldelser

David Grønbæk: »Industripolitik i Danmark og Sverige. En sammenligning af industripolitiske netværk i Skandinavien og deres historiske rødder«

København, Forlaget Politiske Studier, 1992, 140 kr.

I de sidste 10 år har debatten om dansk industripolitik fået et gevaldigt opsving. Også indenfor samfundsvidenskabelig forskning har det industripolitiske felt påkaldt sig stigende interesse, hvad Grønbæks fremstilling altså er endnu et bevis på. På et væsentlig punkt adskiller bogen sig imidlertid fra de fleste andre bidrag ved at anlægge et historisk og komparativt perspektiv på dansk industripolitik. Den danske udvikling sammenlignes med den svenske, og der tegnes et billede af udviklingen endog meget langt tilbage i tiden. Træk af dansk og svensk historie og industripolitik forsøges således afdækket tilbage til ca. 1500 for Sveriges vedkommende og til ca. 1700 for Danmarks vedkommende. Her har historieforskningen da også leveret utallige studier, som fremstillingen støtter sig til. Formålet med denne historisk-komparative angrebsvinkel er at forklare, hvordan den aktuelle industripolitik har rødder i både tidligere tiders erhvervspolitik og makrotendenserne i forholdet stat-samfund.

På baggrund af en gennemgang af en række teorier om forholdet stat-samfund, herunder pluralisme, neo-korporatisme, netværksdannelse o.s.v., vælger Grønbæk selv en institutionalistisk præget tilgang, hvor traditionerne til en vis grad betragtes som resistente overfor udviklingen. De opfattes som meget robuste og menes faktisk at have »overlevet« frem til idag, hvor de former den aktuelle industripolitik. Tiden siden 1. verdenskrig har angiveligt ikke omformet disse grundstrukturer i større omfang.

Det er en kendt sag, at der er forskel på industripolitikken i Danmark og Sverige, hvad det også lykkes Grønbæk at forklare. De historisk begrundede forklaringer tager således udgangspunkt i det generelle historiske forhold, at godsejernes stærke placering i Danmark resulterede i en lang og uafgjort magtkamp mellem kongemagt, adel og borgerskab, hvilket så igen manifesterede sig i en tradition for stærkere selvforvaltning end i Sverige. Denne tendens kom ifølge Grønbæk også til syne indenfor erhvervene, og udvikledes på et tidligt tidspunkt indenfor landbruget. At landbrug og statsmagt på mange måder er blevet sammenflettet, springes der desværre for let henover.

Der gøres også rede for de forskellige strategier i industrialiseringsprocessen, og hermed kommer vi ihvertfald rent tematisk langt tættere på aktuel dansk industripolitik end i den mere generelle historiske gennemgang. Denne proces viser ifølge Grønbæk, at liberalismen var stærkere på denne side af Sundet, og denne historiske iagttagelse er efter min opfattelse korrekt. Dette udviklings-træk i industrialiseringen fra især det 19. århundrede skulle angiveligt også sætte sine spor på dagens industripolitik i form af en mere tilbageholdende statsmagt og i relativt en stærkere liberalisme i Danmark.

Grønbæks argumentation for visse af de historiske linjer er som sagt fornuftig nok, selvom det undertiden er svært at få øje på dem i en skov af mange historiske oplysninger. Men han trækker altfor store veksler på den ældre historie. Kontinuiteten forsøges fastholdt på en anstrengende måde. Udviklingen fra omkring 1. verdenskrig og til 70'erne er stort set ikke medtaget, og kunne sandsynligvis have afsvækket og udfordret betydningen af »de lange linier«.

