

Nr. 1 - 1991
64. årgang

Øko

**no &
mi &**

**Poli
tik**

**Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag**

Økonomi & Politik 1991

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

Redaktion og Bestyrelse:

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

Ansvarshavende redaktør:

Steen Thomsen, Institut for Afsætningsøkonomi, Handelshøjskolen i København, Rosenørns Alle 31, 3, 1970 Frederiksberg C. Telefon 31 39 70 66.

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 arbejds sociologi, 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 1991:

- Privatpersoner: kr. 300,00
 - Institutioner, organisationer, virksomheder: kr. 350,00
- Priserne er incl. moms.

Tryk: Gentofte Tryk, Charlottenlund

ISSN 030-1906

Indhold

Redaktionelt forord

3

TEMA: MILJØ OG ØKONOMI

Miljø, økonomi og rettigheder til at forurene

4

Jørgen Birck Mortensen

Rationel miljøpolitik under usikkerhed

10

Henrik Lando

Prioritering af miljøindsatsen

15

Nis Graulund Hansen

Kommentarer

- Styringsmidler i miljøet

21

Ole Lørvig Simonsen MF, Socialdemokratiet

- En kommentar til miljøpakken

23

Hanne Severinsen MF, Venstre

Generelt

A og B aktier - et økonomisk synspunkt

25

Jeppe Christiansen, Lønmodtagernes Dyrtidsfond

Politisk kronik

35

Lars Bille, Institut for Samfunds-fag

Anmeldelser

43

- EFs markedsintegration
- De tolv i det indre marked
- Forvaltningspersonellet
- Europa år 2000
- Ove Rode
- Kinas økonomiske historie
- Richelieu
- Kommunal opgaveløsning

Forord

Denne første udgave af *Økonomi & Politik* i 1991 bringer en række artikler om forholdet mellem miljø og økonomi. Det er blot en begyndelse på denne vigtige og perspektivrige diskussionen.

Samarbejde med Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Samtidig har vi fornøjelsen af at meddele, at *Økonomi & Politik* fra og med årgang 1991 indgår et samarbejde med Jurist- og Økonomforbundets Forlag, som indebærer, at forlaget overtager administration, produktion og markedsføring af tidsskriftet. I redaktion og bestyrelse glæder vi os over denne ordning, som betyder en væsentlig aflastning i det daglige arbejde, samtidig med at den redaktionelle frihed bevares, og den redaktionelle linje (herunder redaktionsudvalget) fastholdes.

Vores nye adresse er således:

ØKONOMI & POLITIK

Jurist- og Økonomforbundets Forlag
Gothersgade 133 1123 København K
Tlf. 33 14 29 20

Priser i 1991

Læserne vil også have bemærket, at abonnementsprisen på Ø&P er forhøjet fra kr. 200,- til 240,- per årgang for private abonnenter, og fra kr. 300,- til 350,- for organisationer, virksomheder og institutioner. Samtidig forhøjes priserne for nye private abonnenter til 300,- kr. Dette sker for at konsolidere tidsskriftets økonomi, der trods abonnementsfremgang fortsat viser et driftsunderskud.

Temaer i 1991

Vi ser iøvrigt frem til en interessant årgang med temaer som »EFs grænser og muligheder«, »Industripolitik«, »Institutionel Økonomi«.

Steen Thomsen, Redaktør

Institutionel økonomi – Call for Papers

I samarbejde med Samfundsøkonomen planlægger *Økonomi & Politik* i september 1991 en konference om institutionel økonomi. I økonomisk teori er interessen for institutioner vokset betydelig i de senere år, og vi finder grund til at gøre opmærksom på dette teoriområde og diskutere, hvorvidt det har relevans for den økonomisk-politiske debat i Danmark.

Vi vil opfordre interesserede bidragydere og deltagere til at give skriftlig besked til redaktionen inden den 1.7.1991. Interesserede bidragydere opfordres til at vedlægge et to-siders abstrakt af deres indlæg, som må foreligge i færdig form til konferencen. Efter diskussion på konferencen forventer vi at publicere nogle af bidragene som artikler i *Økonomi & Politik* og *Samfundsøkonomen*.

»Retten til viden« – et bogtilbud

Vi kan tilbyde abonnenterne på Ø&P mulighed for at erhverve Birgit Thomsen (red.): »Retten til viden«, pris normalt kr. 138, for abonnenter på Ø&P 108. kr. incl. moms (men dog excl. ekspeditionsgebyr).

»Retten til viden« er en debatbog om informationsfriheden i Danmark. Forfatterne – en gruppe forskere og en journalist – foreslår en liberalisering af adgangen til den offentlige forvaltnings sager. Problematikken kommenteres også af to tidligere embedsmænd, højt placerede i forvaltningen og med et indgående kendskab til de problemer, der knytter sig til brugen af forvaltningens arkiver.

Henvendelse: Odense Universitetsforlag, Campusvej 55, 5230 Odense M, telefon 66 15 79 99.

Miljø, Økonomi og Rettigheder til at forurene

Jørgen Birk Mortensen, Økonomisk Institut, Københavns Universitet

1. Indledning

I de senere år har man her i landet og i udlandet kunnet iagttage en stigende interesse for at afdække og forstå sammenhænge mellem miljø- og naturtilstand på den ene side og den økonomiske aktivitet og det økonomiske systems funktionsmåde på den anden side. En øget indsigt i disse sammenhænge vil antagelig kunne bidrage til en mere effektiv miljøregulering, således at udviklingen i miljøtilstanden i højere grad kommer til at svare til målsætningerne herfor.

I det efterfølgende diskuteres sammenhænge mellem miljø og økonomi i et markedssystem. Det er velkendt, at forurening giver anledning til tilstande i en markedsøkonomi, som ud fra et samfundsøkonomisk synspunkt er uønskede – forurening optræder ofte som lærebøgernes standardeksempel på markedssvigt – idet det ikke korrigerede markedssystem vil frembringe inefficiente allokeringer. Mulighederne for at korrigere markedssystemet, således at der skabes incitamenter, der kan frembringe samfundsmæssigt ønskværdige tilstande diskuteres dernæst. Endelig undersøges konsekvenser af rettigheder til at forurene, som enten implicit eller eksplicit er accepteret i et samfund, herunder om miljøproblemerne kan løses ved ændringer i eller præcisering af ejendoms- og forureningsrettigheder. Det sidstnævnte har været fremført som et alter-

nativ til det offentliges brug af styringsmidler for at opnå en bedre miljøtilstand. I relation til diskussionen om forureningsrettigheder undersøges forskellige fortolkninger af princippet om, at forureneren skal betale.

2. Samspillet mellem miljø og økonomi

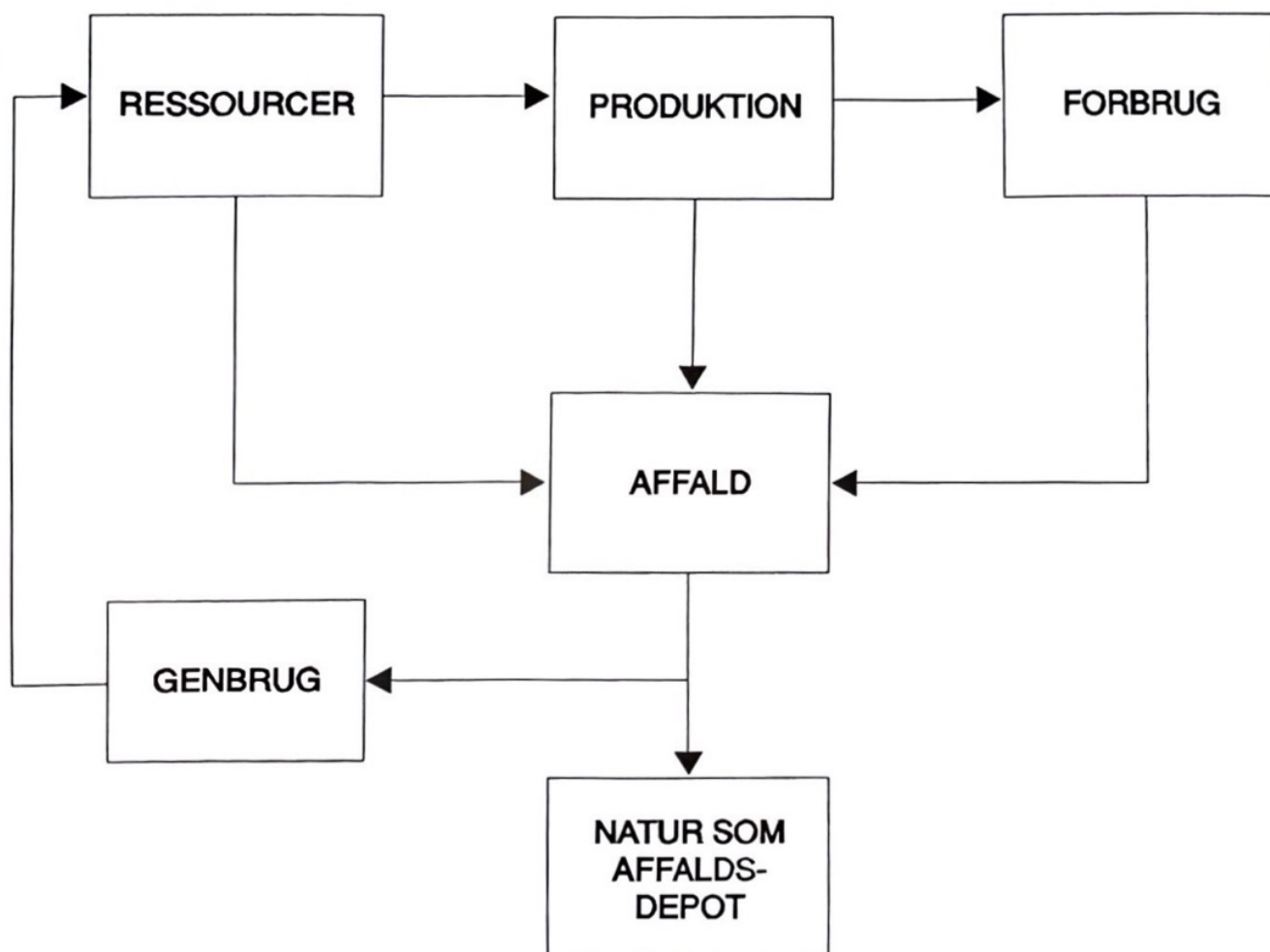
Naturen eller miljøet udgør rammerne for menneskets aktiviteter og levevilkår. Det økonomiske system er en del af det globale økosystem, som på afgørende vis er blevet og bliver påvirket af den økonomiske aktivitet. De regler der er bestemmende for menneskers økonomiske adfærd bliver derfor også bestemmende for ændringer i naturtilstanden, påvirkning af balancer i det økologiske system m.v.

Naturen eller miljøet stiller en række grundlæggende ydelser og funktioner til rådighed for den økonomiske aktivitet i et samfund. Følgende skal specielt fremhæves:

Naturen stiller ressourcer til rådighed, som omdannes i det økonomiske system.

Naturen yder en række rense- og nedbrydningstjenester i forbindelse med frembragte affaldsstoffer.

Figur 1.



Naturen påvirker direkte menneskelig velfærd (sundhedstilstand, direkte forbrug af naturydelser m.v.).

Fig. 1 giver en enkel skitse af nogle af disse essentielle sammenhænge og funktioner.

På en række felter er det blevet synligt, at det økonomiske system udnytter disse ydelser fra naturens side i et omfang der ligger tæt ved eller overskrider naturens kapacitet. Denne udnyttelse ud over hvad naturen kan bære kan ofte forklares ved at disse ydelser enten er gratis eller prissat for lavt. På længere sigt kan dette medføre en reduktion i naturens kapacitet til at frembringe disse ydelser,

og dette tillige med forbrug af udtømmelige ressourcer undergraver muligheder og livsbetaingelser for fremtidige generationer.

Det er derfor væsentligt, at man får indrettet sit økonomiske system på en sådan måde, at beslutninger om produktion og forbrug sker under hensyntagen til natur- og miljøkonsekvenser – at miljøkonsekvenserne bliver synliggjort for beslutningstagerne. Sammenhænge mellem miljø og økonomi er også blevet aktuel på en anden måde, idet indsatsen på miljøområdet i stigende grad har lagt beslag på samfundets ressourcer. Omfanget af dette resourceforbrug har gjort spørgsmålet om, hvorledes man kan realisere miljømål-

sætningerne til de lavest mulige samfundsmæssige omkostninger mere påtrængende. Kan det offentlige f.eks. via sit valg af styringsinstrumenter påvirke dette ressourceforbrug, således at man enten realiserer målsætningerne for miljøet med lavest belastning af producenter og forbrugere til følge, eller kan man ved dette valg sikre den størst mulige miljøforbedring for en given ressourceindsats.

3. Miljøproblemer og markedssystemet

Miljø- og ressourceproblemer er ofte kendetegnet ved en række forhold, som medfører at markedssystemet ikke fungerer på en ønskværdig måde. For at markedssystemet skal kunne fungere må de nødvendige markeder rent faktisk eksistere, således at gensidigt fordelagtige transaktioner kan realiseres. Dette kræver f.eks. at der eksisterer markeder for affaldsprodukter og markeder for fremtidige leverancer, der kan afstemme planer med langsigtede konsekvenser, hvilket kun sjældent er tilfældet. Endvidere er miljøområdet præget af hvad økonomer kalder kollektive goder og eksterne effekter – begge fænomener giver anledning til problemer for markedssystemets funktionsmåde. En smuk natur er et kollektivt gode, hvor en persons forbrug ikke reducerer andre personers muligheder for forbrug af samme gode, når man ser bort fra trængsel og nedslidning. I et markedssystem er det vanskeligt at få information om borgernes vurdering af offentlige goder og dermed sikre, at man frembringer dem i det rette omfang. For den enkelte vil der være et incitament til ikke at afsløre sin interesse i disse goder, idet man derved håber, at man kommer til at betale en mindre andel af omkostningerne ved at frembringe dem.

En ekstern effekt foreligger, når en producent eller forbruger ved sine handlinger på-

virker en anden agents produktionsmuligheder, forbrugsmuligheder eller præferencer. Eksterne effekter kan både have negative og positive konsekvenser for dem, som påvirkes heraf. Man kan vanskeligt forestille sig, at der kan opkræves betaling for sådanne effekter, og der vil derfor ikke opstå et marked, hvor de implicerede parter realiserer gensidigt fordelagtige transaktioner. Når der ikke bliver opkrævet betaling for eksterne effekter, vil disse ikke afspejles i omkostninger og priser og en række beslutninger vil derfor blive taget på et forkert grundlag.

4. Økonomisk regulering – korrektion af markedssystemet

Miljø- og ressourceforhold er således kendetegnet ved en række fænomener – eksternaliteter, offentlige goder og manglende markeder, som bevirker at et markedssystem ikke fungerer på en ønskværdig måde. Disse markedsfejl er argumenter for en politisk intervention i markedet. Markedsfejlene betyder at de tilstande, som fremkommer, er inefficiante, dvs. det er principielt muligt at foretage et indgreb, således at alle personer i økonomien stilles bedre.

Forurening kan betragtes som utilsigtede bivirkninger af den økonomiske aktivitet, som går uden om markedssystemet, og forvolder skade for nogle uden at disse kompenseres af dem, som frembringer forureningen. De samfundsmæssige omkostninger ved den bagvedliggende økonomiske aktivitet overstiger altså de privatøkonomiske omkostninger. Hvis det ikke koster noget at benytte miljøet som affaldsdepot, således at miljøgoder som ren luft, rent vand og uberørt natur behandles som gratis goder, vil miljøet blive overbelastet og miljøforringelser indtræde. I sådanne tilfælde er der stærke argumenter for at samfundet forsøger at gribe ind over for produktion og forbrug, der har disse konsekvenser. Indgrebene kan bestå i direkte

regulering – brug af administrative styringsmidler – i form af overgrænser for udledning af forurenende stoffer, forbud mod anvendelse af særligt farlige stoffer eller produktionsprocesser eller krav om anvendelse af bestemte produktionsmetoder og rensningsudstyr. Denne form for regulering har kendetegnet den hidtidige danske miljøpolitik.

I de senere år har man i mange lande diskuteret en øget anvendelse af økonomiske styringsmidler som afgifter, subsidier og omsættelige forureningsrettigheder. Hovedideen bag anvendelsen af økonomiske styringsmidler i miljøpolitikken er, at man ved en korrektion af markedsmekanismen kan sikre, at samfundet målsætninger til miljøet realiseres. Markedsmekanismen udnyttes til at indfri kravene til miljøet. Ved at ændre de økonomiske incitamenter kan man i en række tilfælde motivere producenter og forbrugere til at ændre adfærd.

En virksomhed, hvis affaldsprodukter pålægges en afgift, kan vælge om den vil betale afgiften, eller den vil betale omkostningerne ved at reducere affaldsudledningen ved renseforanstaltninger eller indførelse af ny miljøvenlig teknik. For den enkelte virksomhed vil det være fordelagtigt at reducere affaldsproduktionen til det omfang, hvor omkostningerne ved yderligere reduktion med en enhed netop svarer til afgiften. Virksomheder med lave renseomkostninger vil reducere udledningen af affaldsstoffer, medens virksomheder med høje renseomkostninger vil vælge at betale afgiften. Denne fordeling af indsatsen for at reducere affalds- eller forureningsfrembringelsen er et af de væsentlige argumenter for et afgiftssystem. Reduktionen i affaldsproduktionen foregår der, hvor omkostningerne er lavest. Afgifter giver et incitament til at reducere forureningen – man belønnes med at skulle betale mindre samlet afgiftsbeløb, når man reducerer forureningen og straffes, når man øger forure-

ningen. På længere sigt belønnes udvikling af nye miljøvenlige produkter og produktionsprocesser, idet virksomhederne så skal betale et mindre afgiftsbeløb. Omsættelige forureningskvoter har samme incitamentsvirkninger. En virksomhed, som har købt eller er blevet tildelt forureningskvoter, kan hvis den nedbringer forureningen sælge disse kvoter og opnå herved en belønning i form af indtægten ved dette salg. Endvidere udnyttes markedsmekanismen, som ved afgifter, til at sikre at nedbringelsen af forureningen foregår, hvor omkostningerne er lavest.

5. Rettigheder til at forurene – forureneren betaler princippet

Analysen af ejendomsretsformens økonomiske betydning finder man bl.a. indenfor fiskeriøkonomi, hvor der er en lang tradition for at undersøge konsekvenserne for ressourceudnyttelsen (se f.eks Peder Andersen (1)). Fællesejendomsret til havets ressourcer eller frit fiskeri kan betyde overudnyttelse af fiskebestanden og på langt sigt en nedbringelse af bestanden, som er til skade for alle. Den enkelte fisker vil ikke tage hensyn til det fremtidige tab i fangstmuligheder, som fangst nu giver anledning til, da dette tab antagelig ikke vil ramme ham. Der vil således være nogle omkostninger, som den enkelte fisker ikke tager hensyn til, og dette vil føre til, at fiskeriindsatsen bliver for stor. Fællesejendomsret kræver nogle regler, der sikrer mod overudnyttelse. Et tilsvarende problem havde man her i landet før landboreformerne med de arealer for fællesgræsning, som hørte til landsbyerne. Problemerne med overudnyttelse af disse arealer blev løst ved indførelse af privat ejendomsret. Dette havde som konsekvens, at de samlede omkostninger ved udnyttelse af jorden herunder eventuelle fremtidige tab på grund af overudnyttelse, blev lagt på den som udnyttede jorden, dvs ejeren.

Præcisering af eller ændring af ejendomsretsformen kan på nogle områder skabe incitamenter for mere hensigtsmæssige beslutninger. R. Coase (2) har i en kendt artikel fra 1960 argumenteret for, at en præcisering af rettigheder til at forurene vil kunne medføre, at en række miljøproblemer kan løses uden offentlige indgreb ved frivillige forhandlinger mellem de implicerede parter. Hvis forureneren er tildelt en juridisk ret til sin økonomiske aktivitet med tilhørende bivirkninger i form af forurening, kan de skadelidte forsøge at kompensere forureneren for at nedbringe forureningen. Begge parter vil have en gevinst ved en forhandlingsløsning, hvor forureningens omfang er kendetegnet ved, at de marginale skadevirkninger svarer til de marginale omkostninger ved at nedbringe forureningen. Hvis rettighedsfordelingen i stedet er sådan, at forurening kræver tilladelse fra den eller de skadelidte, må forureneren kompensere disse for at få tilladelse til at forurene. Også i dette tilfælde vil parterne med fordel kunne indgå en aftale, hvor forureningsniveauet er bestemt af, at de marginale skadeomkostninger svarer til de marginale omkostninger ved at reducere forureningen. Forhandling fører i begge tilfælde til samme forureningsomfang, som samtidig er det optimale forureningsomfang, hvor der er balance mellem skadevirkninger og omkostninger ved at reducere disse. Derimod har den initiale fordeling af rettigheder naturligvis afgørende indflydelse på indkomstfordelingen, idet den er bestemmende for, hvem der skal betale compensationen. For at man kan løse miljøproblemer ved en sådan frivillig forhandling kræves veldefinerede rettigheder, som respekteres af de involverede parter, lave forhandlings- eller transaktionsomkostninger og et beskedent antal implicerede agenter. Disse betingelser vil sjældent være opfyldt for miljøspørgsmål. Antallet af skadelidte vil ofte være betydeligt og derfor give anledning til høje transaktionsomkostninger. Det vil derfor ofte være mindre ressour-

cekrævende at lade de skadelidte repræsentere af offentlige myndigheder.