Ved at springe let over dette halve århundrede, negligeres eller bagatelliseres f.eks. de svenske socialdemokraters politiske og ideologiske indflydelse, Sveriges neutralitet under krigen og alliancefri status i efterkrigstiden. Det sidste har f.eks.

haft betydning for den svenske militærindustri, som Grønbæk korrekt nævner som en forskel i industristrukturen. Situationen i Danmark har som bekendt været en ganske anden på disse centrale områder. De særlige betingelser, som de to landes industripolitik har udviklet sig under i efterkrigstiden skubbes til side. Vi kunne utvivlsomt have fået en langt mere nuanceret vurdering af den institutionalistiske forklaringsmodels holdbarhed, hvis også dele af den nyere historie var behandlet »efter fortjeneste«. Hvad de to sidste årtiers industripolitik angår, er Grønbæk, delvis som et resultat af sin altfor stærke pointering af historien, derfor havnet i nogle altfor radikale konklusioner. Vel er der forskelle, men der er også en lang række ligheder i de to landes industripolitik. Dette gælder ikke mindst samspillet mellem statsmagt og organiserede interesser.

I forsøget på at karakterisere dette samspil arbejdes med en slags kontinuummodel, der som poler har henholdsvis liberalistiske og korporative træk. Denne model er ikke gennemtænkt og vellykket. Det skyldes grundlæggende, at Grønbæk blander interventionsgrader sammen med samspilsformer i industripolitikken. Istedet for at operere med to sådanne akser, arbejder Grønbæk med én, og konsekvensen er, at vi hverken får et kvalificeret bud på interventionsgraden eller samspillet former. Problemet er i denne forbindelse også, at disse karakteristika af samspilsformer ikke søges begrebsliggjort, men alene figurerer som metaforer. Her kunne de indledende teori afsnit ellers have sat tingene grundigt på plads, men her lykkes det ikke at sondre klart mellem teoriens mange bud.

M.h.t. dansk industripolitik hælder Grønbæk til den generelle opfattelse, at den er liberalistisk. Dette er tidligere hævdet i forskningen. Det kan med god ret diskuteres, hvad der ligger i betegnelsen »liberalistisk« og om denne er adækvat. Problemet i det foreliggende studie er dog, at liberalismeparadigmet ikke forsøges kritisk efterprøvet, men snarere bekræftes og belægges med nøjagtig samme pointer som tidligere og derfor heller ikke videreudvikles.

Så vidt jeg kan se beror dette bl.a. på, at fremstillingen alene bygger på sekundære kilder, og at der

altså ikke er iværksat en egentlig indsamling af empiri. Dette kunne utvivlsomt have stimuleret nysgerrigheden betydeligt mere og måske endda bragt nye og mere selvstændige operationaliseringer og fortolkninger frem. Nu reproducerer fremstillingen – undertiden endog helt ned i detaljen – i meget vid udstrækning tidligere studier af de sidste årtiers industripolitik, men bidrager dog i kraft af sin interessante historisk – komparative vinkel med nogen variation indenfor den industripolitiske forskning.

Karsten Ronit,
cand.scient.adm.,
Center for offentlig organisation og styring,
Handelshøjskolen i København

**Eggert Petersen, Jørgen Goul
Andersen, Jørgen Dalberg-Larsen,
Knud-Erik Sabro
og Bo Sommerlund:
»De Trivsomme og Arbejdssomme
Danskere. Krisen og den politisk-
psykologiske udvikling 1982-90«**

Psykologisk Institut, Århus Universitet, i Kommission hos Aarhus Universitetsforlag, 244 sider + bilag

Den foreliggende bog bygger på et stort projekt med omfattende spørgeskemaundersøgelser i 1982, 1988 og 1990. Emnet er ganske spændende: Hvordan klarer danskerne krisen psykologisk set? Der er da også flere gode bidrag. Det gælder således Jørgen Dalberg-Larsens analyse af danskernes holdning til forskellige styringsprincipper. Skal styringen bygge på straf og forbud? Det gælder også Jørgen Goul Andersens analyser af danskernes syn på kriseårsager og af danskernes arbejdsiver og sammenhængen mellem arbejdsiver og skattetryk. En del af det sidste er dog allerede publiceret.

Men der er et problem. Forbindelsen mellem blandt andet de lige nævnte bidrag og de mere

psykologiske analyser er til tider lidt svær at se, og ligeledes forbindelsen til den overordnede hovedproblemstilling. Der mangler i stor udstrækning en rød tråd, og det er et spørgsmål, om analyserne skulle være udgivet som en samlet publikation. Publikationen tjener et afrapporterings-formål, men er ikke speciel publikumsvenlig.

Ved flere af analyserne er der et yderligere problem: Skulle de overhovedet være udgivet i den foreliggende form, og ikke som arbejdspapirer og foreløbige forskningsrapporter? Det gælder i nogen grad Knud-Erik Sabroes undersøgelse af danskernes alkoholforbrug. Her går forfatteren helt ned i detaljen om alkoholforbrugets fordeling på vin, øl, hedvin og spiritus i forskellige erhvervsgrupper og i forskellige partiers vælgerkreds. Det viser sig her, at faglærte og SF'ere drikker øl, mens funktionærer og konservative drikker vin. Sådanne oplysninger kan være nyttige for kursusarrangører, men næppe for et større publikum.

Det store problem er Eggert Petersens analyser. De generelle påstande harmonerer ikke rigtigt med tallene. Det hedder f.eks. side 27, at danskerne samfundstrivsel viser et klart fald gennem 1980'erne, men at den er størst under de to recessioner i 1982 og 1988, og mindre i efterkriseperioderne (1986 og 1990).

Det første problem er udnævnelsen af 1988 til recessionen og 1990 til et efterkriseår. Kriteriet er vækst i BNI, men på et andet kriterium – arbejdsløsheden – var 1990 værre end 1988.

Dernæst passer begge tendenser kun helt ved to af seks anvendte spørgsmål. Usikkerheden gælder tesen om det klare fald gennem 1980'erne. Ved et af spørgsmålene er samfundstrivlsen større i 1990 end i 1982, ved et andet er tallene absolut ens, og ved et tredje er der kun en forskel på 1% i samfundstrivlsen. Tilbage er tre spørgsmål, hvor der var størst trivsel i 1982. Tilsvarende med konklusionen om, at trivlsen skulle være størst i kriseårene. Sammenligner man 1988 og 1990 passer konklusionen i tre tilfælde, i to tilfælde er der ingen forskel og i det sidste er trivlsen størst i 1990. Med så forskellige tendenser fra spørgsmål til spørgsmål er det tvivlsomt, om man kan tillade sig at slå resultater sammen til et indeks.

Det samme gælder også mere overordnet. Eggert Petersen siger (s. 50), at der er opstillet hypoteser for udviklingen i 12 krisevariable, og videre at hypoteserne bekræftes fuldt ud for fem af variablerne. For andre tre variable går tendensen i den rigtige retning, men er ikke signifikant, mens den af forskellige grunde er tvivlsom ved de sidste (fire) variable. Dette turde være et noget blakket udbytte. Alligevel konkluderes, »at det empiriske forløb af krisevariablerne, 1982-90 i næsten alle tilfælde, hvor det har været muligt at opstille teoretisk begrundede hypoteser, bredt sagt svarer til forventede forløb«.

Igen kan man spørge, hvilken mening en sådan generel konklusion giver, når billedet varierer fra variabel til variabel. Men dernæst giver det en fundamental utryghed: Hvor er soliditeten henne?

Bogen burde i det mindste være set igennem en gang til, når man nu ville udgive den.

Hans Jørgen Nielsen,
lektor,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Åge Valbak: »En radikaler«

Spektrum, 396 sider, 298 kr.

Ønsket om at flere politikere skriver deres erindringer, opfyldes næppe af denne bog, for Åge Valbaks politiske karriere var kun en parentes i hans aktive offentlige liv, men det er just det fine netop ved denne bog. Den skildrer nemlig så ikke blot det »snævre« politiske Christiansborg-liv, men har mange andre sider af samfundet med.

Der er så sandelig sket noget, hvor Valbak er kommet frem. Han hører til den generation, der har oplevet den eksplosive udvikling i Danmark fra besættelsen til halvfemserne. Og det netop inden for et af de områder, der har forandret sig mest: Det sociale, det revaliderende, det beskæftigelsesmæssige. I periodens begyndelse var det, som om alle opgaver kunne løses på een gang. De galope-

rende udgifter var noget sekundært. Regeringen Baunsgaard-Hartling-Møller 1968-71 ændrede ikke den udvikling. Tværtimod ville den bevise, at borgerlige partier også kan reformere. Og det skete. Regningen kom i 1973, da alle gamle partier fik en på snosken, og partiernes antal fordobledes. Siden har samfundet arbejdet hårdt på at betale af på gælden.