Princippet om at forureneren skal betale har som princip vundet bred tilslutning i en række lande. Der er dog ofte diskussion om den præcise fortolkning af dette princip. Sædvanligvis fortolker man princippet således, at forureneren skal betale omkostningerne ved at bringe forureningen ned til et niveau, som fastsættes af miljømyndighederne. Det har dog også været foreslået, at forureneren endvidere skulle betale omkostningerne ved administration, kontrol og håndhævelse af miljøreguleringen. Uanset om dette er tilfældet eller ej, er det karakteristisk, at forureneren bliver tildelt en ret til at forurene op til det fastsatte niveau under direkte regulering. Dette sker uden, at forureneren skal betale compensation for de skadevirkninger, der er knyttet til den tilladte forurening. Forurening op til den fastsatte grænse er gratis for forureneren.

Miljøregulering ved hjælp af afgifter eller omsættelige forureningsrettigheder, hvor kvoterne fordeles via en auktion, bygger på en anden fortolkning af princippet om at forureneren skal betale. Ved disse reguleringsformer kommer forureneren til at betale for hele forureningsomfanget, hvilket forekommer at være en mere naturlig fortolkning af princippet. At man eventuelt ud fra andre hensyn, f.eks. erhvervenes konkurrenceevne, kan ønske at afvige fra princippet, er en anden sag.

Bag en konkret udformning og praksis for et miljøreguleringssystem ligger implicit en fordeling af rettigheder til at forurene. Når miljøkravene eller reguleringssystemet ønskes ændret, vil dette medføre en ændring i fordelingen af rettigheder til at forurene. Dette vil naturligvis ofte føre til betydelig modstand fra de personer og virksomheder, som på denne måde får deres rettigheder re-

duceret. Dette er en del af forklaringen på modstanden mod brug af økonomiske styringsmidler i miljøpolitikken.

6. Konklusion

Ændringer i miljøtilstanden er i omfattende grad bestemt af den økonomiske aktivitet og det økonomiske systems funktionsmåde. Det er derfor væsentligt, at det økonomiske system indrettes på en sådan måde, at miljøkonsekvenser er synliggjorte og derfor kommer til at indgå i beslutningsgrundlaget for de mange decentrale beslutninger, der tages i en økonomi som den danske. Kendetegnende for en række miljø- og ressourceproblemer er netop, at ikke alle konsekvenser af beslutningen indgår i beslutningstagernes overvejelser.

Litteratur

- (1). Peder Andersen: *Fiskeriøkonomi*, Sydjysk Universitetscenter. 1979.
- (2). R. Coase: The problem of social cost, *Journal of Law and Economics*, 3, 1960.
- (3). Miljøministeriet: *Miljø og Økonomi*. 1990.
- (4). Jørgen Birk Mortensen og Peder Andersen: »Økonomisk regulering – betydningen af ufuldkommen og asymmetrisk information«. I *Regulering og styring II*. Redigeret af Ellen Margrethe Basse og Vibeke Jensen. Gad. 1990.

Rationel miljøpolitik under usikkerhed

Henrik Lando, Økonomisk Institut, Københavns Universitet

1. Indledning

Der er flere typer af forurening, hvis skadevirkning man ikke kender nøjagtig. Man tillader udslip af gensplejsede organismer i naturen uden at de mulige skadevirkninger er fuldt klarlagte. Vi ved, at CO₂ udslip i atmosfæren og fældning af regnskove kan forårsage klimaændringer, men det er usikkert, hvor store ændringerne vil være og hvor meget de vil påvirke vores velfærd. Det virker sandsynligt, at U-landene, der i højere grad end I-landene er afhængige af landbrugserhvervet, og som vil finde det vanskeligere at omstille landbruget til nye afgrøder, vil blive hårdest ramt, men beregninger over virkningerne må med den nuværende viden betragtes som usikre. Det er meget sandsynligt at der hen ad vejen vil dukke nye oplysninger frem, som ændrer billedet i enten negativ eller positiv retning.

Noget lignende kan siges om udslip af CFC-gasser, som skader ozon-laget, om affald fra atomkraftværker (der kan erstatte kulværker, hvis drivhuseffekten vil blive opfattet som et større problem end affaldsproblemet), om luftforureningen, syrerregnen og om mange flere forureningsformer.

Et fællestræk for flere af disse forureningsformer er, at den skade de forvolder ofte er noget nær irreversibel. Når ozon-laget er væk, er det sandsynligvis umuligt at genska-

be, CO₂-koncentrationen kan vanskeligt nedbringes etc. Ofte er der tale om irreversible, kumulative ændringer, hvis virkninger man ikke kender idag, fordi de først viser sig med en vis forsinkelse. Vi ved derfor, at vi om nogle år vil vide mere end vi gør idag. Det ved vi også erfaringsmæssigt.

Vi står med andre ord i den situation, at vi på miljøområdet hver dag træffer irreversible valg under *usikkerhed*.

Det er formålet med denne artikel at gengive teorien for hvilken adfærd, der er rationel under disse omstændigheder. Den afgørende pointe i denne teori vil vi forsøge at klargøre ved en analogi til optionsprisdannelse.

Nogle vil mene, at så længe vi ikke kender konsekvenserne af vores handlinger, må vi være meget forsigtige, mens andre vil sige, at forureningen lige så vel kan vise sig at være et mindre som et større problem end man nu tror, og at der derfor ikke er grund til at lade uvidenheden påvirke vores valg.

Den økonomiske teori om irreversible valg under usikkerhed giver de forsigtige ret. Forsigtighed er det rationelle svar på usikkerheden, uanset om man er typen der er villig til at tage chancer, dvs. ikke er særlig risikovars eller ej.

2. Begrebet usikkerhed

Det er væsentligt at sondre klart mellem begreberne usikkerhed og risiko. De to begreber anvendes ofte i flæng, men i forbindelse med miljødiskussionen er det vigtigt at skelne. Begrebet *usikkerhed* dækker det fænomen, at man kan vide, at man i fremtiden vil vide mere end man gør idag.

For at definere usikkerhed mere præcist har man brug for tre tidspunkter: $t = 0, 1, 2$. Lad os antage at to forskellige tilstande, f.eks »god« og »dårlig« kan optræde på tidspunkt 2 og at det på tidspunkt 0 ikke vides, hvilken tilstand der vil optræde på tidspunkt 2, samt at man på tidspunkt 0 kan danne sig en sandsynlighedsfordeling over de to mulige tilstande på tidspunkt 2. Det vides, at man på tidspunkt 1 vil modtage et signal, en oplysning, der gør én bedre i stand til at vurdere hvilken af de to tilstande der vil indtræffe. Man kender naturligvis ikke på tidspunkt 0 indholdet af det signal, man vil modtage på tidspunkt 1. Jo mere signalet forventes at påvirke ens initiale sandsynlighedsfordeling, jo større er da usikkerheden på tidspunkt 0.¹

Usikkerheden er således større jo mere informativt et signal man forventer at modtage, dvs. jo mindre tillid man har til at ens initiale skøn vil vise sig at være korrekt. Disse definitioner er udviklet af Blackwell (1951) og anvendt af blandt andre Jones og Ostroy (1985) til at analysere om større usikkerhed medfører et ønske om at bevare valgmuligheder og fleksibilitet.

Begrebet *risiko* er simplere end begrebet usikkerhed. Det udtaler sig om sandsynlighedsfordelings spredning på et givet tidspunkt, ikke om i hvor høj grad sandsynlighedsfordelingen kan forudses at ville ændre sig over tid. Forsimplet kan man tænke på risikoen som variansen i sandsynlighedsforde-

lingen. Der er større risiko jo mere sandsynlige ekstreme tilstande er (for en given middelværdi).

Folk kan være mere eller mindre risikoaverse. En der er ligeglad med risiko og kun interesserer sig for det gennemsnitlige udfald, ikke for om dette dækker over, at det i nogle tilfælde går rigtig skidt mens det i andre tilfælde går rigtig godt, kalder man risikoneutral. Det er klart, at folk der er risikoaverse generelt vil være mindre tilbøjelige til at tillade forurening, alt andet lige. De vil være mere tilbøjelige til at give f.eks 1% af deres nuværende forbrug for at undgå den risiko, som forurening indebærer. Ad politisk vej må man finde et kompromis mellem folk, der har forskellige holdninger til risiko, forskellige sandsynlighedsfordelinger, forskellige præferencer for naturbevarelse etc.

Pointen i denne artikel er imidlertid en anden. Den er, at *selv en risikoneutral agent vil, hvis han er rationel, tage højde for graden af usikkerhed* og generelt være mindre villig til at forurene jo større usikkerheden om skadevirkningerne er.

3. Et eksempel

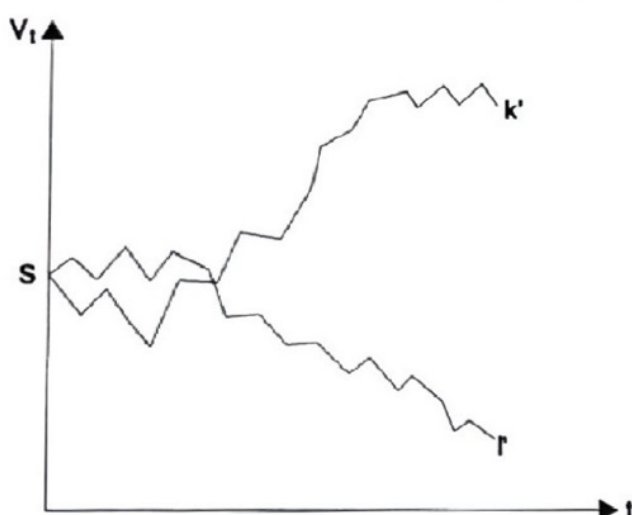
Den grundlæggende idé kan illustreres ved et simpelt eksempel:

Vi har valget mellem at lade virksomheder slippe gensplejsede organismer ud i naturen eller ej. Hvert år vil vi få ny information om skadevirkningernes størrelse, måske fordi vi kan konstatere virkningen af de udslip vi allerede har foretaget. Det går efterhånden op for os, om udslip er en god idé, om fordelene overstiger ulemperne. Problemet er, at hvis vi finder ud af, at det er en rigtig dårlig idé, kan det være for sent.

På et eller andet tidspunkt kender vi ikke de langsigtede skadevirkninger af forurenin-

gen. Det bedste skøn vi på dette tidspunkt kan danne, vil vi kalde V_t . Vi kan forestille os, at V_t følger en stokastisk proces, således at to blandt mange mulige forløb er angivet i figuren. V_t tager et skridt i hver periode og kan lige så godt gå ned som op.

Figur



Fordelen ved at kunne slippe nemt af med organismerne er s . Både fordele og ulemper er opgjort som den samlede tilbagediskonterede værdi.

Årsagen til at man ikke skal begynde at slippe organismer ud så snart $V < S$, kan nu vises på figuren. Man kan altid begynde udslip, hvis V udvikler sig som angivet ved l . Men hvis V udvikler sig som k' , og man har forurenet, er det for sent at fortryde. Man har da kastet den valgmulighed, den option, *ikke* at forurene over bord. Muligheden af ikke at forurene, hvis dette senere viser sig at være optimalt, er en værdifuld option, som kan sammenlignes med en finansiell option. En finansiell option er et værdipapir, der giver ejeren ret til at købe eller sælge et andet gode (f.eks. en aktie) til en given pris p . Hvis godets markedspris overstiger p , er der en gevinst ved at »exercise« en køboption, dvs. købe

godet til p og dernæst sælge det til den højere pris i markedet. Men som det vil blive klart, kan det ikke betale sig at »exercise« en option, så snart markedsprisen på godet overstiger den givne pris, i nogle tilfælde kan det betale sig at vente og se om markedsprisen skulle stige yderligere.

Hvis man forurener, så snart den forventede værdi overstiger den forventede omkostning, består fejlen i, at man ikke tager sig betalt for den værdifulde option, man derved afhænder.

Derfor har »de forsigtige« ret: under usikkerhed og irreversibilitet er det ikke tilstrækkeligt, at et forurenende projekt giver et regnskabsmæssigt overskud ud fra de skøn over skadevirkninger man på det gældende tidspunkt har dannet sig.

Værdien af den option man giver afkald på ved at forurene, kan beregnes ved optionsprisdannelsesmodeller. Man har foretaget beregninger af størrelsesordenen af denne optionsværdi for plausible tilfælde, og beregningerne synes at vise, at optionsværdien kan være meget stor. Et af de oplagte resultater fra optionsanalogien er, at større usikkerhed bør medføre større tilbageholdenhed, ligesom større »volatilitet« i prisen på det underliggende aktiv forøger prisen på en option. Det vil være af stor betydning for værdien af »optionen«, om der kan fastsættes en øvre grænse for forureningens skadevirkning.

Jo mindre vi ved om skadevirkninger i sammenligning med, hvad vi kan regne med at komme til at vide i fremtiden, jo mindre skal vi forurene idag.

Den diskonteringsfaktor man anvender vil også spille en væsentlig rolle, ligesom ens grad af risikoaversion. Jo højere tilbagediskonteringsfaktor, jo mere tilbøjelig vil man

være til at forurene, eftersom det nutidige tab ved at forurene vil spille en større rolle i forhold til evt. fremtidige omkostninger ved forureningen. Tilbagediskonteringsfaktoren afhænger bla. af, hvor stor vægt man tillægger fremtidige generationers velfærd. (Der må iøvrigt advares mod at anvende realrenten som tilbagediskonteringsfaktor af grunde vi ikke skal komme ind på her).

Når disse principper for rationel adfærd skal anvendes i praksis, viser det sig imidlertid ofte, at forudsætningerne bag ovenstående analyse ikke er fuldt opfyldte i virkelighedens verden, og at det kræver en meget nøje analyse af det konkrete problem at finde den optimale politik. Et eksempel er den amerikanske økonom Martin Bailey's (1982) nu desværre lidt forældede analyse af CFC-problemet. Han udregnede den forventede forureningsomkostning ved at fortsætte CFC-udslippet på det daværende niveau og konkluderede at den var lille. Men der var en lille sandsynlighed for en katastrofe, som man kunne ønske at »forsikre« sig imod ved at afholde nogle udgifter til begrænsning af udslip. Han regnede med, at der ville gå ca. 10 år før man vidste om muligheden for en katastrofe faktisk var til stede. Hvis man efter 10 år fandt ud af, at muligheden for katastrofe var reel, mente han at det ville være muligt at forhindre katastrofen ved fra dette tidspunkt af at holde igen på CFC-forbruget. At nedsætte CFC-udslippet ville være omkostningskrævende, og hans konklusion var derfor, at man endnu ikke burde gribe ind mod denne type forurening.

Hans »uforsigtige« konklusion er ikke irrationel; han mente blot ikke at forureningen var irreversibel sådan som vi antog.

Bailey's analyse er nævnt her for at illustrere, at den optimale politik i praksis afhænger af en nøje afvejning af risikoen, usikkerheden,

graden af irreversibilitet og omkostningerne ved forureningsbekæmpelse.

Eksemplet med udslippet af mikroorganismer er iøvrigt endnu et eksempel på nødvendigheden af international koordination af miljøpolitikken. Omkostningerne for det enkelte land ved ikke at tillade en given forurening kan være, at landet sakker agterud i forhold til andre lande. Gevinsten ved at være teknologisk foran og komme først på et marked kan være meget stor, og måske for den enkelte klart opveje ovennævnte optionspræmie. Det optimale kan være at alle udsætter produktionen og udslippet af mikroorganismer, men hver enkelt kan have fordel af at komme først på markedet. Der er tale om en såkaldt »fangens – dilemma situation«. Det vil her være væsentligt, at der indgås internationale aftaler, f.eks om hvilke udslip der er tilladelige.

Den internationale konkurrence risikerer ellers at underminere en klog, afventende politik, der tager hensyn til, at man om sikkert ganske få år ved mere om skadevirkningerne.

4. Konklusion

Det er rationelt at være »forsigtig« under usikkerhed og irreversibilitet.

Det er et princip som alle anvender hver dag, måske uden at gøre sig det klart, f.eks når man aftaler at udsætte fastsættelsen af tidspunktet for et møde, indtil man ved hvornår det passer bedst ind i ens program. I denne artikel argumenteres for at samme princip bør anvendes på miljøområdet. Det er afgørende, at man stiller spørgsmålet, hvor meget man taber ved at udsætte et forurenende projekt i forhold til værdien af den yderligere information, man kan regne med at få over tid.

I praksis er det naturligvis ikke nemt at finde den optimale miljøpolitik. Den optimale po-

litik afhænger af en nøje afvejning af risikoen, usikkerheden, graden af irreversibilitet, og omkostningerne ved forureningsbekæmpelse. Også valget af tilbagediskonteringsfaktor, som bla afhænger af hvor stor vægt man lægger på fremtidige generationers velfærd, er af stor betydning.

Amerikanske økonomer (se bla. Fisher et.al. (1972) og Bailey (1982)) har forsøgt, gennem opstillingen af modeller, hvori forureningens negative optionsværdi indgår, at foretage denne afvejning i konkrete situationer. Der er god grund til at foretage lignende analyser til afklaring af den danske miljøpolitik. Det vil kræve et samspil mellem blandt andre naturvidenskabsfolk, statistikere og økonomer.

En af begrænsningerne ved en sådan analyse er, at det i nogle situationer måske ikke er meningsfuldt at tillægge fremtidige hændelser sandsynligheder. Uvidenhed kan efter manges mening være helt fundamental og rationel adfærd kan i dette tilfælde være vanskelig at definere. Det er iøvrigt et af de områder, den økonomisk-teoretiske grundforskning beskæftiger sig med i øjeblikket.

Litteratur

- d'Arge, R.C., W.D. Schulze og D.S. Brookshire (1982), »Carbon Dioxide and Intergenerational Choice«, *American Economic Review*, vol. 72, no. 2, pp. 251-256.
- Arrow, K.J. (1968), »Optimal Capital Policy with Irreversible Investment«, in »Value, Capital, and Growth«, (Wolfe, Ed.), Aldine, Chicago, pp. 1-19.
- Arrow, K.J. og A.C. Fisher (1974), »Preservation, Uncertainty and Irreversibility«, *Quarterly Journal of Economics*, 89, pp. 312-319.
- Bailey, M.J. (1982), »Risks, Costs, and Benefits of Fluorocarbon Regulation«, *American Economic Review*, vol. 72, no. 2, pp. 247-250.
- Baldwin, C.Y. og R.F. Meyer (1979), »Liquidity Preference Under Uncertainty«, *Journal of Financial Economics*, 7, pp. 347-374.
- Blackwell, D. (1951), »The Composition of Experiments«, in *Proceedings of the Second Berkeley Symposium on Mathematical Statistics and Probability* (University of California Press).
- Blackwell, D. (1953), »Equivalent Comparisons of Experiments«, *Annals of Mathematical Statistics*, 24, pp. 265-272.
- Fisher, A.C. og J.V. Krutilla (1974), »Valuing Long Run Ecological Consequences and Irreversibilities«, *Journal of Environmental Economics and Management*, 1, pp. 96-108.
- Fisher, A.C., J.V. Krutilla og C.J. Cicchetti (1972), »The Economics of Environmental Preservation: A Theoretical and Empirical Analysis«, *American Economic Review*, 62, pp. 605-619.
- Henry, D. (1974), »Option Values in the Economics of Irreplaceable Assets«, *Rev. Econ. Studies Symp.*, pp. 89-104.
- Koopmans, T. (1964), »On the Flexibility of Future Preference«, Shelley, M.W. and Bryan G.L. (eds.) *Human Judgements and Optimality* (New York).
- Marschak, J. (1949), »Role of Liquidity Under Complete and Incomplete Information«, *American Economic Review*, pp. 182-195.
- Marschak, T. og R. Nelson (1962), »Flexibility, Uncertainty and Economic Theory«, *Metroeconomica*, 14, pp. 42-58.
- Nordhaus, W. (1982), »How Fast Should We Graze the Global Commons?«, *American Economic Review*, vol. 72, no. 2, pp. 242-246.
- Ostroy, J. og R. Jones (1985), »Flexibility and Uncertainty«, *Review of Economic Studies*.
- Risager, O. (1991), »Uncertainty, Investment, and the Internal Market in Europe«, Paper prepared for a Conference on European integration to be held at the University of Odense, February 9, 1991.
- Viscusi, W.K. (1985), »Environmental Policy Choice with an Uncertain Chance of Irreversibility«, *Journal of Environmental Economics and Management*, 12, pp. 28-44.
- Viscusi, W.K. og R.J. Zeckhauser (1976), »Environmental Policy Choice Under Uncertainty«, *Journal of Environmental Economics and Management*, 3, pp. 97-112.

Noter

1. Hvis f.eks en initial sandsynlighedsfordeling $(P_g, P_d) = (1/2; 1/2)$, hvor P_i er sandsynligheden for tilstand i , $i = g, d$, efter modtagelsen af signalet vides at blive til (1,0) eller til (0,1) er usikkerheden større end hvis den vides at blive til enten (3/4, 1/4) eller til (1/4, 3/4).

Prioritering af miljøindsatsen

Nis Graulund Hansen, økonom i Socialistisk Folkeparti

1. Indledning

Det er velkendt, at SF lægger stor vægt på et bedre miljø, også selvom prisen er et lavere privat forbrug end det, der ellers ville være muligt. Jeg ville gerne have kunnet konkretisere dette med præcise angivelser af, hvor mange penge SF ønsker at bruge hvor og hvordan på miljøområdet. Desværre er det ganske svært at komme fra målsætningerne på miljøområdet til en opgørelse af de udgifter, som opfyldelse af målene medfører. Derfor indeholder artiklen kun tal for den indsats, som SF har prioriteret i partiets ændringsforslag til Finansloven for 1991. Hovedvægten i artiklen ligger istedet på politisk-økonomiske overvejelser om, hvad der lægges og burde lægges vægt på ved prioritering af miljøindsatsen. Disse overvejelser står for forfatterens egen regning.

2. Økonomisk teori og prioriteringen af miljøindsatsen

Traditionelt beskriver økonomisk teori spørgsmålet om prioritering af miljøindsatsen som en maximeringsopgave, hvor problemet er, at der findes eksternaliteter, som skal prissættes på passende vis, typisk ud fra »willingness-to-pay« princippet. Mens teorien er smuk, ser praksis ikke så godt ud: Det er normalt meget svært at foretage en prissættelse, hvortil kommer at der ofte mangler data for det fysiske omfang af externaliteten. Især tidligere har det i mange tilfælde ført til, at man så bort fra externaliteten – dvs. prissatte den til 0 – måske også for-

di mange (økonomer) stadig betragter miljøexternaliteter som den lidt ubehagelige undtagelse fremfor den altovervejende hovedregel. Denne nul-pris-praksis må betegnes som letsindighedsprincippet i modsætning til det forsigtighedsprincip, som ifølge – verbal – politisk enighed bør gælde på miljøområdet.

En anden mulig tilgangsvinkel er princippet om en bæredygtig udvikling, som måske kan fortolkes således, at prioriteringen af miljøindsatsen bør ansues som et maximeringsproblem under bibetingelser fremfor et maximeringsproblem slet og ret. Bibetingelserne kan have form af fx. »Ozon-laget må ikke skades«, »De globale temperaturforhold må ikke komme ud af deres naturlige balance« eller mere lokalt »Søen skal overleve som biologisk enhed« og »Grundvandet i dette område skal være drikkeligt«. Den økonomiske fortolkning af sådanne bibetingelser er, at omkostningerne ved, at de ikke overholdes er enorme, i princippet uendeligt store. Det kan meget vel være en god approximation, når det drejer sig om de globale problemer. Det kan dog også, og især i de lokale spørgsmål, fortolkes som et etisk krav: Ligesom man ikke må slå mennesker ihjel, må man heller ikke ødelægge naturen eller dele af den.

Når der i Storebælt foretages kompensationsudgravninger for den gennemstrømningsreduktion, som den faste forbindelse medfører, er der tale om anvendelse af dette princip – noget andet er så, om bibetingelsen

»uændrede gennemstrømningsforhold« faktisk bliver opfyldt.

Et andet eksempel på tankegangen er målsætningen om en reduktion af det globale CO₂-udslip med 20 pct. i år 2010; en målsætning der er bred international politisk enighed om. Målsætningen er ikke fuldt operationel, fordi landefordelingen af reduktionen ikke er aftalt (problemet vedrører bla. u-lande versus i-lande), men den har dog sat gang i mange tiltag rundt omkring i verden. Nu viser nye rapporter fra alverdens klimaforskere, at målsætningen er alt for beskeden, idet en øjeblikkelig reduktion af udslippet på 60 pct. skønnes nødvendig for bare at stabilisere atmosfærens CO₂-koncentration på dens nuværende niveau. Den historie fortæller lidt om muligheder og begrænsninger i »betingelsestankegangen«.

En anden problemstilling vedrører den tidspræferencerente, der anvendes ved prioriteringen af miljøindsatsen. Realrenten er idag meget høj historisk set; omkring 7 pct. Det betyder, at næste generations velfærd indgår i en kalkulation med vægten 13 pct. (forudsat en generation = 30 år) og den næste igen med under 2 pct. Det forekommer dybt urimeligt, at internationale kapitalmarkedsforhold skal føre til en så lav prioritering af vores børn og børnebørns miljøforhold. På den anden side er de 7 pct. udtryk for de omkostninger, det danske samfund har ved at finansiere investeringer – og øget udlandsgæld skal jo også betales tilbage af de kommende generationer. Skal det dilemma løses for alvor, må realrenten nedbringes internationalt. På det mere nationale plan kan et bidrag bestå i fjernelse af den fortsatte skattemæssige begunstiggelse af erhvervslivets investeringer: Idag er det således, at disse – ikke sjældent miljøbelastende – investeringer kun behøver fremvise et afkast på nogle få procent for at være rentable.

På det mere teoretiske plan kan anføres, at bæredygtighedstankegangen med miljømæssige bibetingelser medfører, at der knyttes en skyggepris til den pågældende miljøpåvirkning. Under antagelse af økonomisk vækst vil denne skyggepris ofte være reelt voksende over tid. Skyggeprisens forventede vækstrate bør indgå i kalkulen (hvilket på denne del af kalkulen svarer til en reduktion af kalkulationsrenten).

En delvis analog problemstilling findes i regeringens Energi-handlingsplan (ENERGI-2000, Energiministeriet, april 1990), hvor der anvendes en realrente på 7 pct. i hovedalternativet, men en på langt sigt væsentlig lavere realprisstigningstakt på fossile brændstoffer (2-3 pct.), selvom der er rimeligt belæg i økonomisk teori for, at prisen på udtømmelige ressourcer bør forventes at vokse svarende til renten: Ved lavere forventede prisstigninger bliver det profitabelt at øge den nuværende produktion, hvilket presser prisen idag ned og prisen i fremtiden op, altså øger prisstigningstakten. Der er naturligvis et hav af forbehold i denne simple fremstilling, men den markante forskel på realrente og forventet energiprisstigningstakt i Energi-handlingsplanen er ikke nem at forstå. Den fører til en undervurdering af rentabiliteten i energibesparende investeringer, især på længere sigt.

3. Miljøprioritering i praksis

I praksis har der været anvendt en anden form for prioritering for den del af miljøindsatsen, der udgøres af de offentlige miljøinvesteringer, idet regeringen tidligere har opereret med en miljøinvesteringsplan med en årlig ramme på 3,5 mia. kr. Her er tale om en bibetingelse, der må betragtes som fuldstændig vilkårlig set fra et velfærdsteoretisk synspunkt. Reelt har rammen – der nu er opgivet – utvivlsomt været et led i styringen af de offentlige udgifter.

Noget andet er så, at man efterfølgende kan opgøre de faktiske udgifter til offentlige miljøinvesteringer, og spørge om pengene ikke kunne være brugt bedre på andre miljøinvesteringer. Kunne fx. alle eller dele af pengene til vandmiljøplanen ikke være brugt bedre til reduktion af CO₂-emissionen? Det kan da være en interessant øvelse, men som antydnet har den behersket teoretisk interesse, idet hver enkelt (miljø-)investering må vurderes for sig. Den praktiske interesse er også begrænset set fra et SF-synspunkt: Tag som eksempel den folkestemning der blev rejst for en indsats for en tiltrængt forbedring af vandmiljøet. Den kunne bruges til at få iværksat netop denne indsats – penge og good-will kunne ikke efterfølgende »veksles« til en indsats på et andet område. Dette selvom der skulle have været større grund til en indsats på dette område.

Problemet med vandmiljøhandlingsplanen er snarere, at den ikke var den billigste løsning af det aktuelle problem. Det ville bl.a. have været billigere at lægge en større del af nitratudledningsreduktionen i landbruget, og bedre at benytte en kunstgødningsskat til afløsning for nogle af de administrative regler, der blev fastsat. Det var man tilbage for efter protester fra landbruget, en problemstilling jeg skal vende tilbage til. Men den relative hast, hvormed planen blev vedtaget bidrog selvfølgelig også til, at modellen ikke var optimal. Læren er ikke, at man skal vente alt for længe – for så lider miljøet skade imens, og offentligheden vender sin opmærksomhed andre steder hen – men at man skal være forberedt. Mere forskning i og mere statistik på miljøområdet er formentlig en uhyre rentabel investering!

Regeringens energihandlingsplan er absolut tættere på idealet for, hvorledes en prioriteringsproces bør foregå, selvom der er skønhedsfejl (herudover er det tekniske grundlag for beregningerne blevet kritiseret; den kritik

er jeg ikke istand til at tage stilling til). Fx. er det prisværdigt, at der i planen opstilles forskellige målsætninger for reduktionen af CO₂-udslippet, og regnes på de hermed forbundne omkostninger. Desværre har planen – vel pga. energiministerskiftet – vist sig at være en sovepude. Hvorfor ikke gå igang med de mest oplagte tiltag, fremfor at vente på en totalafklaring – fx. påviser planen, at det er langt billigere at spare på energien ved stramning af reglerne for nybyggeriet end ved ændringer af eksisterende byggeri; det er altså dybt godnat ikke straks at lave reglerne for nybyggeri om. Medmindre man slet ikke ønsker at gøre noget!

En faktor, der i praksis vejer meget tungt ved prioritering af miljøindsatsen er hensynet til erhvervslivets konkurrenceevne. Interessant nok er det ofte de samme mennesker, der den ene dag synger markedsøkonomiens pris, der den næste afviser, at denne kan klare tilpasningen til selv noget så markedsorienteret som en miljøafgift på fx. energi (og den tredje så kan påstå, at valutakursændringer aldrig kan blive nødvendige). Men høje afgifter – eller byrder i form af anden regulering – på udlands-konkurrerende erhverv er et reelt problem, fordi det kan føre til virksomhedslukninger. Det behøver bare ikke føre til at afgiften opgives. Den kan indføres trinvist, så tilpasningen bliver mindre smertefuld, og berørte erhverv kan kompenseres ved en tilbageførsel af hele eller dele af provenuet. Tilbageførslen kan evt. helt eller delvis bruges til at finansiere tiltag, der nedbringer miljøbelastningen, og dermed erhvervets omkostninger (fx. tilskud til energibesparende foranstaltninger). Det er derfor ikke korrekt, at en kvælstofafgift vil være ødelæggende for landbruget. Bliver den tilbageført til landbruget, vil påvirkningen af indtjeningen i erhvervet være beskeden (men dog ikke nul pga. en Harbegger-trekant) og måske mindre end det, der følger af de bureaukratiske tiltag, som en afgift måtte overflødiggøre.

En anden mulighed er at arbejde for at afgifter indføres på internationalt plan. SF finder det fint, hvis der fx. i EF indføres en minimumsafgift på emission af CO₂. Men det bør ikke være en undskyldning for at vente. Tværtimod vil en dansk afgift blive et argument for miljøforkæmpere i andre lande for også at få en afgift i deres land. Og det lægger så igen pres på EF, hvilket er nødvendigt, fordi den miljøbevidsthed, der undertiden lægges for dagen på EF-topplan, udspringer ikke af den (u-)rene luft, men af et politisk pres nedefra. Fuldstændigt som på nationalt plan.

Hertil kommer, at hvis der indføres en CO₂-afgift eller et andet miljøtiltag på internationalt plan om nogle år, kan det være en god ide rent konkurrenceevnemæssigt at komme lidt før i Danmark. Ganske vist kan der være en belastning af den omkostningsmæssige konkurrenceevne i de første år, men det kan i nogle tilfælde opvejes af det forspring, dansk erhvervsliv får både mht. til at effektivisere sig ud af (dele af) merudgiften og mht. efterspørgselen efter det hertil nødvendige udstyr.

I mange tilfælde vil der dog i sidste ende være tale om prioritering mellem miljø på den ene side og forbrug og beskæftigelse på den anden side. Der prioriteres SF miljøet højt – og beskæftigelsen må så sikres på anden vis.

Ovenstående har meget handlet om tiltag, hvis primære formål er en forbedring af miljøet. Det er imidlertid vigtigt, at miljømæssige overvejelser også indgår i vurdering af tiltag, der har andre primære formål. Det gælder fx. de forskellige faste forbindelser, hvor visse miljøproblemstillinger har været og er inddraget i overvejelserne. Men en mere grundlæggende problemstilling er, hvilket trafikmønster, der er miljømæssigt ansvarligt: Det gælder jo, at rentabiliteten af den marginale investering i vejforbindelser givet

en fast jernbaneforbindelse er fuldstændig afhængig af, at det nuværende trafikmønster med meget omfattende biltrafik ikke alene fortsætter, men fremmes af forbindelsens etablering. Ud fra en miljømæssig synsvinkel er det imidlertid ikke et plus, men et minus ved vejforbindelser. Dette burde indgå i prioriteringen, fx. ved at fradrage de omkostninger, der er forbundet med tiltag til igen at reducere biltrafikken.

4. SFs prioriteringer på ændringsforslagene til Finansloven for 1991

Indledningsvist må det pointeres, at en oversigt over offentlige udgifter til miljøtiltag ikke er det samme som de samfundsmæssige omkostninger ved disse. På den ene side giver en del investeringer, fx. i energibesparende foranstaltninger, et vist afkast, selvom de ikke er fuldt rentable privat-økonomisk. I disse tilfælde er kun en del af det fulde investeringsbeløb (eller forrentningen og afskrivningen heraf) at betragte som en miljøomkostning. På den anden side vil reguleringer og afgifter medføre skjulte omkostninger, som selvsagt bør indregnes i en ideel opgørelse.

I praksis har mange forsøg på at udskille sådanne omkostninger, vist sig dybt problematiske (fx. offentliggjorde Danmarks Statistik en oversigt over miljøinvesteringerne i industrien omkring 1980, men opgav den pga. metodemæssige problemer med at adskille miljø- fra almindelige investeringer).

De tal der vises i tabel 1, er derfor udelukkende provenu- og udgiftsskøn for de af SFs ændringsforslag til Finanslovsforslaget for 1991, der har miljømæssige konsekvenser.

»Pakken« balancerer statsfinansielt, mens de øvrige forslag makroøkonomisk ikke kan ses isoleret fra øvrige ændringsforslag, der ikke vedrører miljøet.

Tabel 1. SF ændringsforslag til finansloven for 1991 med miljømæssige konsekvenser.

	Offentlig udgift Mill. kr.
<i>CO₂ og SO₂-pakke</i>	
Omlægning af energiafgifterne, herunder afgift på emission af CO ₂ og SO ₂	-9.500
Kompensation til erhverv og kollektivtrafik	2.800
Støtte til energibesparelser	700
Skattelettelser	4.700
Social kompensation iøvrigt	1.300
<i>Andre forslag</i>	
Forbedret miljøstatistik (bevilling til Danmarks Statistik)	6
Forhøjet afgift på engangsservice og indførelse af afgifter på bekæmpelsesmidler, kvælstof og fosfor	-500
Deltagelse i international miljøarbejde	50
Afhjælpende foranstaltninger vedrørende kemikalieaffaldsdepoter	44
Tilskud til kildesortering af affald	100
Center for fremme af renere teknologi	30
Miljøstøtte til Østeuropa	100
Udviklings- og omlægningsstøtte til fremme af økologisk jordbrugsproduktion	15
Handlingsplan til nedbringelse af pesticid-forbrug	10
Pulje til forskning i økologisk landbrugs-drift og produktudvikling	10
Vedvarende energi mv.	50

For en række af forslagene er beløbene ansat ud fra skønsmæssige overvejelser, og skal snarere ses som udtryk for en markering af, at en øget indsats er ønskelig end for et præcist bud på den optimale indsats.

CO₂-SO₂-pakken er både den mest omfattende og den mest gennemarbejdede, så den skal omtales nærmere (forslaget er beskrevet i »Forslag til folketingsbeslutning om forureningsafgifter på kul- og svovldioxid med erhvervsmæssig og social kompensation« af 8. februar 1991 – B40, Folketinget 1990-91 (2. samling)).

Der foreslås en omlægning og forhøjelse af energiafgifterne, så de kommer til at afspejle

den pågældende energiforms miljømæssige belastning, hvor de idag afhænger af andre, ofte temmelig uklare forhold.

Erhvervslivet skal betale energiafgifter, i første omgang dog kun de nye emissionsafgifter på de to dioxide. Dette for at mildne tilpasningen, som for energiintensive virksomheder i konkurrenceerhvervene yderligere mildnes gennem et tilbud om delvis afgiftsrefusion, hvis virksomheden bliver gennemgået af en energikonsulent, og rentable spareforslag gennemføres (undersøgelser viser, at der faktisk findes mange u-udnyttede og rentable besparelsesmuligheder – og der kommer jo flere med en afgift). Afgiften vil for langt de fleste virksomheder med uændret energifor-

brug medføre en merudgift på klart under 0,5 pct. af omsætningen – for de allermest energislugende virksomheder kan tallet snige sig op på et par procent.

Forbrugerne får compensationen for deres merudgifter gennem skattelettelser, øget børnecheck mv. Men da øget miljøindsats som nævnt ikke er gratis, kan ikke alle få compensation. SFs udspil indebærer, at det er folk med høje indkomster uden børn (samt familier med et højt energiforbrug), der kommer til at betale.

Den finanslov der blev vedtaget i januar 1991 var meget lidt grøn (for nu at sige det pænt), og karakteristisk nok blev kun et af SFs miljøforslag vedtaget – det om miljøstøtte til Østeuropa (hvilket kan sammenholdes med, at ialt 16 ud af 101 SF-ændringsforslag blev vedtaget eller på anden måde tilgodeset).

På CO₂-området ser det ud til, at der i løbet af 1991 bliver vedtaget en afgift, men desværre nok i alt for beskeden udgave, der bl.a. undtager landbrug og industri med henvisning til konkurrenceevnen.

5. Afslutning

Det kan hævdes, at der i teorien kan gives objektive svar på, hvor stor miljøindsatsen bør være. Men i praksis mangler der så meget viden om såvel tekniske forhold som – og især – om folks præferencer (betalingsvillighed), at prioriteringen af miljøindsatsen tildels bliver et spørgsmål om holdninger. Eller følelser. Det gælder naturligvis også – og efter min vurdering ikke mindst – argumentationen mod en øget miljøindsats, der ikke altid udnytter den viden, vi faktisk har om miljø-sammenhænge.

Denne argumentation vil desuden ofte reelt være styret af de meget store interessemod-sætninger, der kan ligge på miljøområdet. Selvom sådanne tit har karakter af fordelingskonflikter, og derfor i princippet kan løses gennem omfordeling, viser praksis at sådanne løsninger kan være svære at komme igennem med. Potentielle paretoforbedringer forbliver dermed potentielle – og det går så ud over miljøet.

Et eksempel er modstanden mod afgifts + refusions-modellerne på såvel kvælstofsom CO₂-området. Er problemet, at løftet om refusion måske anses for utroværdigt – i hvert fald på lidt længere sigt?

Disse overvejelser peger i retning af, at der findes mekanismer, der tenderer mod at gøre miljøindsatsen mindre end det optimale.

Kommentarer

Styringsmidler i miljøet

Ole Lørvig Simonsen MF, Socialdemokratiet

Forskellige styringsmidler kan være nødvendige, hvis vi vil sikre os, at miljøet får de bedste betingelser. Men det er målet, som afgør, hvilke midler, der skal tages i brug.

Når vi ønsker at fremme bestemte handlingsmønstre, er det som at fyre en flertrins raket af:

Først gør vi os klart, hvad vi vil opnå: skal et bestemt stof helt fjernes? Eller ønsker vi kun at reducere brugen af produktet? Skal det ske ved hjælp af påbud? Eller information og oplysning? Er det tilstrækkeligt at yde positiv særbehandling over for den type adfærd eller produkter, som vi ønsker styrket?

Næste trin er aktion. Vi lever i et samfund med velordnede regler og love. Når vi har overvejet, hvilket mål, vi forfølger, sætter vi enten en kampagne i gang, eller en lov bliver udformet og træder i kraft.

Undervejs opdager vi tit, at et eller andet uforudset kom på tværs af planerne. Måske skal styringsmidlet justeres, for vor viden ændres hele tiden ligesom også de økologiske og økonomiske forhold. Måske reagerer befolkningen ikke efter hensigten. Planen udvikler sig måske til en fuser.

Jeg vil i det følgende gennemgå nogle konkrete styringsmidler

- økonomiske styringsmidler
- handlingspåvirkede styringsmidler, og
- planlægning som styringsmiddel.

Uanset hvilke modeller vi vælger, koster det os hårdt arbejde at opnå en hensigtsmæssig begrænsning af de belastninger, vi påfører miljøet.

Økonomiske styringsmidler

Det måske mest diskuterede eksempel på et økonomisk styringsmiddel er forslaget om at lægge en afgift på kunstgødning. Det har vi foreslået, fordi vi ønsker en reduktion i udledningen af kvælstof. Vi ønsker derimod ikke et forbud. En kunstgødningsafgift vil ikke give mange penge i statskassen, fordi afgiften – eller hovedparten af den – ville skulle gå tilbage til landbruget i form af tilskud til miljøvenlig landbrugsdrift, compensation for indtægtstab, forskning og udvikling.

Miljøafgifter kan være effektfulde virkemidler. En afgift på kunstgødning vil sandsynligvis flytte balancepunktet for mange landmænd, så de enten vælger at bruge mere husdyrgødning (hvilket p.t. principielt er for arbejds-økonomisk for de fleste) – eller de må acceptere en nedgang i udbyttet på grund af den mindre kvælstof-tilførsel. Men det er vigtigt at fastholde, at hele afgiften vender tilbage til det område, der rammes.

Et andet område vi måske skal se på, er om benzinafgiften kan erstattes af en afgift på bilernes udledning af de miljøfarlige kvælstofsilte. Måske vil en sådan omlægning bedre fremme miljøbeskyttelsen.

I forbindelse med især den kommunale spildevandsrensning har omkostningsfordeling vist sig at være velegnet. De øgede omkostninger ved at rense vandet effektivt fordeles på brugerne i forhold til den mængde vand, de forbruger. Tilsvarende ordninger findes i forbindelse med affaldsbehandling.

Økonomiske styringsmidler kan også være at yde tilskud til renere teknologi og til foranstaltninger, der aflaster miljøet. Tilskud til etablering af gylletanke er et eksempel på det. På meget lang sigt vil økonomiske virkemidler muligvis kunne føre til en holdnings- og adfærdsændring. Men det vil nok næppe kunne lade sig gøre uden samtidig at køre en massiv oplysningsindsats.

Midler, som påvirker vor holdning til miljøet

Information og oplysning er nok de mest kendte holdningspåvirkende styringsmidler. Det er måske ikke så svært at påvirke vores holdning, men det er uendelig svært at ændre vores adfærd.

Vi ser gerne, at vi kan finde frem til en form for gennemført miljøtænkning, som udsender en række oplysninger og signaler til forbrugeren. En række dagligvare-kæder mærker deres varer med symboler og tekst, som siger f.eks.: »Reduceret emballagebrug – af hensyn til miljøet«. »For naturens skyld – ingen klorblegning«. Vi vil gerne gå videre, så en miljømærkning – udover at virke som en »minimumsgaranti« - samtidig fortæller noget om selve produktionsformen. Er den resourcebevarende og miljøvenlig?