Valbak var med i det alt sammen – også støtten til VKR –, men han havde sine betænkeligheder, som dog sjældent sejrede i den politiske atmosfære, der dengang befordredes af en regering, der ikke ville stå tilbage, og et Socialdemokrati, der slet ikke havde vænnet sig til at spille oppositionens rolle.

En af bogens fordele er, at den gennemspiller temaerne op gennem årene et for et, og en anden, at vi får forståelse for Valbaks handlinger, fordi han har skarpe glimt med fra barndommen og ungdommen. Og det hele rundes smukt af med et kapitel om »mit livstestamente«, som han har været en foregangsmand for samt et testamentarisk ord til de efterladte, når den tid kommer.

En bred, men læseværdig skildring. Gennem den når man frem til en større forståelse af vor tid.

Carl Otto Brix,
journalist

Jesper Due, Jørgen Steen Madsen og Carsten Strøby Jensen: »EF & den sociale Dimension«

Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Erik Beukel: »Uddannelsespolitik i EF«

Odense Universitetsforlag

I slipstrømmen op til folkeafstemningen den 2. juni 1992 udkom en række EF-relaterede titler, hvoraf de fleste dog var skrevet for øjeblikket, og kun de færreste havde mere blivende værdi. Jes-

per Due, Jørgen Steen Madsen og Carsten Strøby Jensens »EF og den sociale Dimension« samt Erik Beukels »Uddannelsespolitik i EF« falder begge i den sidstnævnte kategori. De skal også hilses velkommen, fordi de ved at dyrke sektorområderne op går ind der, hvor den dansksprogede litteratur er tynd. Tyngden ligger fortsat på de institutionelle spørgsmål og på de decideret juridiske og økonomiske aspekter af samarbejdet.

Med »EF og den sociale Dimension« tager Jesper Due, Jørgen Steen Madsen og Carsten Strøby Jensen et emne op, som ikke alene i Fællesskabet har fået øget sin vægt, men også i den danske debat er blevet genstand for en vis nyorientering. Tidligere var den danske holdning til sociale aspekter af samarbejdet overvejende bestemt af vor vægring mod at give slip på fordelingspolitikken. Dette synspunkt har fortsat vægt, men socialpolitikken i EF-samarbejdet betragtes nu mere nuanceret. For bl.a. fagbevægelsen indgår det som et vigtigt element, når man forholder sig til samarbejdet som sådant.

I og med at bogen henvender sig til mange, som må formodes ikke at være fuldt fortrolige med grundprincipperne i EF-samarbejdet og de store linier i dettes gradvise udbygning, er det velbegrundet, at den i sine indledende kapitler rummer en bred introduktion til disse spørgsmål. Denne del af bogen er imidlertid lidt skuffende for dem, der har forkundskaber. Enkelte faktuelle fejl skæmmer – som støtteorgan for Ministerrådet fremhæves de faste repræsentanter og ikke Rådets generalsekretariat – traktatændringer oplyses at forhandles i Rådet og ikke på regeringskonferencer. Men også udvælgelsen af de generelle emner kunne have været foretaget, så fremstillingen bedre pegede frem mod det egentlig emne, socialpolitikken. Den økonomiske og monetære union og forstadierne hertil er næsten ikke omtalt. Endvidere kunne omtalen af Domstolen godt have omfattet en klarere beskrivelse af den latente konflikt mellem frihandelsmålsætningen og de ikke-økonomiske hensyn, herunder af miljø og arbejdsmiljø. Det er jo ikke mindst på dette område, at Domstolen i fravær af EF-lovgivning har tegnet EF's »sociale« profil. Endelig kunne strukturfondene og de specifikke formål, de forudsættes at tilgodese, nok have fortjent lidt flere linier.

Disse påpegninger skal imidlertid ikke overskygge, at den egentlige behandling af den sociale dimension er både solid og nuanceret. Læseren får et udmærket indtryk af den dynamiske proces, fra »opfindelsen« af begrebet det indre markeds sociale dimension, over vedtagelsen af det såkaldte sociale charter til de afsæt for lovgivning, som udgøres af Kommissionens handlingsprogram og senest Maastricht-traktaten.