Planlægning – et glemt styringsmiddel

I forbindelse med miljø er planlægning lig med opstilling af mål og fordeling af uforligelige aktiviteter. I virkeligheden handler det om at anvende sin sunde fornuft i disse valg.

Det danske plansystem er godt, men det diskuteres, hvor kompetencen skal placeres: er det hos staten, amterne eller kommunerne?

Den diskussion er dødfødt. Så længe vi har de tre niveauer, stat, amt og kommuner, hvorfra landet styres, har vi også brug for dem alle, til planlægningsopgaver. Niveauerne bliver mere detaljerede, jo nærmere de kommer det enkelte menneske. Og derfor skal man tænke sig godt om, inden man begynder at bryde systemerne ned.

Hvad er lærkesang værd?

Miljø er en meget udefinerlig størrelse at arbejde med politisk. Vi er så vant til at gøre alt op i kroner og øre, i det store regnskab kalder vi det for bruttonationalproduktet, BNP, som er summen af alle vore tjenesteydelser her i landet. Men BNP tager ikke hensyn til kvalitet og er derfor en en-dimensionel størrelse at arbejde med.

Hvad er lærkesang værd? Og hvad vil vi give for rent badevand, liv i åen og dyr i skoven? Den dimension må – sammen med den politiske, holdningsprægede dimension – også med i vore miljøpolitiske overvejelser og værdiansættelsen. Hvad er det for en vækst, vi ønsker? Hvilke krav stiller vi til kvaliteten?

Vi skal have styr på miljøet. Og derfor skal vi have diskuteret, hvilke mål vi vil nå. Men intet styringsværktøj er i sig selv en tryllestav, som kan løse alle vore problemer. Det er derimod vigtigt, at vi kombinerer de forskellige styringsmidler, vi kender. Et rent miljø koster. Og tiden er ved at løbe fra os.

Kommentar til miljøpakken

Hanne Severinsen MF, Venstre

Miljøpakken har haft en besværlig fødsel. I forbindelse med KVR regeringens proklamation af afskaffelsen af dobbelt-administration besluttede den daværende miljøminister, Lone Dybkjær, lovpause, og udgav debatbogen »Enkelt og Effektivt«.

Herefter blev hele Miljøministeriet sat til at lave en forenklet lovpakke, hvilket vi i Venstre var meget tilfredse med. Efter at have set organisationernes svar på de første høringsrunder, var vi knap så begejstrede, eftersom drøftelsen med organisationerne førte til, at mange af forenklingerne blev skrinlagt.

Alligevel lykkedes det de tre regeringspartier at få strikket et rimeligt godt udspil sammen, som blev præsenteret første gang for Folketinget i januar 1990.

Man kan ikke just påstå, at første behandlingen var nogen succes, men det beroede nok også en del på, at ordførerne for de partier, der ikke havde været inde i forhandlingerne, havde skullet gennemarbejde et meget stort materiale.

Efter den tredje første behandling i Folketinget i februar 1991, synes der at være håb forude.

Når vi i Venstre ønsker, at miljøpakken bliver vedtaget, er det ikke fordi, vi er lige begejstrede for alle dens elementer, men vi mener, at det er vigtigt, at vi kommer igang med en regelforenkling.

Overskuelighed er med til at fremme den folkelige forståelse. Planlovens enstrengede myndighedssystem, som afskaffer næsten al dobbeltadministration, og gør det overskueligt for borgerne, hvor de skal henvende sig, hvis de eksempelvis skal have en byggesag afgjort. Vi er derfor også meget glade for det samtidighedsprincip i tilladelserne, som forhåbentlig bliver gennemført med bonuslokalplanprincippet.

Miljøbeskyttelsesloven har haft en let gang igennem udvalget, og den er også blevet anbefalet af alle de berørte organisationer. I Venstre vil vi især fremme ideen om at benytte brancheaftaler som en afbureaukratiseringsmulighed.

Forudsætningen for at det kan virke er, at man får forståelige vejledninger, således at branchen kan føre selvjustits, og man kun behøver stikprøvekontrol.

I det store hele er vi tilfreds med naturbeskyttelsesloven, selvom vi nok mener, man er gået vel langt ned, når det gælder biotopstørrelser. Vi mener, at registreringen af disse mange biotoper sker der, hvor amtet selv ønsker det; dvs. *kan* men ikke *skal*.

Vandløbsloven bliver nok den største anstødssten for en del af Venstres kernevælgere; specielt bræmmerne og brugerbetalingen.

I Venstre mener vi, principielt, at man skal have individuelle bræmmer, og at der skal være erstatning for alt, hvad der ligger ud over en meter, hvis det medfører dyrkningsmæssige forringelser. Det bliver meget svært for amterne at administrere brugerbetaling. Desuden bør ansvar og kompetence følges ad.

I Venstre havde vi gerne set en større begrænsning af klagemulighederne, men vi håber, at der ved en generel gebyrordning vil ske en vis sanering af de automatiske klager, som alene har til formål at forhale sagerne.

A- og B-aktier – En økonomisk synsvinkel

Jeppe Christiansen, Lønmodtagernes Dyrtidsfond

1. Indledning

Inden for de sidste år har det i stigende omfang været diskuteret, hvorvidt selskabers kapitalbehov bør dækkes ved udstedelse af B-aktier. Det har på den ene side været fremført, at den stemmemæssige forskelsbehandling af aktionærer medfører en inoptimal fordeling af kapitalen, idet indflydelse og risiko bør følges ad, hvis man skal sikre en rationel fordeling af kapitalen.

På den anden side har det været fremhævet, at det dels kan være af betydning at sikre en meget snæver og ansvarlig kreds af hovedaktionærer retten til at lede et selskab, og samtidig at det ud fra en markedsøkonomisk holdning kan hævdes, at alle, der køber B-aktier, er bekendt med den begrænsede stemmeret.

Industriministeren har bedt Gomard panelet vurdere, hvorvidt retten til at udstede B-aktier skal bevares i fremtiden. Notatet fra Gomard udvalget er netop offentliggjort, og jeg har med stor interesse læst notatet, herunder konstateret, at man i udvalget ikke har haft fagøkonomisk ekspertise repræsenteret.

Da debatten om retten til at udstede B-aktier ikke kun er af juridisk natur, men også – og måske først og fremmest – en samfundsøkonomisk problemstilling, vil jeg i det følgende skitsere de økonomiske overvejelser, som bør inddrages i den debat, der formentlig kun har taget sin begyndelse.

Uanset den danske debat vil problemstillingen blive behandlet i EF-regi i de kommende år. Som det ser ud i begyndelsen af 1991, vil EF's femte selskabsdirektiv give anledning til betydelige ændringer i den danske aktieselskabslov, idet der er lagt op til en begrænsning, således at højst halvdelen af et selskabs aktiekapital kan udgøres af stemmebegrænsede aktier.

I de næste afsnit skitseres argumenter, der kan tale for en begrænsning af eller et forbud mod brugen af B-aktier. Mange af argumenterne kan genfindes i den tidlige amerikanske debat, hvor man bl.a. allerede i 1930'erne forbød selskaber med B-aktier optagelse på New York stock exchange.

I artiklen er diskussionen efter en indledende præsentation af det danske aktiemarked opdelt i 3 grundlæggende problemstillinger, som kan behandles hver for sig:

- * For det første problemstillingen, der vedrører aktionærernes indflydelse på beslutningerne.
- * For det andet værdiproblemet. Er A- og B-aktier lige meget værd? Bliver B-aktionærerne »snydt« ved virksomhedsovertagelser?

* For det tredje: Er opdeling i A- og B-aktier foreneligt med ønsket om et effektivt børs-marked?

2. Facts om danske aktier

Det danske aktiemarked er – set i international sammenhæng – meget lille. Målt i forhold til BNP udgør værdien af samtlige børsnoterede selskaber ca. 1/3. Omsætningen står heller ikke mål med det, som kendes fra de større europæiske børser.

Der er ialt børsnoteret 284 selskaber, og langt størsteparten af disse har været børsnoteret i en meget lang årrække. På grund af at der udstedes flere aktieklasser, findes ialt 436 forskellige aktiekoder optaget på Fondsbørsen december 1990.

Hovedparten af de børsnoterede aktier har to aktieklasser, og i de fleste tilfælde er kun B-aktierne børsnoterede. For industri-, handels- og rederigruppen er der således 71 selskaber, hvor kun B-aktier er børsnoteret. Herefter findes 31 selskaber, hvor både A- og B-aktier er børsnoteret, og endelig 26 selskaber med kun én aktiekasse. Det betyder, at

under 1/5 af de børsnoterede selskaber i disse grupper har én aktiekasse.

Betegnelsen B-aktier er, som nævnt, ikke helt entydig. Der findes forskellige typer af B-aktier med forskelle i udbyttepræference. For langt den største del af børsnoterede B-aktier er der tale om, at de er identiske med A-aktier, på nær det ene forhold at A-aktierne har 10 gange så mange stemmer som B-aktierne.

For de finansielle virksomheder, eller rettere pengeinstitutterne, er det lovbestemt, at der kun må være én aktiekasse, hvorfor der ikke på dette område er nogen opdeling i A- og B-aktier. Til gengæld er det typiske billede, at danske pengeinstitutter har stemmeretsbegrænsninger og/eller ejerrets begrænsninger.

3. Indflydelse

Som nævnt gør det sig gældende i de fleste danske virksomheder, at A-aktionærerne med helt ned til 10 pct. af kapitalen i form af A-aktier reelt kontrollerer en hel virksomhed, herunder de 90 pct. af kapitalen, som B-aktionærerne har indskudt.

Tabel 1. Kursværdi og omsætning på europæiske børser. Mia. ECU.

	Kursværdi	Omsætning
København	22,7	4,3
Stockholm	84,2	15,9
Oslo	13,3	4,1
Amsterdam	87,5	25,9
Brüssel	49,7	9,1
Paris	188,3	58,5
London	601,0	304,9

Kilde: International Federation of Stock Exchange. 1989

Tabel 2. Indflydelsesforhold i danske børsnoterede selskaber.

Majoritetsaktionær type	Antal selskaber
Familie/iværksættere	39
Bank/Forsikring/Pensionskasse	6
Private fonde	30
Ingen (spredt ejerkreds)	12
Staten	3
Udland	6
Erhvervsvirksomheder	17

Børsnoterede virksomheder i industri, handel og rederi, september 1990.

Med andre ord er der ikke proportionalitet mellem kapitalrisiko og indflydelse. En lille del af kapitalen kan tage de fleste afgørende beslutninger i en virksomhed.

Dog må man pege på det forhold, at aktieselskabslovens krav om, at kapitaludvidelser skal vedtages af $\frac{2}{3}$ af den samlede kapital, indebærer, at B-aktionærerne har en slags »vetoret«, eller normal stemmeret i relation til kapitaludvidelser.

Det forhold, at der ikke er klar sammenhæng mellem kapitalrisiko og indflydelse, er uheldigt. Konsekvensen af denne skævhed er, at den samlede kapital i samfundet ikke altid bliver allokeret eller fordelt efficient. Der er eksempler på, at ejeren af en lille A-aktiekapital, der har kontrol over et selskab, pådrager virksomheden en uforholdsmæssig stor risiko, fordi størsteparten af risikoen i realiteten bliver båret af B-aktionærerne, der ikke har indflydelse på beslutningen.

B-aktionærerne har i en situation, hvor dette sker, kun en negativ indflydelse i den forstand, at de kan forhindre fremtidige kapitaludvidelser og ekspansion ved at blokere

kapitaludvidelser. Dette er vigtigt og nyttigt, men det er ikke tilstrækkeligt til at sikre en effektiv allokering af kapitalen.

Hertil kommer, at A-B aktiekonstruktioner meget ofte fører med sig, at der er sammenfald mellem A-aktionæren og ledelsen i selskabet. Dette medfører, at det ofte er meget svært, undertiden helt umuligt, at overtage et sådant selskab, også selv om det er åbenlyst, at der er brug for en omstrukturering af selskabet og dets ledelse. En A-aktionær, der gennem 50 år har set det som sit formål at bevare et selskab, vil ikke altid være bedst egnet til at tilpasse selskabet til de ændrede ydre vilkår. Dette er problemløst, når A-aktionæren ejer hele selskabet 100 pct., men såfremt der er udstedt 90 pct. B-aktier, er det samfundsøkonomisk uheldigt, hvis ikke der er konkurrence om ledelsesretten til selskabet. Den, som er bedst til at drive selskabet, bør have muligheden herfor, hvis man i øvrigt ønsker, at markedsøkonomien skal virke.

De to amerikanske økonomer S. Grossmann og Oliver Hart har i en artikel fra 1987 vist, at »one share one vote« er den eneste model, hvor virksomhederne med stor sandsynlig-

hed får udskiftet ledelsen, såfremt den ikke er kvalificeret. De viser i artiklen, at man i en situation, hvor den siddende ledelse ejer A-aktier, mens B-aktierne er spredt i markedet, kan risikere, at en potentiel ny ejer, som eksempelvis er langt dygtigere og kan sikre højere udbyttebetalinger, i mange situationer ikke vil kunne overtage ledelsen, netop fordi de eksisterende A-aktionærer har en særlig fordel af at fastholde kontrollen i selskabet. Selv om kontrolværdien for den siddende ledelse er væsentligt mindre end det udbytte-tab, de pådrager samtlige aktionærer, vil de forblive i ledelsen. Med andre ord blokerer en A/B-aktiekonstruktion for, at nye og mere talentfulde ejere får mulighed for at overtage virksomhederne, selv om de er i stand til at generere væsentligt højere udbytter. Milton Harris og Arthur Raviv når til næsten samme resultat i deres artikel fra 1988.

Strukturtilpasninger og fusioner m.v. er sværere i situationer, hvor der findes 2 aktieklasser, og hvor A-aktierne eksempelvis er placeret i en fond med deraf følgende restriktive fundatsbestemmelser. Dette gælder bl.a. i den danske entreprenørbranche, hvor man ikke har kunnet enes om i fællesskab at tilpasse strukturen til det faldende marked. De relativt få selskaber i Danmark med én aktieklasse har kunnet operere frit og gennemføre fusioner samt større opkøb uden problemer. Som eksempler kan nævnes fusionerne i de 2 hovedbanker samt Danisco, Det Danske Trælastkompagni, Villadsens Fabrikker og NKT, der alle har gennemført meget store virksomhedstilpasninger i de senere år relativt problemfrit. Disse tilpasninger hænger selvfølgelig ikke alene sammen med, at selskaberne har én aktieklasse, men skal formentlig først og fremmest ses som resultat af forretningsmæssige overvejelser.

I denne sammenhæng skal det retfærdigvis nævnes, at fusionen Novo Nordisk fandt sted på trods af fondseje begge steder, og

endvidere at selskaber som FLS, ISS og Lauritzen har skaffet B-aktiekapital via Fondsbørsen til at finansiere en relativ ekspansiv strategi.

I tabel 3 er en oversigt over de større børsnoterede selskaber, som inden for de seneste år har gennemført større tilpasninger i form af fusioner m.v. Det fremgår af tabellen, at ud af de 12 selskaber, som omtales, har $\frac{2}{3}$ kun én aktieklasse. Set i forhold til, at kun ét ud af 5 selskaber på Fondsbørsen har én aktieklasse, er det interessant og et tegn på, at netop selskaberne med én aktieklasse mere aktivt kan tilpasse struktur herunder ekspandere.

Der er selvfølgelig ikke kun fordele forbundet med, at selskaber har én aktieklasse. I debatten nævnes ofte to væsentlige argumenter for at bevare A- og B-aktieklasserne.

For det første er det fremhævet, at A-aktionærer kan sikre, at selskabet handler mere langsigtet, og for det andet at A-B konstruktioner kan sikre mod uvenlige overtagelser og overtagelser fra udenlandske koncerner.

Det første synspunkt underbygges af, at amerikanske erfaringer peger på, at mange af de store børsnoterede koncerner med én aktieklasse tvinges til at præstere et godt resultat hvert kvartal for at tilfredsstille deres aktionærer. Dermed mindskes muligheden ifølge denne tankegang for at gennemføre langsigtede investeringer.

Formentlig er det dog svært at konkludere, at det forhold, at der er én aktieklasse, i sig selv er afgørende for selskabets tidshorisont, når det gælder strategiske beslutninger.

Langsigtet adfærd i en virksomhed hænger sandsynligvis også sammen med, at man har en rimelig fasttømret aktiemajoritet, som ønsker, at der bliver gennemført en langsig-

Tabel 3. Børsnoterede selskaber som har fusioneret eller foretaget større tilpasninger.

Selskab	Begivenhed	Antal aktieklasser
Danske Bank	Fusion	1
UNI-Danmark	Fusion	1
Trælaskompagniet	Opkøb af Beijer	1
ISS	Opkøb af Electrolux division	2
Danisco	Fusion	1
Micro Matic	Opkøb af Nassau Door	2
Junckers	Nyopført fabrik	1
NKT	Opkøb af LK-Nes	1
Novo Nordisk	Fusion	2
FLS	Opkøb af Fueller	2
Villadsen	Opkøb af Siplast	1
ØK	Kapitalstyrkelse	1

tet politik, og dernæst at der et kapitalgrundlag, som muliggør, at virksomheden handler langsigtet. Sandsynligheden herfor er ikke alene afhængig af, om man har A- eller B-aktier, men først og fremmest afhængig af, om de investorer, som ejer de pågældende aktier, har en »lang« tidshorisont. I den danske situation, hvor ca. 35 pct. af aktiekapitalen ejes af forsikringsselskaber og pensionskasser der netop er karakteriseret ved en »lang« tidshorisont, vil man – så længe dette gør sig gældende – se en påvirkning i retning af langsigtet adfærd herfra. Selskabernes adfærd hænger sammen med de præferencer, som de største aktionærer har, og der er næppe belæg for at påstå, at NKT, Danisco og Trælaskompagniet med én aktieklasser handler mindre langsigtet end f.eks. F.L. Smidth og ISS hvor der er 2 aktieklasser.

Med hensyn til sandsynligheden for fjendtlige overtagelser, må det understreges, at risikoen for en virksomhedsovertagelse i et vist omfang bør være til stede. Ligesom det gælder for medarbejderne i en virksomhed, at der skal være et vist konkurrencepres, skal dette princip gælde for den øverste ledelse og ejerkreds i en virksomhed. Det er samfundsøkonomisk uheldigt, hvis en dårlig ledelse eller ejerkreds ikke kan udskiftes, fordi den alene er bakked op af en A-aktionærkreds, der repræsenterer 10 pct. af virksomhedens kapital.

Endelig er det vigtigt at fremhæve, at A-B konstruktionen ikke giver sikkerhed imod de såkaldt uvenlige virksomhedsovertagelser. Snarere tværtimod – det giver A-aktionæren en eneret til at bestemme, om der skal ske en

virksomhedsoverdragelse, og i øvrigt til at definere, hvad der er uvenligt. Hvis der er én aktieklasse – kan alle aktionærer afgøre, om de ønsker at overdrage deres aktier og dermed sikre en ny majoritetsaktionær. Hvor der er A- og B-aktier, kan A-aktionæren alene bestemme, om der skal ske et virksomhedssalg. I princippet kan dette ske uden hensyntagen til B-aktionærer, medarbejdere, samfundshensyn o.s.v., hvorfor en venlig overtagelse sagtens kan være uvenlig over for flere af selskabets interessegrupper.

Endvidere skal nævnes, at der i Danmark er der sket mange virksomhedssalg, selv om vi tillader A- og B-aktier i selskaberne. Interessant er, at flere forsøg på såkaldt fjendtlige overtagelser *er sket i selskaber med både A- og B-aktier*, hvorfor man kan slutte, at A-B aktiekonstruktionen ikke altid er nogen beskyttelse.

Den eneste måde, man kan sikre sig mod uhensigtsmæssige virksomhedsovertagelser, er ved, at virksomhederne drives lønsomt og informerer investorerne om alt relevant, således at børskursen er, hvor den skal være. I så fald kan det ikke betale sig at overtage en virksomhed.

De her nævnte problemer gælder A- og B-aktier, men i realiteten også for stemmelofter. Et stemmeretsloft vil på samme måde fjerne sammenhængen mellem kapitalrisiko og

indflydelse. På den anden side er det mindre skadeligt, hvis stemmeretsgrænsen eksempelvis er på 5-10 pct. I så fald kan alle aktionærer i fællesskab få indflydelse.

4. Værdiproblemet

Det andet problem ved A- og B-aktier er, at der er en særlig **usikkerhed** forbundet med værdiansættelsen af B-aktier. Dette gør sig især gældende i perioder med virksomhedsovertagelser, fusioner m.v.

De seneste 2 – 3 år har været domineret af virksomhedsovertagelser, hvor prisforskellen på A- og B-aktier har været overraskende stor i betragtning af, at A- og B-aktier repræsenterer ikke helt identiske betalingsstrømme.

Kursforskellene på A- og B-aktier har typisk ligget omkring de 100 pct., hvilket »tilfældigvis« er den øvre grænse, der er fastsat på Fondsbørsen. Reglen, der regulerer indløsningsstilbud, fastslår, at alle aktionærer skal have indløsningsstilbud på identiske vilkår, hvilket er blevet fortolket, som at der kan være en kursforskel på op til 100 pct. mellem A- og B-aktier, når A-aktierne ikke er børsnoteret. Selve begrundelsen for, at der skal gives indløsningsstilbud til alle aktionærer, er, at de små aktionærer må have ret til at kræve sig indløst, når der kommer en ny majoritetsaktionær – som evt. vil drive virksomheden helt anderledes.

Overtagelsesforsøg i selskaber med A- og B-aktier.

Selskab	År	A- og B-aktier
Sadolin og Holmblad	1983	ja
Fisker og Nielsen	1988	ja
Louis Poulsen	1989	ja
Chr. Hansen's Lab.	1989	ja

Tabel 4. Prisforskel på A- og B-aktier ved indløsningstilbud 1989-90.

Selskab*)	Offentliggørelsen	Overpris for A-aktier
Ikast Træ	2/ 2 1989	90,5%
Fisker & Nielsen	20/ 2 1989	55,6%
Friis Møbler	20/ 2 1989	0,0%
Nassau	3/ 4 1989	52,3%
Kosan	12/ 5 1989	0,0%
KVK	19/ 5 1989	100,0%
Delmec	14/ 7 1989	72,0%
Superbyg	5/ 9 1989	100,0%
Sindberg	16/10 1989	100,0%
Chr. Hansen	17/10 1989	64,0%
Rias	9/ 4 1990	98,3%
Bendix Tømmer	11/ 6 1990	50,0%

Egne tal og beregninger.

5. Værdien af B-aktier

Som udgangspunkt er værdien af en A- og en B-aktie på langt sigt den samme, såfremt udbytterettighederne er ens. Da der i næsten alle danske selskaber er ens udbytterettigheder for A- og B-aktier, er værdien i alle selskaber på langt sigt ens. I det følgende gives et eksempel herpå.

Eksempel:

Virksomhed Q grundlægges i 1950 ved indbetaling af 100 mill.kr. til kurs 100. Selskabet likvideres i 1980 til en kurs, svarende til 1250. Undervejs i de 30 år har udbyttet været 10 pct. p.a. for alle A- og B-aktier, der i øvrigt er tegnet og likvideret til samme kurs. Uanset at A- og B-aktier i løbet af de 30 år er blevet handlet til forskellige kurser i forbindelse

med ændringer i virksomhedens ejerkreds, vil forrentningen på langt sigt i gennemsnit for en A-aktie være den samme som forrentningen for en B-aktie.

På den baggrund kan det vel være rimeligt at kræve ensartet kursfastsættelse og indløsningstilbud for A- og B-aktier ved virksomhedsovertagelser eller ændringer i ejerkredsen.

Hvis en virksomhed bliver overtaget, kan det være begrundet i, at indtjeningen kan forøges ved:

- * at der indsættes en bedre ledelse.
- * at virksomheden rationaliseres.

- * at man eksempelvis samkører virksomhedens salg med en anden virksomheds salg og derved tjener en gevinst ved at monopolisere markedet.
- * at virksomheden drives mere eller mindre sammen med en anden virksomhed.

I alle disse tilfælde vil det enten være således, at selskabet får en større værdi, der selvfølgelig vil og ifølge loven skal¹ tilfalde både A- og B-aktionærerne. Eller også vil det være sådan, at det kun kommer A-aktionærerne til gode – men det vil næsten altid skyldes, at den virksomhed, som køber foretager sig noget ulovligt, enten ved at skabe monopol på virksomhedens varer, eller ved at sammenkøre virksomheden med en anden virksomhed på en måde, hvorpå der overføres en del af resultatet til den anden virksomhed.

Med andre ord – hvis ikke køber ved indløsningstilbud vil give samme pris for A- og B-aktier skyldes det:

- * at køber foretager sig noget ulovligt: overfører resultatet til en anden virksomhed eller skaffer sig monopol
- * at køber har en begrænset kapital og derfor kun har råd til at købe A-aktierne.
- * at køber har et ønske om at lede virksomheden, uanset at det ikke giver nogen økonomisk gevinst.

Ved en virksomhedsovertagelse og det efterfølgende indløsningstilbud til alle aktionærer kan en køber, som har begrænset kapital, udarbejde et prospekt, som redegør for det fordelagtige ved, at pågældende køber overtager virksomheden. Herefter vil aktionærerne – hvis overtagelsen er økonomisk fornuftig og perspektivrig – beholde deres aktier, og derved bliver køberens virksomhedsovertagelse ikke særlig kapitalkrævende.

Med andre ord er problemet for købere med begrænsede kapitalressourcer derfor ikke reelt til stede i et effektivt kapitalmarked. Det bliver kun et problem, hvis de ikke kan dokumentere, at de er bedre til at drive den pågældende virksomhed.

Hvis der via lovkrav blev krævet ens priser for A- og B-aktier ved virksomhedsovertagelser, ville det sikre B-aktionærernes legitime økonomiske krav, og det ville være samfundsøkonomisk fordelagtigt, fordi virksomhederne i større udstrækning ville blive overtaget af de, der var bedst egnede til at drive dem.

Den mest simple måde vedrørende problemet hvorpå B-aktionærernes situation ved en virksomhedsovertagelse kan løses, er ved at ingen aktier må have begrænset stemmeret.

Hensyn til *forbrugerbeskyttelse* bør have en vis vægt. Dette taler for, at simplificere strukturen, således at investorerne har en rimelig viden om, hvad de køber. De færreste almindelige mennesker vil kunne overskue, hvilken risiko det indebærer, når de køber en B-aktie, som ikke giver mulighed for indflydelse, og som ved en virksomhedsovertagelse kan blive udsat for et indløsningstilbud under børskursen og fra en opkøber, som eventuelt bagefter tømmer selskabet for værdier. Behørig hensyntagen til forbrugerbeskyttelse taler for, at man enten kun har én aktieklasse, eller at kontrollen med og informationspligten for virksomheder med A- og B-aktier skærpes kraftigt.

6. B-aktier og en effektiv børs

Der er en grundlæggende uoverensstemmelse mellem ønsket om at få et effektivt, gennemsigtigt børsmarked og ønsket om at bevare mange aktieklasser med forskellig stemmeret.

Prisdannelsen på B-aktier vil altid være præget af en ekstra usikkerhed på grund af overtagelsesrisikoen. Så længe der ikke findes en regel, som fastslår, at A- og B-aktier skal tilbydes ens kurs ved virksomhedsovertagelser, vil der forekomme spekulation i sandsynligheden for virksomhedsovertagelser og den eventuelle værdi, B-aktier har i denne sammenhæng. Som reglerne er i dag, kan B-aktionærer få alt mellem A-aktiekursen og det halve af A-aktiekursen. Dette giver en kursusikkerhed for både A-aktier og B-aktier. Havde man én aktieklasser, ville denne usikkerhed ikke være til stede.

Hertil kommer, at et effektivt marked forudsætter, at der handles standardiserede produkter af ensartet kvalitet. Hvis den danske Fondsbørs i fremtiden fortsat skal domineres af relativt små danske selskaber oven i købet med flere aktieklasser, vil det give anledning til uigennemskuelighed og mangel på likviditet. Det er erfaringen fra andre markeder, og en del af problemstillingen kendes fra den danske obligationsbørs, der præges af alt for mange serier.

Endvidere vil volatiliteten, eller rettere kursudsvingene på B-aktier, være større end kursudsvingene på aktier i selskaber med kun én aktieklasser.

Dette betyder isoleret set, at likviditeten i aktiemarkedet i princippet bliver mindre for A- og B-aktierne i et selskab, end den bliver, hvis der kun er én aktieklasser.

Endelig vil prisfastsættelsen på B-aktier i et effektivt marked indebære, at de bliver relativt billige. Med andre ord har en virksomhed egentlig ingen økonomisk fordel i at udstede B-aktier, fordi de vil blive solgt billigere end A-aktierne. Investorerne bliver derfor heller ikke nødvendigvis snydt ved at købe B-aktier, såfremt de købes væsentligt billigere, end ellers. Det økonomiske værdiproblem,

som er omtalt i denne artikel, skabes af selve usikkerheden omkring kursfastsættelsen på B-aktier, og af den omgåelse af Aktieselskabsloven som kan ske ved virksomhedsovertagelser.

7. Kan man undvære B-aktier?

Fra flere sider er det blevet hævdet, at B-aktier meget dårligt kan undværes, fordi B-aktier i den udstrækning, investorer ønsker at købe dem, netop dækker et forbrugerbehov. Hvorfor må en virksomhed ikke sælge B-aktier til en investor, som meget gerne vil købe dem? Det kan umiddelbart virke urimeligt, om man skulle forhindre noget sådant. Men på den anden side skal det kraftigt understreges, at selv i en situation hvor man i loven kun tillader A-aktier, kan to parter – en virksomhed og en investor – aftale en aktionær-overenskomst, som indebærer, at virksomheden og dens oprindelige ejer bevarer hele magten, og den ny investor køber nogle aktier, som giver udbytte, men ingen indflydelse. Med andre ord kan der konstrueres aktionær-overenskomster, som løser lige præcis dette problem, og som indebærer, at et lovkrav om A-aktier ikke vil hindre to parter i at lave en aftale, som reelt svarer til en B-aktie.

8. Konklusion

Som omtalt i det foregående, kan der peges på en lang række forhold, som underbygger påstanden om, at A-B aktiekonstruktioner er samfundsøkonomisk uhensigtsmæssige. Kort resumeret er hovedproblemerne ved B-aktier:

- * Kapitalrisiko og indflydelse følges ikke ad, og dermed risikerer samfundet en inoptimal fordeling af kapitalen.
- * Sandsynligheden for, at en dårlig ledelse kan bevare magten i et selskab, er større.

- * Strukturtilpasninger kan besværliggøres af A- og B-aktieklasser.
- * Virksomhedsovertagelser kan være vanskelige at gennemføre, specielt i relation til de forskellige interesser hos A- og B-aktionærer.
- * Profitmotivet kan blive afsvækket i selskaber, hvor en lille del af kapitalen kan bestemme alt.
- * Kursforskelle mellem A- og B-aktier kan være udtryk for, at en ny køber vil agere ulovligt i selskabet.
- * Prisdannelsen på aktier bliver uigennemsigtig, når der er både A- og B-aktier. Volatiliteten bliver større, og likviditeten mindre, i et aktiemarked med mange indviklede produkter.

De her nævnte problemer har man givetvis været opmærksomme på i andre lande. Formentlig er det årsagen til, at man i de fleste EF-lande og USA netop har valgt at begrænse brugen af B-aktier meget konsekvent. Det er også hensyn som disse, som ligger bag EF's selskabsdirektiv, som snart ventes gennemført.

Note

1. Aktieselskabslovens § 17 »alle aktier har lige ret«.

Litteratur

- Jens Guldborg, Dorte Høg, Dorte Lassen: *Børsnoterede selskabers mulighed for at gennemføre en fjendtlig overtagelse*. FSRs Forlag 1990.
- Erik Werlauff: *Responsum om A- og B-aktier*. Udarbejdet for C. Jespersen 1991.

- Den Danske Finansanalytikerforening: *Rapport om minoritetsaktionærers retsstilling*. 1989.
- Bernhard Gomard, Morten Iversen, Eskil Trolle: *Notat om stemmeretsbegrænsninger i aktieselskaber*.
- Henrik Lando: *Bør B-aktier forbydes?* Stenciteret notat, Københavns Universitet, Økonomisk Institut. 1991.
- Clas Bergström, Kristian Rydqvist: *SE Bankens Kvartalsskrift nr. 1/1988: Varför äger kontrollaktieägare B-aktier?*
- S. Grossman, Oliver Hart: One share/one vote and the market for corporate control. *Working paper*, Massachusetts Institute of Technology. 1987.
- Milton Harris, Arthur Raviv: Voting Rights and Majority Rules. *Fra Journal of Financial Economics*, 1988.
- Konkurrencerådet: *Fusioner og virksomhedsovertagelser* 1989. Udgivet af konkurrencerådet
- Bruce Allen: Acquisition services: Study on Upstackles to Takeover Bids in the European Communittee 1989.
- Arthur Stonehill, Kaare Dullum: Corporate Wealth Maximation Takeovers and the Market for Corporate Control. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1990, nr. 1.
- Erik Werlauff: *Europæisk selskabsret*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1989.
- Bent Græsvænge, Viggo Larsen, Niels Thomsen: *Aktieselskabsloven med kommentarer*. GAD's forlag.
- Frank Easterbrook, Daniel Fischel: Voting in Corporate Law. *The Journal of Law and Economics* 1983.
- Franklin Allen: The Changing Nature of Debt and Equity: A Financial Perspective. Stenciteret notat, The Warton School 1989.
- S. Grossmann, Oliver Hart: Takeover Bids, the Free-rider Problem, and the Theory of the Corporation. *The Bell-Journal of Economics* 1989.
- Johan Schlüter: *Revision og Regnskabsvæsen* nr 1, 1990: A- og B-aktier.
- Erik Werlauff: *Revision og Regnskabsvæsen* nr 9, 1990: Flere aktieklasser.

Politisk kronik 2. halvår 1990

Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Juli var i indenrigspolitisk henseende en særdeles stilfærdig måned. Det kunne kun blive til lidt skærmydsler mellem regeringen og Socialdemokratiet om størrelsen af en besparelse på forsvarsbudgettet. Det endte med 70 mio. kr. I løbet af august måned blev dagsordenen imidlertid for alvor sat for efterårets politiske drøftelser.

For det første indeholdt den forhandlinger om finansloven for 1991. Regeringen fremlagde den 28. august dens forslag til finanslov. Forslaget viste, at regeringen regnede med samlede indtægter på godt 291 mia. kroner og samlede udgifter på godt 307 mia. kroner, altså et underskud på omkring 16 mia. kroner. I forslaget havde regeringen indarbejdet en række besparelser på ialt 7.7 mia. kroner. Blandt de største besparelser kan nævnes a) 1.7 mia. ved en fortsættelse af moderniserings- og afbureaukratiseringsplanen, hvilket skulle betyde en personalereduktion på 2200 (hvortil kom en naturlig afgang på godt 4.000) og en sænkning af driftsudgifterne med 2 procent, b) 1 mia. på dagpengeområdet gennem et bortfald af retten til at modtage dagpenge i de første tre dage af ledighedsperioden, en nedsættelse af demittendsatsen for nyuddannede EFG-elever og en fjernelse af retten til dagpenge til nyuddannede med en boglig uddannelse, c) en privatisering af teletjenesten, d) nedsættelse af boligstøtten med 668 mio., e) nedsættelse af statens tilskud til arbejdsgivernes arbejdsskadeforsikring med 1 mia. f) ned-

sættelse af landsbrugs- og erhvervstøtte med 558 mio., samt en reduktion af medicintilskuddet på 300 mio.

Finansminister Henning Dyremose ledsagede fremlæggelse af forslaget med en understregning af, at regeringen anså de samlede statslige udgifter for at være det absolut højeste regeringen kunne acceptere. Besparelserne kunne erstattes med andre, men kun såfremt det samlede sparemål blev nået. Endvidere anså regeringen det for nødvendigt, at den samlede opsparing i samfundet blev øget. Dette kunne ikke gøres ved at hæve beskatningen, da det blot ville forværre de eksisterende strukturproblemer og vanskeliggøre tilpasningen til Det indre Marked. En sænkning af beskatningen var vejen frem til sikring af »varig fremgang i produktion og beskæftigelse«, som standardvendingen lyder fra finansministre.

De politiske reaktioner på regeringens forslag var meget negative. Socialdemokratiet fandt, at forslaget lå meget langt fra, hvad det kunne støtte, fordi det i alt for høj grad forringede vilkårene for de mennesker, der i forvejen var ramt af regeringens økonomiske politik. Regeringen skulle hellere koncentrere sig om forsvaret end om de arbejdsløse, når der skulle spares. Partiet afviste altså det foreliggende forslag som socialt skævt, men ville dog gerne samarbejde med regeringen om udarbejdelse af en helt anden økonomisk politik.

Heller ikke Fremskridtspartiet fandt forslaget godt nok. Der manglede bl.a. større besparelser og flere privatiseringer. Centrumdemokraterne ville under alle omstændigheder stemme for finansloven, men for at partiet skulle indgå i et egentligt finanslovsforlig skulle der over en årrække sikres en lettelse for boligejerne, ligesom partiet var meget kritisk over for besparelserne på bolig- og dagpengeområdet. Kristeligt Folkeparti fastholdt sin tidligere erklærede stilling, at det ikke ville indgå i et finanslovsforlig, der, som det var tilfældet i 1989, alene baserede sig på regeringens og Fremskridtspartiets stemmer. Erfaringerne hermed talte efter partiets mening klart imod. (se Økonomi og Politik 1990, nr.3, side 65).

Det var således svært umiddelbart at se, hvor regeringen skulle finde sit flertal for finansloven. Men ret beset var der jo intet nyt i det, blot endnu en understregning af de arbejdsvilkår der rådede under mindretalsparlamentarismen.

Det andet punkt på efterårets dagsorden var drøftelserne om en dagpenge- og efteruddannelsesreform. Den 3. juli havde LO's forretningsudvalg godkendt en omfattende rapport udarbejdet af det såkaldte Hans Jensenudvalg. Denne rapport skulle indgå i de 4-partsdrøftelser, som forventedes påbegyndt i løbet af efteråret. Men LO betingede sig, belært af erfaringerne fra forårets 4-partsforhandlinger (se Økonomi og Politik 1990, nr.3, s.67), at regeringen på forhånd skulle aftale det politiske grundlag for udvalgsarbejdet med Socialdemokratiet.

Det tredje tema var en nedsættelse af skatten på arbejdsindkomster. På et radikalt sommergruppemøde fremsattes den 17. august et forslag om helt eller delvist at afskaffe 6%-skatten af skattepligtige indkomster over 150.000 kr. Begrundelsen var, at det ville være regeringens og Folketingets bedste bi-

drag til fornuftige overenskomster – d.v.s. overenskomster med små lønstigninger – og dermed til en forbedring af konkurrenceevnen, betalingsbalancen og beskæftigelsen. Finansieringen af skattenedsættelsen skulle ske gennem omlægninger og en stigning i beskatning af personer med højere indkomster. På et konservativt sommerstævne den 19. august gav statsminister Poul Schlüter sin fulde tilslutning til forslaget. Regeringen havde med andre ord spillet ud med et konkret forslag. Det blev ikke umiddelbart afvist af de andre partier. Men Socialdemokratiet stillede sig meget skeptisk dels fordi lettelsen ikke ville gavne de lavestlønnede, dels fordi de fandt problemer med finansieringen. Med det store underskud statsbudgettet udviste, mente partiet iøvrigt ikke, at der var råd til skattelettelser.

I de følgende måneder blev disse tre temaer – finanslovsforslag, dagpengereform og skatreforslag vævet ind i hinanden, således at indrømmelser eller betingelser på et felt havde konsekvenser for et af de andre. Det blev mere og mere åbenbart, at regeringens taktik fra foråret med at tage et område ad gangen ville blive overmåde vanskelig at gentage.

Da eksempelvis finanslovsforslagets besparelser på 1 mia på dagpengeområdet blev kendt, meddelte Socialdemokratiet omgående, at det anså disse besparelser for at være en afgørende hindring for igangsættelsen af 4-partsdrøftelserne. På et kontaktudvalgs-møde mellem parti og fagbevægelse afstemte de deres holdninger, således at tidligere oplevede skismaer kunne elimineres fra starten. Stillet over for denne kendsgerning indvilgede regeringen i, at 4-partsdrøftelserne kunne finde sted, uden at udvalget var bundet af regeringens finanslovsforslag eller bestemte beløbsrammer, ligesom regeringen afstod fra at fremlægge konkrete lovforslag om besparelser på dagpengeområdet, så længe udvalget arbejdede.

På Socialdemokratiets årsmøde i Vejle den 2.-3. september profileredes partiets afstand til regeringens generelle økonomiske politik: finansloven skulle skrives helt om, skatteomlægninger og ikke skattelettelser, en ekspansiv erhvervspolitik, en øget satsning på efteruddannelse var nogle af meldingerne. De blev ledsaget af forsikringer fra LO's formand Finn Thorgrimson om, at det ikke ville lykkes for regeringen at spille parti og fagbevægelse ud mod hinanden. Desuden erklærede partiformanden Svend Auken, at partiet efter næste valg ville arbejde ihærdigt på at danne en bred flertalsregering under socialdemokratisk ledelse. De foregående års stærke markering af et samarbejde med SF blev nedtonet til fordel for en åbning over for de borgerlige partier, især de små midterpartier. Årsmødet vedtog endvidere, at partiet skulle have et nyt principprogram til afløsning af 1977-programmet. Et programarbejde blev igangsat med signaler fra ledelsen om, at de socialistiske passager skulle dæmpes, medens tilslutningen til en reguleret markedøkonomien skulle betones mere. Det nye program skal forelægges kongressen i 1992.

Den 15.-16. september afholdt Det radikale Venstre landsmøde i Nyborg. Et af landsmødets hovedtemaer var – udover stærke markeringer m.h.t. miljø, flygtninge og Øresundsbro – appellen til Socialdemokratiet om at samarbejde med regeringen. Socialdemokratiets ønske om at deltage i en bred flertalsregering, et ønske som også de radikale delte, ville efter de radikales mening blive udelukket i meget lang tid fremover, såfremt Socialdemokratiet igen stemte imod finansloven. Landsmødet præciserede, at nedsættelsen af 6%-skatten ikke skulle ske ved at skære ned på den offentlige sektor, således som Venstre's skatteminister Anders Fogh Rasmussen havde foreslået, men gennem omlægninger i skattesystemet. En af uenighederne i regeringen blev derved tydeligt blotlagt.

Venstres landsmøde den 22.-23. september formede sig som en stærk manifestation af et enigt parti i fremgang under en uantastet og stærk ledelse. Tonen over for Socialdemokratiet var bestemt ikke imødekommende og enhver tanke om et bredt regeringssamarbejde med Socialdemokratiet blev pure afvist. Afstanden i meldingerne fra de radikales landmøde og fra Venstres var til at tage og føle på.

Landsmøderne havde således udfyldt deres sædvanlige funktion: oprustning af partioorganisationerne, profilering af de principielle standpunkter og markering af egen mission i dansk politik. At det ikke blev nemmere for parlamentarikerne bagefter at forhandle sig frem til kompromisser hører med i vurderingen.