På dette punkt understøttes teksten udmærket af omtalen af integrationsstrategi både i de indledende kapitler og i et særligt afsluttende afsnit. Den fyldige behandling af spørgsmålet om dialogen mellem arbejdsmarkedets parter på europæisk plan, og de indbyggede muligheder og begrænsninger heri er værdifuld. Medlemslandenes forskellige traditioner for regulering af arbejdsmarkedsspørgsmål, henholdsvis ved aftale eller lovgivning, er et grundvilkår for udbygningen af den sociale dimension. Senest har Maastricht-traktaten åbnet mulighed for, at direktiver kan gennemføres via aftaler på arbejdsmarkedet. Hvad betyder dette for de grupper af lønmodtagere, som ikke omfattes af en overenskomst? En problematiserende behandling af spændingsfeltet mellem lovgivnings- og aftalevejene samt en pædagogisk inddragelse af et par cases gør bogen til et særdeles velegnet redskab, når den sociale dimension skal diskuteres – også efter 2. juni 1992. Netop pædagogisk kunne man dog godt have ønsket sig, at det allerede i bogens indledning var blevet gjort helt klart, at socialpolitik i EF-sammenhæng ikke drejer sig om tildeling af folkepension, vuggestuepladser eller hjemmehjælp, men helt overvejende om sikring af lønmodtagernes forhold. Helt bortse fra, at misforståelser på dette punkt har påvirket nogle ved stemmeafgivningen, kan man vel næppe.

Erik Beukel indleder sin bog »Uddannelsespolitik i EF« med en redegørelse for udviklingen af et samarbejdsområde på kanten af det direkte traktatdækkede. Fra EF-topmødet i oktober 1972, hvor stats- og regeringscheferne (Danmark var med, skønt endnu ikke formelt medlem) vedtog unionsmålsætningen, og dermed gik ud over det snævert økonomisk sigte i samarbejdet, over den gradvise inddragelse af uddannelsespolitiske spørgsmål i samarbejdet gennem 70'erne og

80'erne. Denne grundige redegørelse for udviklingen af et politikområde er i sig selv værdifuld, ikke mindst fordi den, hvor det er muligt, også belyser de forestillinger, der lå bag.

Beukels sigte er imidlertid primært at måle integrationen for herved at kunne forudsige den videre udvikling på dette (og andre) politikområde(r). En nøje analyse af integrationsniveauet og selve integrationsprocessen leder ham frem til blandt andet at afvise neofunktionalisternes spill-overforklaringer. I stedet tillægger han forandringer i omgivelserne, især udviklingen henimod informations- og kommunikationssamfundet og forandringerne i Central- og Østeuropa vægt som faktorer, der har betydning for politikudformningen på dette område. I konsekvens heraf anser Beukel heller ikke den kodificering af uddannelsessamarbejdet, som er sket med Maastricht-traktaten, som afgørende.

I sine afsluttende bemærkninger kommer Beukel ind på subsidaritetsbegrebet, eller nærhedsprincippet som vi har døbt det herhjemme. Tankegangen fremgår også mere implicit af det foregående kapitler, for uddannelsespolitikken er naturligvis et oplagt område, hvor national autoritet må brydes med forestillingen om en europæisk identitet. Den udvikling, der er forløbet, efter at værket er gået i trykken, understreger kun betydningen heraf. Som følge af den danske og den franske folkeafstemning og debatten i adskillige medlemslande er der opstået et pres for at trække klare linier mellem Fællesskabets og medlemsstaternes kompetence. Et udredningsarbejde, som sigter mod at tilfredsstille sådanne ønsker (det bliver ikke nemt), er for tiden i gang.

Denne centrale diskussion vil dog vare ved, ligesom den har ligget latent i Fællesskabets hidtidige udvikling. Til brug for vore hjemlige diskussioner vil Beukels lille fine bog kunne udgøre et nyttigt arbejdsredskab. Også af denne grund skal jeg give den min varmeste anbefaling.