Ved Folketingets åbning den 2. oktober fremlagde regeringen sine forslag og planer herunder afskaffelsen af 6%-skatten, nedsættelse af virksomhedsbeskatningen fra 50% til 40%, forhøjelse af standardfradraget fra 3% til 4%, ialt skatteomlægninger på omkring 9 mia kr. over to år. Socialdemokratiet, som dagen før havde fremlagt sit eget skatteforslag, hvori bl.a. også indgik en regulering af 6%-skatten samt sænkelse af diverse afgifter, erklærede sig parat til forhandlinger med regeringen. Men under åbningsdebatten lykkedes det partierne at tale sig mere fra hinanden end nærmere hinanden. Uenigheden koncentreredes især om to områder: finansieringen af skattelettelserne (hvor skønet over statens underskud for 1990 på 30 mia ikke lettede situationen) og den sociale afbalancering af skattereformen.

I de følgende uger fortsatte sonderingerne mellem regeringen og Socialdemokratiet. Udspil og notater udveksledes og pessimistiske meldinger fra 4-partsdrøftelsernes forløb annonceredes, men om noget gennembrud eller sammenbrud var der ikke tale om end-

nu. Forhandlingerne satte sit præg på forløbet af Det konservative Folkepartis landsmøde i Ålborg den 3.-4. november. Statsminister Poul Schlüter bebudede i sin afsluttende tale, at regeringen ville fremsætte et »slutoplæg« til de forhandlinger, der skulle finde sted med Socialdemokratiet den 7. november, et oplæg der ville indeholde »lettelser til lavindkomstgrupperne« og en »udvidet erhvervspakke«. Skulle Socialdemokratiet afvise at indgå forlig på dette nye grundlag, lod statsministeren forstå, at et valg ville blive resultatet. Dermed havde han strammet forhandlingsklimaet ganske betydeligt, en stramning som var helt i overensstemmelse med stemningen på landsmødet, hvor partiets nestor, tidligere finansminister Poul Møller, høstede bragende bifald på at formulere partiets valglogan: Schlüter igen, hvad ellers!

Den 7. november holdt regeringen og Socialdemokratiet et 7 timers langt møde om en helhedsløsning på Marienborg. Begge parter erklærede i varierende tonefald, at der var sket væsentlige fremskridt under forhandlingerne. Disse videreførtes i de følgende dage med endnu flere udspil fra begge sider. Optimismen fra den 7. november blev imidlertid efter et møde den 13. november afløst af noget, der lignede et egentligt sammembrud. Det, der stadig skilte parterne, var en uenighed om finansieringen af skattelettelserne på ca. 3 mia. kr.

Socialdemokraterne placerede entydigt ansvaret for det skete hos Venstre, hvis folketingsgruppe skulle have pålagt skatteminister Anders Fogh Rasmussen at gå imod enhver form for yderligere indrømmelser fra regeringens side. Dette afvistest selvfølgelig af Venstre, som på sin side henviste til yderligere krav, som Socialdemokratiet havde stillet. Spillet om ansvarsplacering for det valg, som nu forekom nærliggende, var igang.

Regeringens næste træk var, at den ville fremlægge dens senest udarbejdede forslag til forhandling i Folketinget, samtidig med at den erklærede sig parat til yderligere forhandlinger. Socialdemokratiet fandt, at dette blot var en manøvre for at give en god scenisk baggrund for udskrivelsen af valget. Ingen af parterne ville dog benægte, at de faktisk var meget tæt på at være enige. Symptomatisk for situationen var den radikale gruppeformand Marianne Jelveds bemærkning om, at det var for dumt, hvis de ikke kunne blive enige, for forliget kunne laves på en halv time!

I et sidste forsøg på at nå til enighed mødtes parterne den 21. november. Mødet endte dog med en konstatering af det endelige sammenbrud. Tidsplanen for 6%-skattens afskaffelse samt finansieringen var de afgørende knaster. Torsdag den 22. november skulle regeringens forslag til 1. behandling, men inden den påbegyndtes, meddelte statsministeren, at han udskrev valg til afholdelse onsdag den 12. december 1990. Meget var i de foregående år forandret i den parlamentariske praksis, nu faldt også tirsdagen som valgdag!

Med til en vurdering af forhandlingsforløbet hører de meldinger, der kom fra andre partier. Skatteforslagene var hele tiden blevet betragtet som forslag, der skulle forhandles i kredsen af skattereformpartierne. Det ville sige, at også Kristeligt Folkeparti og Centrumdemokraterne skulle inddrages i et eventuelt endeligt forlig.

Her var det nok ikke uden betydning, at Centrumdemokraternes formand Mimi Jacobsen på partiets landsmøde den 10.-11. november i endog særdeles skarpe vendinger rettede angreb på Venstre, samtidig med at hun roste Socialdemokratiets »fornuftige og pragmatiske holdning«. Hun fandt, at Centrumdemokraterne måske skul-

le til at bløde lidt op på dets hidtidige opfattelse af, at det kun var den borgerlige blok, der kunne føre Danmark i den rigtige retning; det var i hvert fald hverken Venstre eller de konservative, der skulle definere Centrumdemokraternes form for borgerlighed. Regeringens forslag om skattelettelser blev karakteriseret som usaglige og forslagene vedrørende erhvervslivet for skadelige. Hun gjorde sig afslutningsvis til talsmand for dannelsen af en bred flertalsregering. For socialdemokraternes partistrateger måtte disse meldinger være endog meget velkomne.

Finansloven for 1990 var blevet vedtaget med Fremskridtspartiets stemmer. Denne alternative mulighed, hvis et forlig med Socialdemokratiet igen glippede, syntes i løbet af efteråret at svinde mere og mere ind. Årsagen var den traditionelle, men nu hastigt accelererende uenighed i Fremskridtspartiet, en uenighed der kulminerede med partiets definitive sprængning den 13. november. Med hovedbestyrelsens beslutning (Økonomi og Politik 1990 nr.3 side 65) om ikke at ville godkende kandidaters opstilling, hvis disse ikke overholdt gruppedisciplinen, lå der en latent fare for Mogens Glistrup i, at han ville blive offer for denne bestemmelse på et tidspunkt, hvor det ville være for sent at samle det krævede antal underskrifter til anmeldelsen af et nyt parti.

Partiets landsmøde den 29.- 30. september fandt sted i skyggen af hans meddelelse om, at han var parat til at danne et nyt parti, hvis han ikke kunne få garanti for at kunne opstille for Fremskridtspartiet. Landsmødet blev som så ofte før domineret af striden mellem Pia Kjærsgaard-fløjen og Glistrup-fløjen, men nu med en endnu klarere overvægt til den førstnævnte i de afstemninger der fandt sted om f.eks. at give Mogens Glistrup veto-ret i hovedbestyrelsen og om nedlæggelse af Pia Kjærsgaards position som politisk ordfører.

Den 12. november kunne pressen meddele, at Mogens Glistrup havde stiftet et nyt parti, Trivselspartiet. Den 13. november holdt Fremskridtspartiets folketingsgruppe et møde, hvor han fik forelagt en erklæring til underskrift, som forpligtede ham til at underkaste sig gruppedisciplinen og undlade at stifte et nyt parti. Da han nægtede at underskrive, blev han med 8 stemmer mod 7 (een undlod) ekskluderet af gruppen. Tre andre fulgte Mogens Glistrup. Flere års strid var endt med en sejr til dem, der ønskede, at Fremskridtspartiet skulle være et traditionelt politiske parti, der kunne indgå forlig og holde forligene. Mogens Glistrup var dog stadig medlem af partiets hovedbestyrelse, idet hans livsvarige medlemskab kun kan ophæves med $\frac{2}{3}$ flertal på et landsmøde, - unægtelig en bizar situation.

Også Venstre oplevede uro. Den 6. november meddelte folketingsgruppens næstformand og formand for Det udenrigspolitiske Nævn Bjørn Elmqvist, at han brød med Venstre. Den direkte anledning var en desavouering i gruppen af nogle udtalelser han var kommet med i anledning af forhenværende forbundskansler Willy Brandts rejse til Bagdad for at skaffe gidsler fri. Han begrundede imidlertid sin beslutning med yderligere at anføre, at Venstre var ved at blive et decideret højreparti, som under ingen omstændigheder var interesseret i at slutte et forlig med Socialdemokratiet og at ledelsen i partiet de facto forhindrede demokratiske forhold. Et par dage senere imødekom Det radikale Venstres gruppe en ansøgning fra ham om optagelse. Ved valgets udskrivelse blev han opstillet for de radikale i Glostrup kreds.

Den 22. november begyndte officielt en af de korteste valgkampe nogensinde og efter mange kommentators og opinionsmålingers mening også en af de mest overflødige og i sin substans uforståelige valgkampe. Partierne havde jo selv gentagne gange med-

delt, at det i realiteten var meget lidt, der skilte dem. Derfor blev valgkampen også meget hurtigt koncentreret om de to tilbagevendende og centrale temaer: hvem skulle have regeringsmagten efter valget og hvilket overordnet samfundssyn skulle dominere lovgivningen.

Regeringspartierne erklærede, at de gik samlet til valg for at få et styrket mandat til at fortsætte regeringssamarbejde og til at gennemføre den strandede helhedsplan. Men efterhånden som valgkampen skred frem, blev det tydeligere og tydeligere, at regeringspartierne havde endog meget svært ved at koordinere deres kampagner. Signalforvirringen blev ganske mærkbar.

Venstre valgte at fortsætte i de tidligere valgkamps fodspor med en meget kraftig agitation for øget individuel selvbestemmelse og reduktion af den offentlige sektors samlede størrelse og betydning. Det liberale grundsyn blev konsekvent og skarpt sat op som et modstykke til den socialdemokratiske samfundsmodel. For Venstre var og blev valgkampen i sidste ende en kamp mod Socialdemokratiet, hvilket ikke just harmonerede med de radikales indstilling.

For Det konservative Folkeparti blev valgsloganet »Schlüter igen – hvad ellers?« og dermed klart med hovedvægten på regerings-spørgsmålet. Fastholdelsen af det borgerlige samarbejde havde en klar førsteprioritet og netop heri lå en af kimene til signalforvirringen. Valgkampen var nemlig knapt begyndt før statsminister Poul Schlüter lod forstå, at han ikke på forhånd ville udelukke, at regeringen efter valget kunne blive udvidet med Centrumdemokraterne og/eller Kristeligt Folkeparti. Denne mulighed fastholdt han senere i valgkampen under et vælgermøde på Askov Højskole, og det selvom Det radikale Venstre havde vendt sig meget skarpt mod disse udtalelser. De radikale fandt, at Cen-

trumdemokraterne – gennem dets afvisning af at støtte helhedsplanen i den foreliggende form – på forhånd havde udelukket sig fra at kunne blive optaget i regeringen. Desuden var de radikale dybt uenige med Centrumdemokraterne på en række områder og nærede en ikke ubegrundet frygt for, at Centrumdemokraterne var på vej til at overtage de radikales rolle som det udslagsgivende midterparti.

Med sloganet »Med Mimi mod midten« søgte Centrumdemokraterne nemlig bevidst mod denne position. Partiet fremhævede konstant nødvendigheden af, at Socialdemokratiet blev inddraget i en bred flertalsregering, og nævnte også at partiet var parat til at vælte den borgerlige regering, hvis den fastholdt den nuværende udformning af helhedsplanen efter valget, men CD fremhævede også, at det var et klart borgerligt parti, og at det aldrig ville stille et mistillidsvotum til regeringen. Valgkampen viste således klart den intensiverede konkurrence, der var mellem midterpartierne om at besidde positionen som den magtfulde »tunge på vægtskålen«.

Valgkampens mest overraskende og nye træk var dog Socialdemokratiets kampagnestrategi. I de tre foregående valgkampe havde partiet fulgt en konfrontationsorienteret linje mod den borgerlige regering. Det socialdemokratiske alternativ var blevet sat skarpt op og partiet havde for første gang i dets historie under valgkampen i 1987 på forhånd erklæret, at det var rede til at indgå i et regerings-samarbejde med Socialistisk Folkeparti, hvis de tilsammen fik flertal. Disse toner var totalt fraværende nu. I stedet slog partiet uaf-ladeligt på nødvendigheden af »et bredt samarbejde« i Folketinget, på »brede, stabile og ansvarlige løsninger« af samfundets problemer og sidst men ikke mindst på dannelsen af en bred flertalsregering, underforstået under socialdemokratisk ledelse.

Hos Venstre og konservative var frustrationen over, at Socialdemokratiet ikke var til at lokke ud »i åben kamp« stigende og kammede over, da den konservative gruppeformand – ifølge egen opfattelse ment som en morsomhed – udtalte, at Svend Auken måtte have gået til psykolog eller tog valium, siden han kunne beherske sig så meget. Efterhånden som de daglige meningsmålinger viste stærkt øget tilslutning til Socialdemokratiet, koncentrerede Venstre og Det konservative Folkeparti sig om at advare mod det »røde flertal«. Det radikale Venstre måtte frygte visdommen i det afrikanske ordsprog, at når elefanterne slås, er det græsset, der bliver trådt ned.

13 partier deltog i valget. Mogens Glistrup formåede ikke at samle det fornødne antal underskrifter, så Trivselspartiet kunne opstille. I stedet indgik han en aftale med Fælles Kurs om en fællesopstilling. Den svindende tilslutning til venstrefløjspartierne ved de sidste valg havde foranlediget, at Venstresocialisterne, Danmarks kommunistiske Parti

og Socialistisk Arbejderparti for at undgå stemmespild var indgået i et valgsamarbejde på: Enhedslisten. Endelig deltog Retsforbundet, De Grønne og Humanistisk Parti i valget.

Valgdeltagelsen fortsatte med at falde. Ikke siden 1953 havde den været så lav. Et ikke uvæsentligt memento til politikerne. Valget skabte ikke nogen afgørende ny situation, idet den fundamentale skillelinje i dansk politik mellem den borgerlige og den socialistiske lejr ikke blev væsentligt forrykket til trods for de store forskydninger, der vitterligt skete mellem partierne. Det sædvanlige mønster, hvor partierne inden for hver blok udvekslede stemmer, gentog sig. Der var stadig borgerligt flertal, men det var blevet mindre, og det kunne kun manifestere sig, hvis alle partierne til højre for Socialdemokratiet kunne blive enige.

Valgets ubestridte vinder var Socialdemokratiet, som med en mandatfremgang på 14 oplevede den største valgsejr i efterkrigsti-

Valgresultat 1984-1990. Antal mandater i parentes.

	1984	1987	1988	1990
SF	11,5 (21)	14,6 (27)	12,9 (24)	8,3 (15)
SD	31,6 (56)	29,3 (54)	29,6 (55)	37,4 (69)
RV	5,5 (10)	6,2 (11)	5,5 (10)	3,5 (7)
KRF	2,7 (5)	2,4 (4)	2,0 (4)	2,3 (4)
CD	4,6 (8)	4,8 (9)	4,6 (9)	5,1 (9)
KF	23,4 (42)	20,8 (38)	19,2 (35)	16,0 (30)
V	12,1 (22)	10,5 (19)	11,8 (22)	15,8 (29)
FRP	3,6 (6)	4,8 (9)	8,9 (16)	6,4 (12)
VS	2,7 (5)	1,4 (8)	0,6 (0)	- -
FK	- -	2,2 (4)	1,9 (0)	1,8 (0)
Grønne	- -	1,3 (0)	1,3 (0)	0,9 (0)
Enhedsl.	- -	- -	- -	1,7 (0)
Andre	2,3 (0)	1,6 (0)	0,8 (0)	0,5 (0)
Nettoforskydning	10,8	9,1	6,1	12,1
»Spildte stemmer«	2,3	5,2	4,6	4,9
Valgdelt.	88,4	86,7	85,7	82,8

den, en fremgang som for en væsentlig dels vedkommende blev betalt af Socialistisk Folkeparti, som gik 9 mandater tilbage. Venstre kunne notere pæn fremgang og var nu tæt på at overhale Det konservative Folkeparti, som måtte tåle det 3. nederlag i træk. Endnu blev der dog ikke sat spørgsmålstegn ved de konservatives eller Poul Schlüters lederstilling. Fremskridtspartiet slap helskindet igennem valget trods splittelsen og mistede kun de 4 mandater partiet allerede var reduceret med før valget. Centrumdemokraterne og Kristeligt Folkeparti holdt status quo. Ingen af de øvrige opstillede partier kom over spærregrænsen på 2%.

Den vigtigste umiddelbare konsekvens af valget var, at de radikales tilbagegang på 3 mandater førte til, at partiet dagen efter valget meddelte, at det trak sig ud af regeringen. Partiets første deltagelse i en mindretalsregering var blevet mærkbart straffet af vælgerne.

Der kunne dog ikke ske noget officielt de første dage efter valget, fordi statsministeren var til EF-topmøde i Rom. Det forhindrede selvfølgelig ikke de hjemmenværende politikere i at have underhåndskontakter med hinanden. Især Socialdemokratiet arbejdede ihærdigt på at bane vejen for en bred flertalsregering under socialdemokratisk ledelse. Især søgte Socialdemokratiet at aftvinge Centrumdemokraterne en klar stillingtagen til de i realpolitisk henseende gensidigt udelukkende meldinger dette parti var kommet med under valgkampen: behovet for en flertalsregering hvori Socialdemokratiet indgik og fastholdelsen af Poul Schlüter som statsminister.

Resultatet af sonderingerne blev, at samtlige borgerlige partier fastholdt Poul Schlüter, som den der skulle lede en regering. Han tilbød Centrumdemokraterne og Kristeligt Folkeparti at genetablere Firkløverregerin-

gen, hvilket de dog hurtigt afslog. Tilbage var herefter kun dannelsen af en KV-regering, som blev udnævnt den 18. december 1990. Foran den lå en finanslov, skatte-spørgsmålet, dagpengereformen, overenskomstfornyelserne og meget, meget mere. Med kun 59 mandater bag sig og iøvrigt hvilende på en meget usikker parlamentarisk basis, var spåkonerne ikke i tvivl om, at den ville få en kort levetid.

KV-Ministeriet:

Statsminister: Poul Schlüter (KF)
Udenrigsminister: Uffe Ellemann-Jensen (V)
Finansminister: Henning Dyremose (KF)
Økonomi- og skatteminister: Anders Fogh Rasmussen (V)
Forsvarsminister: Knud Enggaard (V)
Undervisnings- og forskningsminister: Bertel Haarder (V)
Justitsminister: Hans Engell (KF)
Indenrigsminister og minister for nordisk samarbejde: Thor Pedersen (V)
Landbrugsminister: Laurits Tørnæs (V)
Kirke- og kommunikationsminister: Torben Rechendorff (KF)
Boligminister: Svend Erik Hovmand (V)
Fiskeriminister: Kent Kirk (KF)
Arbejdsminister: Knud Erik Kirkegaard (KF)
Industri- og energiminister: Anne Birgitte Lundholt (KF)
Sundhedsminister: Ester Larsen (V)
Trafikminister: Kaj Ikast (KF)
Miljøminister: Per Stig Møller (KF)
Socialminister: Else Winther Andersen (V)
Kulturminister: Grethe Rostbøll (KF)

Anmeldelser

Peter Nedergaard: »EF's markedsintegration«.

Dansk Udenrigspolitisk Institut, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 272 s., 235 kr.

Carsten Svane Hansen: »De tolv i det indre marked – en grundbog om EF«.

Forlaget Systime, 223 s., 148 kr.

Det er fortsat ret begrænset, hvad der udkommer af litteraturen om EF på dansk. Det indre marked har dog medført et opsving, men mest i form af fremstillinger, som tog udgangspunkt i det indre markeds forskellige velsignelser, uden at gå dybere i substansen. Mere sammenhængende analyser af selve integrationsprocessen og af de lange linier i det europæiske samarbejde er sjældne. Allerede derfor skal bøger med et sådant sigte hilses velkommen. Nedenfor omtales to af slagsen: Peter Nedergaards »EF's markedsintegration« og Carsten Svane Hansens »De tolv i det indre marked«.

Peter Nedergaard angiver ikke selv sin målgruppe. Men læsningen efterlader ikke tvivl om, at der er tale om en bog til brug for undervisningen på universitetsniveau.

Modsat juristerne og økonomerne med deres mere præcise, men i sigtet snævrere begrebsapparat, har politologerne haft store vanskeligheder med at opstille en troværdig teoretisk ramme, som kunne forklare den europæiske integrationsproces. Faktisk findes ikke i dag en blot nogenlunde bredt accepteret teoretisk ramme. Det har medført, at de fleste forfattere, som har beskæftiget sig med emnet, har indskrænket sig til skyldigt at referere en tre-fire trosretninger, som de efter smag har nedgjort for så i det store og hele at beskæftige sig med emnet på et rent empirisk grundlag. Omvendt har de, der har holdt den teoretiske fane højt, oftest været så hæmmet at denne spæn-

detrøje, at resultatet blev mindre læseværdigt. Peter Nedergaard overkommer denne vanskelighed. Som teoretiske værktøj benytter han elementer af public choice teorien, støttet af udenrigshandels-teori og suppleret med elementer af neofunktionalismen. Forklaringerne bliver hermed overvejende aktørbaserede. Det hele gennemføres på en måde, så teori og empiri ikke virker påklastrede. Tværtimod fører den valgte teoretiske ramme til en stramhed i opbygningen, som gør bogen letlæselig, givetvis også for andre end dem, den primært er skrevet for.

Nedergaards grundtanke er, at den negative integration, som det indre marked i snæver forstand er udtryk for, må suppleres med positiv integration, dels for at optimere virkningerne af den negative integration, og dels for at opnå og fastholde den politiske tilslutning, uden hvilken processen ikke kunne fortsætte. Denne måde at betragte, hvad man kunne kalde det indre marked i bred forstand, er interessant, også fordi den nøje afspejler den væsentligste politiske diskussion, som finder sted i Fællesskabet – den der ofte er blevet betegnet ved to af dens fremmest antagonister – diskussionen mellem Margaret Thatcher og Jacques Delors.

Den positive integration falder i tre grupper. Den ene er konkurrencepolitikken, både den interne og den eksterne, altså handelspolitikken. Og så denne sammenstilling afspejler et dagsordenspunkt i politikken, som den faktisk udspiller sig.

Den anden gruppe udgøres af penge- og valutakurspolitikken. Nedergaard påstår her, at overgangen til 2. og 3. fase i den økonomiske og monetære union befordres af det faktum, at Tysklands monetære lederskab er under udhulning, blandt andet i konsekvens af den gennemførte liberalisering af kapitalbevægelserne. Jeg har svært ved at vurdere rækkevidden af denne påstand, men jeg anser den for et interessant indlæg i den aktuelle

debat her umiddelbart før regeringskonferencen om økonomisk og monetær union.

Jeg hæfter mig også ved, at Nedergaard under omtalen af den tredje gruppe af foranstaltninger under betegnelsen positiv integration, social- og arbejdsmarkedspolitik, anfører, at det formentlig vil være tilstrækkeligt for den nævnte balance mellem negativ og positiv integration, at lønmodtagerrettighederne alene får status af et socialt-etisk kodeks på EF-plan. Herved undgår man at føje nye rigiditeter på dette område til de eksisterende nationale, og man holder sig i overensstemmelse med det subsidiaritetsprincip, som samler stigende tilslutning.

I den aktørbaserede analyse må indgå målinger af styrken i efterspørgslen efter henholdsvis liberalisme og handelsprotektionisme. De mange skurke i dette spil er velkendte. En liberal udvikling er vanskelig at fremme, bl.a. fordi Kommissionen har vanskeligt ved at finde medspillere i processen. Her er Nedergaards påvisning af den positive rolle, som Round Table of European Industrialists har spillet, interessant og sikkert ikke kendt af alle.

Inddragelsen af både interne og eksterne forklaringsfaktorer gør fremstillingen både overbevisende og levende. Under de interne omtales også den kulturelle identitet. Hvad er sammenhængskraften, som kan få dette projekt, som har så mange odds imod sig, til alligevel at lykkes? Nedergaards eget bud er »den europæiske model, denne særegne symbiose af økonomisk liberalisme og demokratisk socialisme. Kun i Europa findes liberale økonomiske ideer kombineret med ønsket om samfundets sociale organisation.«

Selvom bogen primært behandler det indre marked, udgør den med sine grundige og redelige forklaringer og sin omhu for at fremstille tingene i deres større og rette sammenhæng et fund for enhver, der vil tilegne sig et solidt kendskab til EF som sådan. Den kan derfor ikke anbefales varmt nok.

Carsten Svane Hansens bog angiver at sigte mod undervisningen i EF på HH og mod samfundsfag i gymnasiet, på HF og seminarier.

Bogen giver en robust beskrivelse af de fleste aspekter af EF-samarbejdet. Den er rigeligt forsynet med gode figurer og tabeller. Et »kasse-system«, hvor den fortløbende tekst brydes af indskudte afsnit, der uddyber punkter i teksten, er med til at gøre fremstillingen levende.

I afsnittet om det indre marked optræder en beskrivelse af EF's landbrugspolitik ret så overraskende. Men pædagogisk er det ikke ueffent at sammenstille frihandelsbestræbelserne med det bedste eksempel på håndfast protektionisme. I bogens mest centrale afsnit stilles spørgsmålet, om økonomisk integration kan betale sig. I den mere overfladiske litteratur om f.eks. det indre marked tages dette uden skrupler for givet. Jeg er enig med forfatteren i, at dette spørgsmål er en god indgang til de nødvendige analyser, hvis man vil behandle EF-samarbejdet og ikke mindst give et begrundet bud på, hvordan dette vil udvikle sig i de kommende år.

Mine gældende kritiske bemærkninger går imidlertid på, at disse analyser ikke gennemføres på en overbevisende måde. Mange af de referencer og eksempler, Svane Hansen vælger at støtte sig til, forekommer underlige og lidt fortidige. I andre tilfælde undrer man sig over udeladelsen af helt oplagte elementer. Dette sidste gælder f.eks. i opgørelsen over fordele og omkostninger ved det indre marked. Her forbigår han helt det såkaldte Cost of non-Europe-projekt. Og Cecchinirapporten, den mest omfattende gennemregning af det indre marked, affærdiges med følgende svada: »Det er næppe urimeligt at antage, at Kommissionen har lagt de mest optimistiske forudsætninger til grund.« I stedet bruges mange sider på elendighedsbeskrivelser fra Middelhavslandene og fra Liverpools slumkvarter og på referencer til marxistiske teoretikere. Det er fuldt berettiget og nødvendigt at behandle de balanceproblemer, som er forbundet med det indre marked. Men hvorfor omtales f.eks. ikke forestillingerne om den sociale dimension, som lønmodtagerorganisationerne i hele Europa lægger så stor vægt på?

I behandlingen af udsigterne for gennemførelsen af en økonomisk og monetær union, topemnet på EF's dagsorden i de kommende år, støtter Svane Hansen sig i sin konklusion på en bog fra 1974 af

en svensk økonom, som mener, at projektet er »unødvendigt og ganske farligt«. Mest overraskende var det dog i afsnittet om EF's eksterne relationer at erfare, at forfatteren anser en styrkelse og udbygning af Comecon-samarbejdet som en realistisk mulighed! Hvorfor betegnes i øvrigt den økonomiske relation mellem USA, EF og Japan som den kapitalistiske trekant. Bliver det til den kapitalistiske firkant efter den økonomiske omstilling i Sovjetunionen? Hvorfor kalder forfatteren den tyske forening for »Anschluss«. Jeg finder denne betegnelse for den tidligere østtyske befolknings første demokratiske beslutning i mange årtier for krænkende og helt unødvendig for dette formål.

Det er ærgerligt, at en forfatter, som ubestrideligt har en betydelig viden om sit emne og som tilmed evner at fremstille tingene på en levende måde, ikke magter at skræve over det forhold, at den udvikling, han har sat sig for at beskrive, tilsyneladende ikke passer ind i hans eget private verdensbillede. I nærværende sammenhæng bevirker dette forhold, at bogen, som selv kalder sig en grundbog, knap nok lever op til denne betegnelse.

Niels-Jørgen Nehring
Kommitteret i Statsministeriet

Jørgen Mathiassen: »Forvaltningspersonellet«

København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1990, 197 sider. Pris 245 kr.

Forholdene vedrørende personalet i den offentlige forvaltning giver ofte anledning til spørgsmål i forbindelse med aktuelle »sager«. Det kan være spørgsmål om personalets loyalitet overfor »forvaltningen«, om personalets tavshedspligt og desværre også efterhånden i stigende grad spørgsmålet om »uansøgt afsked«. Forvaltningspersonalets forhold er underkastet forandringens lov på samme måde som forvaltningen som helhed er det. Den seneste menneskealder har ikke bare været præget af en vækst i forvaltningspersonalet, men en lang række udviklingstræk har ændret vilkårene for forvaltningens personale. Man kan i flæng nævne den voldsomme vækst i antallet af

overenskomstansatte, organisationssystemets og aftalesystemets vækst, den stigende grad af kollektivisering af tjenestemandforholdet og kommunernes voksende betydning som arbejdsgivere. I de kommende år kan vi vente yderligere forandringer, ikke mindst som følge af EF og andre internationaliseringstendenser, men også som en konsekvens af moderniseringspolitikken. Den sidstnævnte tenderer jo på flere måder mod en udligning af forskellene mellem privatansættelse og offentlig ansættelse. Det er derfor velgørende, at Jørgen Mathiassen har villet give en instruktiv oversigt over bl.a. ansættelsesforholdet, dets etablering, indhold med hensyn til pligter og retigheder, midlerne i forbindelse med disciplineringen af personalet, spillereglerne ved evt. stillingsændringer, ansættelsesforholdets ophør og instanser for konfliktløsning.

Bogen er klar, letlæselig og systematisk. Den er velegnet som et lille opslagsværk. Som ikke-jurist kan jeg ikke vurdere bogen retsdogmatisk, men jeg kan dog enkelte steder undre mig over, at juraen ikke har mere at sige om et spørgsmål – eller måske snarere, at forfatteren ikke har givet et emne mere plads. Det gælder således spørgsmålene om samarbejdsudvalg, tillidsrepræsentanter og om tavshedspligten. På det sidstnævnte område kunne der også have været interesse for en redegørelse for forvaltningspersonalet ytringsfrihed i samspil med tavshedspligten.

Disse bemærkninger skal imidlertid mere ses som et udtryk for interesse end som en kritik af det i øvrigt meget instruktive arbejde. Måske er sandheden også den, at juraen i mange væsentlige forhold har svært ved at sige noget præcist, fordi retstilstanden ikke er knivskarpt defineret. Ofte vil ekstraretslige forhold være afgørende for, hvad der lader sig gøre, og hvad der ikke lader sig gøre. På denne inddirekte måde kan bogen således måske også siges at være meget oplysende. I virkeligheden må vi også rette søgelyset mod en række andre forhold til forståelse af de magtforhold, som spiller en rolle i forvaltningen, herunder den generelle konjunktur og forholdene på det offentlige arbejdsmarked, organisationsforholdene, tillidsrepræsentanternes uddannelse og forståelse af deres rolle, uformelle påvirkningskanaler, kutymer o.s.v.

En smukkere bekræftelse af behovet for en politologisk tilgang til studiet af den offentlige forvaltning til supplement af den retlige, kan en forvaltningsinteresseret politolog næppe ønske sig. Bogen være herefter anbefalet.

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

J. Ørstrøm Møller: »Europa år 2000. DUPI-hæfte 1990-1«.

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København 1990.

Ørstrøm Møller er en flittig og godt skrivende departementschef i Udenrigsministeriet, der i kraft af flere artikler og mindre udgivelser har skabt sig en niche som fremtidsforsker og en vis position som amatørhistoriker. Ørstrøm Møller hører til de embedsmænd, som dels har visioner, dels ikke er bange for at udtrykke personlige holdninger. Det gør hans betragtninger spændende, og det må også gøre det interessant at være den minister, han skal rådgive – eller de fuldmægtige, der skal holde deres chef i frakkeskøderne. I den foreliggende lille bog, der ligger i forlængelse af andre udgivelser, demonstrerer han, at den foreslåede sammenlægning af den politiske og den økonomiske afdeling i Udenrigsministeriet ikke kan være noget problem for ham. Dels beskæftiger han sig også gerne med mere end blot økonomisk politik, dels mener han, at økonomien vil udkonkurrere sikkerhedspolitikken som centralt aspekt i international politik.

Fra sit arbejde som embedsmand har Ørstrøm Møller et førstehåndskendskab til de senere års EF-forhandlinger, som han kan trække på i gennemgangen af udviklingen og i nogle mere generelle betragtninger over EFs grundlag og balancer. Men det er i det fremtidsrettede bogen er mest spændende.

I Ørstrøm Møllers Utopi – ØMU – er der ingen tvivl om, at den tendens til øget integration i EF,

som har kunnet følges i erklæringer og forslag siden 1985, vil fortsætte. Han mener således ikke, at man ud fra den integrationssvage periode fra først i 1970'erne til ca. 1985 kan slutte, at det også i fremtiden vil være vanskeligt at leve op til de store erklæringer om indre marked, økonomisk-monetær union og måske også en egentlig politisk union. Med hensyn til EFs udvidelse er han – som andre integrationstilhængere – lidt mere skeptisk. Han mener dog, at de nordiske lande stadig kan nå at hoppe på det europæiske tog. Institutionernes udvikling vil især afhænge af funktionerne, og han tror ikke meget på Parlamentets stigende magt. Det ville også passe dårligt med hans tillid til et effektivt EF.

I Ørstrøm Møllers Utopi er Tyskland det centrale land, som den europæiske udvikling vil dreje sig om. Ikke blot England, men også Frankrig vil blive mere eller mindre marginaliseret – det siger han uden sentimentalitet, for de har nok selv været ude om det. Og vil åbenbart ikke tilsammen afbalancere det nye Tyskland. Der er helle ikke langt til, at dette tysk-dominerede Europa får et konkurrence- og måske konfliktforhold snarere end et samarbejdsforhold til USA (og Japan). Igen kan man måske som dansker være lidt beklemmt ved, at en tilpas fjerntliggende, liberal og lidt iblanderisk stormagt nu skal erstattes af en ny dominerende stat. For selv om Tyskland jo i mange år har været EFs økonomiske krumtap, har tyskerne været diskrete og accepteret formel fransk ledelse, engelske vetoer og andre medlemmers rimelige synspunkter. Noget tyder dog på, at det kommende tyske diplomati vil være væsentligt mindre diplomatisk. Men Ørstrøm Møller beroliger med, at kulturen ikke vil følge økonomien, tværtimod vil en økonomisk centralisering ledsages af en kulturel decentralisering.

Under alle omstændigheder er det et helt centralt spørgsmål at overveje på Asiatisk Plads – såvel som på Christiansborg – hvordan den nye europæiske situation vil påvirke Danmark. Umiddelbart lyser fordelene klare: Opløsningen af sikkerhedspolitikken hovedtrussel, en marginal stilling i forhold til out-of-area trusler, opfyldelsen af ideologiske målsætninger som demokrati og menneskerettigheder, samt måske en tendens til, at Europas økonomiske tyngdepunkt flytter mod

nordøst og dermed letter handelsmulighederne. Bortset fra den usikkerhed der altid vil være mht. nye trusler, synes ulemperne især knyttet til et muligvis for dominerende Tyskland, som Danmark kan få en hidtil uset afhængighed af, både økonomisk og sikkerhedspolitisk. Hertil kommer det slag mod vor nationale stolthed der måtte ligge i, at vores samfundssystem (og vores sikkerhedspolitik) nu ikke længere kan rose sig af at udgøre en slags tredje vej, at vores skandinaviske model ikke længere er så efterspurgt i øst og vest, som vi indtil for få år siden regnede med. Men vi finder nok andre måder til at fastholde vores prestige.

Hvor holdbar Ørstrøm Møllers Utopi er, kan man naturligvis kun gætte om. En skeptiker kunne pege på, at Ørstrøm Møller selv – som så mange andre – indtil for få år siden fremhævede det stive og organisationstyngede Europas vanskeligheder ved at konkurrere med USA, Japan og nyindustrialiserede lande på vækst og ny teknologi. Og intern uenighed i EF, dårlige konjunkturer og praktiske vanskeligheder med at gennemføre indre marked, fælles valutasystem osv. kan jo hurtigt medføre tilbageslag. De mange velerhvervede europæiske rettigheder (landbrugsordningerne), en stigende interventionisme og bevægelse i retning af velfærdslovgivningen på EF-plan kan føre til begrænset konkurrencedygtighed, protektionisme og deraf følgende yderligere konkurrenceproblemer på længere sigt, hvis det er rigtigt, at en sådan politik hæmmer vækst og hurtig tilpasning.

Men det er rart at se den entusiasme, som en af Udenrigsministeriets ledere går ind i det europæiske samarbejde med. Der er langt fra Ørstrøm Møller til den kølige og skeptiske – og måske derfor ikke altid så konstruktive – ældre diplomattyper. Det bliver spændende at se, om det danske system vil bryde med traditionen for en udenrigspolitisk stil præget af betydelig forsigtighed.

Lektor Carsten Due-Nielsen
Institut for Samtidshistorie
Københavns Universitet

Tage Kaarsted: »Ove Rode – en politiker ved vejs ende«

Odense Universitetsforlag, 1989, 216 s., 178 kr.

I mere end 30 år har Tage Kaarsted arbejdet med sin 4-binds biografi af Ove Rode. Allerede i 1950'erne indsamlede han oplysninger hos folketingsmænd og journalister der havde kendt politikerens Ove Rode. Retfærdigvis skal det tilføjes at Kaarsted i samme tidsrum har skrevet en række bøger og afhandlinger om samtidshistoriske emner. Doven har han ikke være.

De fire bind, der udgør Rode-biografien, har elegant fået parallelløbende titler: Bd. I: Ove Rode – en politiker bliver til. Bd. II: Ove Rode – som partipolitiker. Bd. III: Ove Rode – som indenrigsminister. Og nu afsluttende Bd. IV: Ove Rode – en politiker ved vejs ende.

Det kan minde om opbygning af klassiske dramer.

Fra den unge Rode som fendenivolsk journalist i 1890'erne til den aldrende Rode som ansvarshavende redaktør af Politiken fra 1927. Mellem disse to yderpunkter ligger Ove Rodes politiske arbejde.

Det mærkes i de fire bind, at Kaarsted er fascineret af personen og politikerens Ove Rode. Det kan undertiden stige til beundring, især i skildringen af Rodes indsats som indenrigsminister fra 1913 til påskekrisen 1920.

I påskedagene havde Rode bidraget meget til afskedigelsen af det uparlamentariske ministerium Liebe, til afblæsning af generalstrejken og til udnævnelsen af forretningsministeriet W.P. Friis der fik til opgave at gennemføre den valglov, som J.C. Christensen havde håbet at standse, og dernæst at udskrive valg.

Dette folketingsvalg den 26. april 1920 blev anti-klimaks for Rode og Det radikale Venstre. Fra 32 mandater ved valget 1918 gik partiet tilbage til 17 mandater, og deromkring holdt partiets stilling sig op gennem 1920'erne. 3 af de tabte mandater gik til Socialdemokratiet, resten til de borgerlige

partier, som nu havde flertal i begge rigsdagens ting. Niels Neergaard blev statsminister i et rent Venstreministerium.

Ove Rode blev sit partis politiske ordfører. Det havde han været en kort tid under Zahles første regering 1909-10, da Venstre var splittet i tre grupper på forsvarssagen. Nu stod han over for en Venstre-regering, som havde et flertal bag sig og brugte det. De radikale var de slagne.

Dertil kom, at Politiken mistede omkring en fjerdedel af sine abonnenter og endnu værre udsattes for en annonceboykot, der slog bladets økonomi i stykker. Venstre var parat til at købe bladet og dets bestyrelse var tæt på at afstå bladet, da de fhv. radikale ministre skaffede kapital, så salg blev undgået. Politiken blev efter påskekrisen et mindre partibundet blad. Rode knyttedes ikke til bladet før 1922, men blev ikke politisk redaktør som før ministertiden. Han var henvist til artikler nu og da, som oftest af ikke-politisk karakter.

Krigstidens store arbejdsbyrde havde slidt på hans kræfter, og det var ingen arbejdsfri post han fik som ordfører og samtidig en ihærdig arbejder for at holde partiorganisationen sammen. Han savnede den fire mands klub, Zahle, P. Munch, Edv. Brandes og ham selv, som havde gennemdrøftet alle større sager i ministertiden. Omend han havde Zahles støtte i alle afgørelser, var det ikke som i krigsårene. Munch havde sin interesse i »sit kære Folkeforbund«, skriver Kaarsted lidt spydigt, og Edv. Brandes troede ikke på partiets overlevelsessevne. Han havde heller ikke troet på partiet 1905, og dog blev det partiet, der bar ham frem som politiker. Edv. Brandes havde fra sin ungdom en troldsplint i øjet, og den syntes at blive større. I hvert fald blev hans kritik af parti og personer skarpere efter 1920, specielt i breve, men hvad værre var, også i artikler i Politiken, især i de månedlige kronikker i bladet.

Under disse forhold syslede Rode igen med sin gamle tank om en forening af Venstre og det Radikale Venstre. Hans ønske var derigennem at skabe en stærk socialliberalisme, men da den stædige, gammelliberale Th. Madsen Mygdal blev statsminister og leder af Venstre december 1926, brast Rodes drøm.

Baggrunden for drømmen finder Kaarsted i Rodes tidligste ungdom. Hans moder var efter skilsmisse flyttet til Norge med sine to drenge og blev gift med nordmanden Erik Wullum. I hjemmet færdedes intellektuelle venstremænd, og samtidig udkæmpedes den bitre kamp om parlamentarismen i Norge. 17 år gammel oplevede Ove Rode 1884 parlamentarismens anerkendelse i Norge og landets første venstreministerium med Johan Sverdrup som leder.

Mellem Neergaards og Madsen Mygdals venstre-ministerier var 1924-26 Staunings første ministerium, en mindretalsregering der med radikal støtte havde et beskedent flertal. Rode var ikke så begejstret for at være i denne position. Derimod passede den P. Munch. Han så gerne et samarbejde med socialdemokraterne, og foretrak betegnelsen socialradikalisme i stedet for Rodes socialliberalisme. I begyndelsen gik samarbejdet godt, men da den danske krone fra en kurs omkring 50 øre begyndte at stige op mod parikurs, forudså alle, hvilke økonomiske og erhvervsmæssige omvæltninger det ville medføre, men noget effektivt indgreb for at standse kronens himmelflugt blev ikke gjort. Det kritiserede Rode skarpt oktober 1926. Stauning svarede med udskrivelse af valg, der bandede vejen for Madsen Mygdal.

Da Henrik Cavling tog sin afsked på Politiken tiltrådte Ove Rode som ansvarshavende redaktør 1. oktober 1927 og nedlagde samtidig sit folketingsmandat. Men endnu en politisk indsats af stor betydning skulle han øve.

Folketingsvalget 1929 skabte ved socialdemokraternes betydelige fremgang et radikalt-socialdemokratisk flertal, og Stauning tilbød de radikale regeringsfællesskab. Den radikale hovedbestyrelse var imod regeringssamarbejde, dog ville et mindre antal sige ja. Det blev Ove Rode der formåede at vende stemningen, og regeringen Stauning-Munch kunne dannes.

Men Rode fik ikke set, at det regeringsfællesskab, som han bandede vejen for, holdt i 11 år. Han døde juli 1933.

Tage Kaarsted har med sine fire bøger om Ove Rode skildret personen og politikeren indgående og

fået alle facetter med. Han har gravet dybt, hvad 4. bind angår, dybere end nogen hidtil har gjort. Derved er dette fjerde bind blevet så væsentligt et bidrag til belysning af dansk politisk historie i 1920'erne og ganske særligt væsentligt for Det Radikale Venstres indre brydninger, sorger og skuffelser, men stadige kamp for sin centrale placering. Et omhyggeligt register med henvisninger til kildemateriale viser omfanget af Kaarsteds arbejde og samtidig belæg for enkeltheder i skildringen. Som sig hør og bør af en historiker.

Og så er det en nyskabelse at et helt kapitel er helliget Rodes ægteskab. Mængder af breve fra Rode til hustruen derhjemme fortæller om hvordan hans mødeturneer forløber, andre breve er mere personligt præget, digte han har skrevet til hende. Kaarsted har gjort fyldige uddrag herfra. Krænkelse af det private liv, vil nogen måske sige. Nej. Det er billedet af et harmonisk ægteskab.

Helge Larsen
Fhv. undervisningsminister

Gunnar Viby Mogensen: »Kinas økonomiske historie«

Systime a/s, Herning 1989; 240 sider, 168.00 kr.

I forlængelse af sammenbruddet i de østeuropæiske staters politiske, økonomiske og administrative systemer samt de store studenterdemonstrationer i Peking rettedes der fra offentligheden i den vestlige kapitalistiske verden inklusive Danmark en heftig kritik mod den kinesiske ledelse og det politisk-økonomiske system. Desværre var denne kritik baseret på en yderst mangelfuld viden om det kinesiske samfunds nyeste historie og de socio-økonomiske fremskridt (og tilbageslag), som det kommunistiske styre, vitterlig har præsteret.

Men det kan der nu rådes bod på, eftersom den danske økonom Gunnar Viby Mogensen har skrevet en instruktiv bog om Kinas historie fra kommunisternes magtovertagelse i 1949 til i dag med vægten lagt på de økonomiske tilgangsvinkler: for det første forudsætningerne for den økonomiske vækst, for det andet en klarlæggelse af den faktiske økonomiske vækst, og for det tredje kon-

sekvenserne for udviklingen i den kinesiske befolknings levevilkår. Bogen er skrevet i et så klart og tydeligt sprog, at den udover at finde anvendelse på universiteterne og handelshøjskolerne med stort udbytte også kan benyttes i gymnasiets ældste klasser og tilsvarende undervisningstrin.

Forfatteren indleder med at skitsere de politiske og økonomiske tilstande i Kina forud for revolutionen i 1949. Der var på baggrund af udenlandske vestlige investeringer blevet skabt en lille, men hastigt voksende industriel sektor, men det blev alligevel den sovjetiske udviklingsmodel, som blev udgangspunktet for den nye kommunistiske regerings økonomiske strategi i årene fremover. Efter en overgangsperiode fra 1949 til 1952, – der eliminerede de store godsejere, påbegyndte en vis kollektivisering og nationaliserede dele af finans- og industrisektoren samt gennemførte nogle væsentlige sociale reformer til stor gavn for især kvinderne og folkesundheden, – var tiden kommet til et udviklingsprogram, der skulle føre Kina frem på niveau med den industrialiserede verden.

Den første 5-årsplan (1952-57) forstærkede disse tendenser under en meget centraliseret statsledelse. Den økonomiske vækst per capita steg ganske betragteligt, og især sværindustrien oplevede en ekstrem hastig udvikling delvis på bekostning af landbruget, det måtte sælge til relativt lave priser og kun lige formåede at holde trit med befolkningstilvæksten. En væsentlig del af ressourcerne blev kanaliseret over i den sociale sektor og især til kvinderne.

I 1958 havde den mere radikale fløj i partiet fået overtaget og gennemførte 1958-60 det Store Spring Fremad. Masselinien kan også ses som en strategi for at nyttiggøre, eller om man vil komme den skjulte arbejdsløshed til livs især i landdistrikterne. Resultaterne udeblev imidlertid, og da også høsten svigtede, afstedkom det en økonomisk katastrofe foruden hungerkrise og udbredt dødelighed. Tilbageslaget bragte den mere moderate og pragmatiske fløj i partiet herunder Zhou Enlai og Deng Xiaoping tilbage til magten, dvs korn her og nu, på længere sigt maskiner og råderum for et vist privat initiativ. Det førte igen til en vækst i økonomien og betydelige forbedringer i sundheds- og uddannelsessystemerne.

I 1966 var magten svunget tilbage til den radikale fløj, der fra 1966 til 1976 regerede med ofte voldelige massekampagner og revolutionskomiteer, men uden helt at forkaste den sovjetiske økonomiske mode. Og på trods af de til tider kaotiske forhold, fortsatte den økonomiske vækst, men uden at hæren og partiets pragmatiske fløj stillede sig tilfredse. Så da Mao døde i 1976 var den civile og militære ledelse blevet enige om at prøve deres strategi i forsøget på at fremme moderniseringen af den kinesiske økonomi.

Der blev herefter lagt større vægt på lønforskelle, import af udenlandsk teknologi, alt imens markedet fik lov til at spille en større rolle, og det blev igen tilladt bønderne at dyrke deres egne jordlodder. Resultaterne udeblev ikke: efter en vis tøven steg vækstraten ganske meget, og det i en periode (ca. 1975-85) »hvor såvel de socialistiske lande i Østeuropa som udviklingslandene oplevede et fald i den gennemsnitlige årlige vækstrate pr. capita« (s. 185). Samtidig fortsatte forbedringerne i socialektoren, arbejdsløsheden faldt, og da landbruget samtidig nød godt af de højere priser (efter i mange år at have måtte sælge deres produkter til kunstigt lave priser), kan man på det overordnede plan konstatere en fortsat udjævning af levestandarden men på et højere niveau.

Derfor kan Viby Mogensen også tillade sig at slutte sin kompetente gennemgang af Kinas nyeste økonomiske historie med at citere Verdensbankens rapport fra 1985, der siger, at »fordi Kina er et lavindkomstland, og fordi der er store indkomstforskelle på landet, har et stort mindretal i befolkningen ekstremt lave indkomster. Men disse mennesker har en meget højere levestandard end deres modparter i de fleste andre udviklingslande. Kollektiviseringen af landbruget forhindrede, at der opstod en klasse af fattige jordløse landarbejdere; staten garanterer et minimum af fødevarer; dækningen med grundskoleuddannelse er høj; og elementær sundhedspleje og bistand til familieplanlægning er til rådighed næsten for alle. Som en konsekvens er den sult, sygdom, høje spædbørns- og børnedødelighed, analfabetisme og konstante frygt for fattigdom og hungersnød, som jager de meget fattige i de andre lande, blevet helt eller delvis udryddet i Kina« (s. 215).

Den kommunistiske udviklingsmodel, Kina har praktiseret, kan derfor vanskelig anses som en fiasko hverken sammenlignet med de vestlige lande for slet ikke at tale om Indien. Dette såkaldte demokratisk-kapitalistiske land har haft en meget lavere vækstrate; langt større ulighed; en ringere social velfærd samt en højere dødelighed end det kommunistiske Kina – eller sagt med lidt andre ord: politik dræber, men det gør så sandelig også markedet.

Den relative kinesiske succes giver også noget af en forklaring på de politiske uroligheder i Peking og andre storbyer i 1989. Et tiår med høj økonomisk vækst, større frihed til at disponere økonomisk samt stigende inflation har utvivlsomt skabt nogle interesselandskaber, som med den større politiske åbenhed uvægerlig måtte resultere i en voksende politisk opposition. Denne har givetvis (ifølge kinesisk tradition) haft et vist indslag af studenter og intellektuelle, men disse gruppers reformkrav dækker over langt større modsætninger i det kinesiske samfund, end danske medier har været i stand til at afdække.

Flemming Mikkelsen
Institut for Organisation, IOA
Handelshøjskolen i København

Tage Kaarsted: »Admiralen. Andreas de Richelieu. Forretningsmand og politiker i Siam og Danmark«.

Odense Universitetsforlag 1990, med engelsk summary, 276 sider, kr. 228 indb.

Danmark i Siam er meget mere end H.N. Andersen og ØK. Faktisk var dansk aktivitet i dette sydøstasiatiske land i sidste halvdel af forrige århundrede Danmarks væsentligste bidrag til imperialismen i dennes klassiske periode. Mens dansk indsats på De vestindiske Øer var kraftsløs og mislykket, spillede den en betydelig rolle i den siamesiske moderniseringsproces. Oven i købet gjorde den det med det set med vor tids øjne heldige udfald, at den danske indsats sikkert har gjort sit til, at Siam kunne bevare selvstændigheden trods engelske og navnlig franske forsøg på at gøre landet til koloni.

Forbindelsen mellem de to lande blev sat igang af den Venskabs-, Handels- og Skibsfartstraktat, som blev indgået i 1858. Herefter drog en jævn strøm af unge eventyrlystne danske østenud. Især var der mange marineofficerer og kofardikaptajner iblandt, og hen mod århundredskiftet var der en veritabel dansk koloni i Bangkok.

Kendt er H.N. Andersens og ØK's eventyr. Meget mindre kendt er den trods navnet pæredanske Andreas du Plesis de Richelieu. Ham har Kaarsted nu draget frem i lyset i en levnedsskildring, der både er læsværdig for dens flydende fremstilling og på grund af den hovedperson og det miljø, som bogen giver et fortrinligt indblik i.

Richelieus levnedsløb er såmænd ikke mindre eventyrligt og vellykket opadstræbende end de andersenske (H.C. og H.N.). Men mindre kendt har han jo været, fordi hans livsværk ikke som de to andres udgør et storladent samlet monument. Imidlertid er det et spørgsmål, hvor meget, der var blevet af H.N., hvis ikke Richelieu allerede havde stået i Bangkok som en indflydelsesrig mand med gode forbindelser til kongen, da Andersen ankom. Vi kan naturligvis slet ikke vide den slags, men umuligt er det langt fra, at den initiativrige Richelieu har sin andel i, at det er ØK's pagodeliggende hovedsæde og ikke en anonym forsikringsbetonklods, som Niels Juel vender ryggen til i Holmens Kanal. Under alle omstændigheder synes det givet, at Richelieus betydning for ØK i Gründertiden har været meget større, end Andersen senere har villet være ved.

Slægten Richelieu kom til Norge i 1670, og derfra forgrenede den sig til Danmark. Det vides ikke, om der er familierelationer til kardinalen, men tror man på betydningen af »blodets bånd« kunne det godt tænkes, for blandt de egenskaber der førte den unge Richelieu til tops i Siam har politisk figerspitzengefühl ikke været blandt de svagest udviklede.

Andreas blev født i 1852 i Løjt Kirkeby ved Aabenraa, hvor faderen var præst. Denne døde allerede 6-7 år senere, og den følgende halve snes år i Andreas' liv var omtumlede. Hans skolegang var – som både eventyrene og den folkelige mytologi gerne vil have det – tæt belagt med mådelige vid-

nesbyrd og dårlige karakterer. Fra det øjeblik, hvor Andreas kvittede skole og stak til søs, gik det imidlertid rask og målrettet opad.

Han tog styrmandseksamen. Meldte sig derefter til marinen og bestod dennes reserveofficersskole som nr. ét af tyve. Sligt vidner om dygtighed og flid, men er dog ikke mere usædvanligt end, at det hænder lige så ofte, som der holdes eksamen med en snes unge mennesker. Men nu tog den nybagte løjtnant af den jævne herkomst et skridt, der vidner om, at han enten var en af tidens mange lykkeriddere eller gjort af særligt stof. Han søgte audiens hos landsfaderen og bad om en introduktionskrivelse til kongen af Siam. Den fik han – naturligvis – for ellers havde Christian den IX jo ikke været en rigtig landsfader. Således udrustet drog Richelieu til sine drengelængsler forjættede land, som han havde fået et glimt af nogle år tidligere som halvbefaren.

Siam var også et monarki – oven i købet enevældigt. Det sidste skal dog tages med forbehold. Familie- og ægteskabsforholdene derude var noget anderledes, end dem, der havde gjort Chr. d. IX's Fredensborg berømt. Kong Chulalongkorn (1868-1910) befandt sig kort sagt i et hof med et utal af brødre, halvbrødre og onkler – alle naturligvis prinser af blodet – som ikke havde meget andet at tage sig til end at mangfoldiggøre slægten og – om muligt gøre kongens magt mindre.

Richelieu blev modtaget i audiens hos kongen og af denne anbefalet til marineministeren. Han blev tilbudt en charge som næstkommanderende, men sagde nej tak, og fik kort efter en kommando på eget skib. Han blev udstationeret i en provins, hvor der udbrød oprør. Det synes han at have nedkæmpet med både mod og snarrådighed. Kort efter kom han tilbage til Bangkok, hvor han blev jagtkaptajn på kongens eget skib. Fra det øjeblik knyttede han sin fremtid til kongens person, fremfor til de talrige politiserende prinser, der ellers gerne ville have haft ham i deres tjeneste. Nu var vejen banet, hvis kongen forblev ved magten, og hvis Richelieu forstod at løse de talrige komplicerede opgaver, han blev pålagt.

Kommandør, flådechef og leder af orlogsværftet hed milepælene, og for enden af vejen var posten

som marineminister og kongens rådgiver. Da han som halvtredsårig og af helbredsgrunde søgte afsked for at rejse tilbage til Danmark blev han udnævnt til viceadmiral a la suite med tilhørende fast pension.

Årsagerne til hans fremgang synes at have været en efter datidens forhold ubestikkelig karakter samt en højt udviklet evne til at improvisere sig vellykket gennem de ejendommelige opgaver, han, flåden og værftet blev pålagt. Flåden fungerede nemlig mest af alt som kongens private transportselskab, og værftet var hans entreprenørvirksomhed. Standmæssige rejsefaciliteter for kongefamilien, teknisk komplicerede konstruktionsopgaver og transport af tonstunge Budhaer ad mere eller mindre fremkommelige floder måtte Richelieu bruge sine kræfter på.

Han lærte sig sproget – thai – både i hoffets og i jævne folks mål. Desuden havde han hjemmefronten i orden. Hans kone Dagmar var meget mere end en god støtte. Hun førte stort gæstfrit hjem, og hun synes desuden at have charmeret kongefamilien – ikke mindst dennes mandlige overhoved.

Foruden sine officielle pligter bidrog Richelieu med privat foretagsomhed til landets modernisering. Han introducerede elektriciteten i Bangkok, byggede jernbaner og oprettede sporvejsselskab. Endelig var der alle skovkoncessionerne til Andersen.

Da Richelieu vendte hjem kort efter århundredskiftet var han en rig mand; Kaarsted mener en af landets rigeste. Han bosatte sig i overensstemmelse hermed på Kokkedal og engagerede sig både i dansk erhvervsliv og politik. Han sad i ØK's bestyrelse og i DFDS's. Sidstnævnte var i vanskeligheder, da han kom til og fik det bragt på ret køl. Han blev formand for Landmandsbankens bankråd, og her var han lige så blind overfor Glückstadts dispositioner som alle andre. Bankens sammenbrud kostede ham en formue – en slat på knap 800.000 kr. – samt tiltale og dom ved Højesteret for grov uagtsomhed, der blev takseret til en bøde på kr. 4.000.

Richelieu deltog i politik på samme måde, som han havde gjort i det fremmede. Han blev rådgiver

for Frederik den VIII, og under regeringskrisen i 1909 stod han i kulissen som kongens bud på en konseilspræsident. Han blev landstingsmand for Højre i 1915, kæmpede mod øsalget og for Dannevirke-linjen, men gjorde sig iøvrigt ikke synderligt gældende i det parlamentariske liv.

Sit selvværd og -vurdering afslørede han med den skuffelse det for ham var på 80-årsdagen at åbne en lovende rød æske fra kongen, hvori imidlertid befandt sig – ikke en elefant – men »kun« et storkors i diamanter.

Demokrat var denne selvgjorte mand bestemt ikke, men social forståelse i større grad end sædvanligt i tiden, havde han og viste det jævnligt i sine praktiske dispositioner.

Forrige århundrede var en gründer- og vækstperiode overalt. Initiativ og igangsætning var tidens løsen, og for den, der havde evner og øje for mulighederne, var der næsten frit slag. I Danmark opdyrkede Dalgas den jyske hede under det velkendte motto. Foretagere som Richelieu og Andersen drog derimod ud. Utvivlsomt håbede de på personlig gevinst, men de var givetvis også drevet af ønsket om at finde udfordringer. Der var mange vidtløftige lykkeriddere i blandt. Richelieu, derimod, havde karat, og nu har Kaarsted i en særdeles levende fremstilling draget ham frem fra glemslen.

Wilhelm Christmas-Møller, cand.mag.
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Jan Kanstrup og Steen Ousager (red.): »Kommunal opgaveløsning 1842-1970«

Odense University Studies in History and Social Sciences vol 131. Odense Universitetsforlag 1990. 262 sider. 248 kr. incl. moms.

Man må give Jan Kanstrup ret, når han i indledningen til bogen Kommunal opgaveløsning 1842-1970 skriver, at systematisk og generaliserende kommunehistorie er et forsømt område.

Det er derfor også med spænding, at man imøde-
ser læsningen af denne publikation, som søger at
råde bod på denne forsømmelse.

Bogen dækker som angivet i titlen perioden 1842
og 1970. Valget af periode virker rimeligt nok.
Omkring 1842, med landskommunalordningen
af 1841, lagdes grunden for kommunestyret helt
frem til den »store« kommunalreform i 1970.
Sogneforstanderskaberne, som de dengang kald-
tes fik en række opgaver inden for fattigforsorg,
skolevæsen, vejvæsen og offentlig transport.
Overgangen for købstæderne var mere glidende
og egentlig først på plads omkring 1869. Først så
sent som i 1919 kan byrådet dog selv vælge deres
borgmester.

Bogen rummer 20 artikler med en indledning ved
Jan Kanstrup og en afsluttende gennemgang af
litteratur og kilder ved Steen Ousager, begge fra
Landsarkivet i København. Der lægges ud med to
artikler, der belyser perioden som helhed og dis-
kuterer de historiske årsager til kommunalrefor-
men i 1970. Herefter tages fat ved udgangspunk-
tet i 1842, og en lang række artikler belyser udvik-
lingen i forskellige kommunale opgaver. Endelig
lægges der op til et udblik med de sidste tre artik-
ler: her kastes blikket ud imod de nordiske lande
og Grønland.

De mange artikler i bogen er af meget forskellig
karakter og dybde. Fælles er for de fleste den no-
get minutiøse gennemgang af lovgivning og do-
kumenter. Fælles er også, at der lægges vægt på
præsentation og diskussion af kilderne til perio-
dens kommunale historie.

Et par af artiklerne adskiller sig dog markant her-
fra. Først og fremmest skal Oluf Ingvarsen og
Carsten Boll's artikler fremhæves for deres gene-
relle analyse af udviklingen især i den sidste del af
perioden frem imod kommunalreformen. Arti-
kelsamlingen burde have prioriteret flere af denne
slags artikler, hvor den kommunale opgaveløs-
ning sættes i relation til samfundsudvikling.

Thyge Krogh's og Tim Knudsens artikler adskiller
sig også fra de øvrige, idet de søger at knytte teore-
tiske overvejelser til udviklingen. For Thyge
Kroghs vedkommende gælder det tendensen til

bureaukratisering af kommunerne. Det er den og-
så dagsaktuelle modsætning imellem bureaukrati
og nærdemokrati, der diskuteres. Tim Knudsen
rejser spørgsmålet om professionernes indflydel-
se på byplanlægningen. Focus bliver hermed også
rettet ind på det særegne i planlægningsorganisa-
tionen. Overvejelserne herom er i højeste grad ak-
tuelle i dag, hvor planlægning, fornyelse og krea-
tiv tænkning bliver stadig mere nødvendig i kom-
munerne.

Især det komparative udblik i bogens sidste artik-
ler, bør der stilles store krav til. Desværre indfries
disse krav langt fra. Torkel Janssons artikel rum-
mer mange historiske og komparative pointer,
bl.a. om forholdet imellem samfundets »egen«
løsning af opgaver i modsætning til statslig eller
kommunal overtagelse. Men pointerne står ikke
klart i artiklen, budskabet mistes undervejs. Jan
Kanstrups afsluttende artikel om Grønland rum-
mer det interessante modsatrettede perspektiv,
hvor kommunestyret bruges som middel til ad-
færdsændring hos den grønlandske befolkning.
Perspektivet skulle dog også være relevant i en
syddansk sammenhæng, hvor den statslige på-
virkning af kommunerne er markant helt frem til
idag.

Men sammenlagt sidder man tilbage med en
mangfoldighed af brudstykker og en sand over-
flod af detaljeret information. Resultatet er na-
turligvis manglende overblik og et ringe indblik.
Hvor er den relativt lange oversigtsartikel, som
kunne have beriget læseren med overblik, og som
kunne have struktureret artikelsamlingen? Jeg er
ikke i tvivl om, at de enkelte bidragydere til arti-
kelsamlingen også undervejs har savnet en sådan
referenceramme for deres bidrag. I en oversigtsar-
tikel kunne også nogle mere generelle spørgsmål
stilles og søges besvaret: F.eks. enevældens betyd-
ning, ændringerne affødt af folkestyret i 1849,
kommunernes finansiering, statslig styring nær-
demokrati og deltagelse mm.

Det er naturligvis let at sætte en sådan ønskesed-
del op. Sværere at opfylde den, naturligvis. Men
efter min mening er det noget i den stil, der skal
til, for at udfylde manglerne i dansk kommunehi-
storie.

Forskellige professioner har forskellige angrebsvinkler. Artikelsamlingen er skrevet først og fremmest af historikere og fortrinsvis til historikere. Der er også meget stof til eftertanke og mange oplysninger om kilder til videre studier. Men også historikere må have behov for et mere systematisk overblik.

Bogen er efter min mening spændende, når den kaster lys over fænomener i kommunestyrets historie, som har relevans idag. Mange af de helt aktuelle diskussioner om f.eks. kommunestørrelse og -demokrati har lange historiske rødder. Det

samme gælder spørgsmålet om ulighed og nærdemokratisk indflydelse. Og det gælder spørgsmålet om kommunernes engagement i forskellige samfundsopgaver.

Bogen »Kommunal opgaveløsning 1842-1970« berører kun i enkelte glimt sådanne generelle problemstillinger. Derfor mangler vi stadig en »historiebog« om det danske kommunestyre.

Bent Schou, plankoordinator
Roskilde kommune