Niels-Jørgen Nehring,
kommitteret i Statsministeriet,
ekstern lektor,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Karsten Revsbech: »Nyere tendenser i dansk forvaltningsretlig teori – systemhensyn eller retssikkerhed«

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1992, 122 sider, hæftet, bogladepris 135 kr.

Karsten Revsbech er professor i forvaltningsret ved Aarhus Universitet. I denne korte, men meget engagerede og engagerende bog forsøger Revsbech at vise, at den teoretiske forvaltningsret har ændret sig. Revsbech går ud fra, at forvaltningsrettens teori i Danmark oprindeligt var stærkt orienteret mod at tage hensyn til den enkeltes retssikkerhed. Han viser, at andre hensyn efterhånden har sneget sig ind i teorien. Disse hensyn kalder han systemhensyn. Det kan være brede samfundsmæssige hensyn af almen interesse. Det kan være hensynet til forvaltningens praktiske funktionsduelighed. Og det kan være adskilligt andet. For begrebet systemhensyn er en residual »som kan samle alle sådanne andre hensyn, der ikke umiddelbart tager sigte på den enkeltes retssikkerhed.« (s. 13).

Revsbech går de senere års fremtrædende forfattere inden for området efter i sømmene en efter en. Og det forekommer så overbevisende gjort, at man som læser let lader sig overbevise om, at noget om snakken er der. Fra at være en teori om borgerens rettigheder over for staten har forvaltningsretten bevæget sig til også at være en teori om det offentlige systems retlige muligheder for at implementere politikker.

Revsbech diskuterer også forklaringer på denne udvikling. Han fremdrager her bl.a., at der synes at være en tendens til større interesse for retsteori på bekostning af retsdogmatikken. Og man tager næppe fejl, hvis man læser Revsbech som en mild tugtemester af sine kolleger her. For det kan føre ud i virkelighedsfjerne teorier, hvis ikke teorierne bygger på en solid retsdogmatisk viden. Hvor vidt det er tilfældet, føler Revsbech sig ikke altid overbevist om.

I det hele taget er der en ægte faglig konservatisme i Revsbechs tankegang. Med beklagelse konstaterer han, at den ældre teoris alment accepterede

begrebsapparat udviser en tendens til delvis opløsning. Her sammenligner forfatteren til skræk og advarsel med statskundskaben, hvor der er mange begrebsapparater, hvad der er til stor skade for den faglige enhed.

Men nu kunne det jo være, at den tidligere enhed mere skyldes professionssociologiske forhold end saglige. Der er måske særdeles gode grunde til, at begrebsapparatet er ved at gå i opløsning. Begreberne kunne f.x. ikke være entydige nok.

At det ikke er helt let at finde et præcist begrebsapparat illustrerer Revsbech selv. For de to centrale begreber i hans undersøgelse, retssikkerhed og systemhensyn, er begge to særdeles komplekse begreber. De er vanskelige at operationalisere. Retssikkerhed er jo med Bent Christensens ord et samlebegreb for et ikke overvældende præcist kompleks af idealer. Og når så systemhensyn er en slags residual for alle andre hensyn, så må man nok konstatere, at Revsbechs værktøjer ikke er gode nok til mere end at kradse i overfladen af nogle komplekse tendenser.

Revsbech er selv opmærksom på, at systemhensyn ikke altid er i modstrid med retssikkerhedsidealene. Men begreberne er for grove til, at vi kan få en mere præcis diskussion af deres indbyrdes relationer.

Jeg mener derfor ikke, at man kan konkludere andet end, at Revsbech har skrevet en tankevækkende bog, som rejser flere spørgsmål end den besvarer. Men for mig at se er det også en fornem bedrift. Som politilog står jeg naturligvis udenfor fagjuristernes professionsmiljø. Men jeg kan ikke se rettere end, at Revsbech har givet sine kolleger og sig selv nogle meget igangsættende tanker om faget og dets faglige identitet. Måske er det slet ikke så dårligt, at der er kommet mere pluralisme ind i danske juristers verden.

Tim Knudsen,
universitetslektor,
lic.adm.pol.,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet