

Det amerikanske valg

Det amerikanske valg – en vælgers betragtninger

Hans Brems

Det amerikanske præsidentvalg

Hans Jørgen Nielsen

Det amerikanske præsidentembede under forandring

Tom Bryder

USA i verdensøkonomien

Søren Bo Nielsen

Generelt:

De internationale kapitalmarkeder

Lars Tybjerg

Anmeldelser og kommentarer

Politisk kronik

Lars Bille

Økonomi & Politik 1988

Redaktør: Steen Thomsen, Institut for Fremtidsforskning.

Redaktionsudvalg:

- Lars Bille, Institut for Samfundsfag, Københavns Universitet
- Hans Jørgen Nielsen, Institut for Samfundsfag, Københavns Universitet
- Christian Tunc, Institut for Samfundsfag, Københavns Universitet
- Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Københavns Universitet
- Jørgen Estrup, Økonomisk Institut, Københavns Universitet
- Carsten Due Nielsen, Institut for Samfundshistorie, Københavns Universitet
- Niels Thomsen, Institut for Økonomisk Historie, Københavns Universitet.

Økonomi og Politik er et samfundsvidenskabeligt tidsskrift, som udkommer 4 gange årligt. Tidsskriftet søger at holde læserne orienterede om centrale danske og internationale samfundsforhold i grænsfeltet mellem økonomi og politik.

Abonnement & produktion:

- Steffen Lüders, Instituttet for Fremtidsforskning, Løngangstræde 25, 1468 København K. 01 11 71 76.
- privatpersoner: kr. 150.
 - institutioner, organisationer, virksomheder: kr. 300.

Planlagte temaer i 1988

4/88: Ejerskab og indflydelse.

Fondenes stigende betydning for det danske kapitalmarked kan betyde en omlægning af ejerskabet i dansk erhvervsliv. Men hvordan vil det påvirke økonomien? Og hvad betyder det for lønmodtagernes medindflydelse? Hvilken rolle spiller udenlandsk ejerskab?

Indhold

Tema: Det amerikanske valg

Forord	3
Det amerikanske valg – en vælgers betragtninger Hans Brems,	4
Det amerikanske præsidentvalg Hans Jørgen Nielsen	10
Det amerikanske præsidentembede under forandring Tom Bryder	20
USA i verdensøkonomien Søren Bo Nielsen	26
Generelt De internationale kapitalmarkeder Lars Tybjerg	38
Anmeldelser og kommentarer	49
Politisk kronik Lars Bille	58

Forord

Hermed foreligger Økonomi og Politik nr. 3/1988, der sætter focus på det amerikanske præsidentvalg i november.

Nogen prognose om udfaldet kan det ikke blive til. Den bedste prognose er, skriver Hans Jørgen Nielsen, at ingen aner, hvordan det går. Adskillige vanskeligt forudsigelige forhold spiller ind – f. eks. antallet af sofa-vælgere, udviklingen på den amerikanske handelsbalance, nye opdagelser om kandidaternes fortid m.v.

Men der kan gives en orientering om spille-regler i USAs politiske system, og dette forsøges gennem flere indlæg i denne udgave af Økonomi og Politik. Redaktionen håber, at disse indlæg kan tjene som nyttig baggrundsviden i vurderingen af valgkampens udvikling.

I en artikel uden for tema beskriver Lars Tybjerg den danske stats låntagning gennem de sidste 20 år i lyset af udviklingen på de internationale kapitalmarkeder.

Endvidere bringes en række anmeldelser og kommentarer, og endelig beskriver Lars Bille i den politiske kronik det stormfulde 1. halv-år 1988.

Steen Thomsen
Redaktør

Generalforsamling

Der indkaldes til ekstraordinær generalforsamling i Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi mandag den 21. november 1988 kl. 16.30 i Institut for Samfunds-fag, Rosenborggade 15 med dagsorden som for en ordinær generalforsamling.

Det amerikanske valg. En vælgers betragtninger.

Professor, dr. polit. Hans Brems, University of Illinois

Astronomisk fikserede valgperioder

Valg indtræffer i USA med et himmellegemes præcision, nemlig på lige årstal tirsdagen efter den første mandag i november. På hvert lige årstal vælges hele repræsentanthuset, hvis medlemmer altså kun sidder i to år. Endvidere vælges en trediedel af senatet, hvis medlemmer altså sidder i seks år og derfor kan hellige sig de længere perspektiver. Endelig vælges på hvertandet lige årstal præsidenten, som altså sidder i fire år. I sensommeren har de to partier nomineret deres præsidentkandidat på et partikonvent – i år i Atlanta og New Orleans. Forud for partikonventet er gået omstændelige primærvalg, der har taget det meste af foråret. Omkring konventet udnævner præsidentkandidaten selv sin vicepræsidentkandidat.

To amerikanske grundprincipper er magtens tredeling og flertalsvalg i enkeltmandskredse.

Magtens tredeling

USA's nu 200-årige forfatning bygger på Montesquieu's (1689-1755) lære om statsmagtens tredeling i en lovgivende, en udøvende og en dømmende magt. De tre skulle begrænse hverandre og altså på jævnt engelsk danne et system af "checks and balances".

I overensstemmelse med Montesquieu har kongressen skattebevillingsret og skal god-

kende præsidentens budget. Kongressen begrænser altså præsidenten. Men præsidenten har vetoet overfor kongressens lovforslag. Præsidenten begrænser altså også kongressen. Kongressen kan omstøde præsidentens veto ved at vedtage lovforslaget påny med 2/3 flertal i hvert kammer; men det er svært og lykkes sjældent.

Magtens tredeling gør højesteret til et aktivt led i amerikansk samfundsliv. Højesteret kan afgøre, om enkeltstaternes praksis eller lovgivning er forfatningsstridig – og gør det ofte og gerne. Raceadskillelsen i skoler omstødtes ved højesteretsdom af 1954. Enkeltstatslovgivning, der lagde hindringer i vejen for svangerskabsafbrydelse, omstødtes ved højesteretsdom af 1973. Hvem er højesteret? De ni højesteretsdommere udnævnes på livstid af præsidenten men – mere tredeling – først efter senates godkendelse. Senatet forkaster ofte og gerne præsidentens dommerkandidat.

Magtens tredeling i forbindelse med de astronomisk fikserede valgperioder udelukker naturligvis parlamentarismen – kendt i Danmark efter 1901. Præsidentens parti behøver altså ingenlunde af have flertal i noget kammer, og de to kamre behøver forøvrigt heller ikke at have samme flertal. For øjeblikket er der demokratisk flertal i begge kamre, og det vil der sandsynligvis også være efter november. Helt sikre på deres senatsflertal kan demokraterne dog ikke være.

Flertalsvalg i enkeltmandskredse

Valgkredsen er i senats- og præsidentvalg hele enkeltstaten, i repræsentantvalg en mindre del af den. Hvert parti opstiller sin kandidat i kredsen, og den kandidat, der får flest stemmer, vinder kredsen. Så simpelt er det. På jævnt engelsk: "Winner takes all". Præsidentvalget er indirekte og begunstiger store stater. Hver stat vælger så mange valgmænd, som den har senatorer og repræsentanter, og alle dens valgmænd tilfalder den kandidat, der får flest stemmer.

Sådanne flertalsvalg i enkeltmandskredse førte allerede omkring 1800 til et topartisystem, og siden 1865 har de to partier været demokraterne (symbol: æslet) og republikanerne (symbol: elefanten). Indvandrede tyskere, mange af dem flygtninge fra Bismarcks socialistlov, forsøgte at omplante det socialistiske parti og fik virkelig valgt en socialistisk borgmester i vor mest tyske by, Milwaukee, Wisconsin. Men under topartisystemet sygnede planten hen og overlevede ikke den første verdenskrig.

Under et parlamentarisk system med mange partier – Danmark er et ekstremt eksempel – må bærekraftige koalitioner dannes *mellem* partierne. I et topartisystem må bærekraftige koalitioner dannes *indenfor* partierne. Valgmåden tvinger med andre ord hvert parti til selv at være en koalition. Lad os efter tur betragte hvert af partierne fra dette synspunkt.

Republikanerne

Republikanere er mere homogene end demokrater. De vil som type være hvide, angelsaksiske og protestantiske eller på jævnt engelsk "Wasps". Men naturligvis har også det republikanske parti fløje. Socialt interesserede republikanere var for eksempel senator Jacob Javits og guvernør Nelson Rockefeller, begge fra New York. På republikanernes

højrefløj finder vi udbudssideøkonomiens talsmand Jack Kemp og fundamentalistiske prædikanter som Jerry Falwell og Pat Robertson. Bush ligger i den republikanske midte – en anelse til venstre for Reagan.

Vanskeligheden ved den republikanske homogenitet er, at der i normale valgår er lovligt få hvide angelsaksiske protestanter i det amerikanske folkehav. Kun når enten demokraterne kludrer særligt i det, eller republikanerne finder en særligt charmerende kandidat som Reagan, er der chance for en republikansk præsident. Faktisk har vi i 16 af de forløbne 20 år haft en sådan.

Er det hårdtprøvede demokratiske parti ved at overvinde sig selv og finde sine egne ben? Har det en chance i år?

Demokraterne

Demokraterne har altid været en broget skare. Men Franklin Roosevelts politiske mesterstykke var at sammensvejsede en usandsynlig koalition af fire elementer så solid, at den holdt i tyve år efter hans død.

Dens første element var sydens hvide, der havde tabt borgerkrigen 1861-1865 mod den republikanske præsident Abraham Lincoln. De var protestanter, ønskede raceadskillelse i skoler og på alle offentlige steder, ønskede mindst mulig indblanding fra den sejrriege forbundsregerings side og havde hjemme hos selv ofte et faktisk etpartisystem.

Det andet element var midtvestens landmænd. Som debitorer følte de sig i et modsætningsforhold til østkystens kreditorer og ønskede billige penge og mild inflation. Da det under guldfoden kneb med guldforsyningen, ønskede de "bimetallisme", dvs. udmøntning af sølvdollars ved siden af guldollars. De fik det under Roosevelts Farm Relief and Inflation Act.

Det tredje element var fabriksarbejderne, på jævnt engelsk "blue-collar workers". De ville have fuld organisationsret og fik det under Roosevelts Wagner Act. De ville have social tryghed og fik det under hans Social Security Act. En vigtig gruppe blandt dem var de store nordstatsbyers racemæssige, nationale og religiøse mindretal: indvandrede sydstats-negre, indvandrede katolske irere, italienere og polakker.

Det fjerde element var, hvad en dansker ville kalde "kulturradikalismen". Dets indflydelse i film, medier og på universiteter var større end dets rent numeriske styrke. Tre gange i træk genvalgte denne usandsynlige koalition Roosevelt, og den holdt til 1968.

Første udbrud fra Roosevelts koalition var de intellektuelles protest mod Vietnamkrigen.

Andet udbrud var sydens hvide. Den 24. forfatningstilføjelse af 1964, stemmeretsloven af 1965 og en højesteretsdom af 1966 fjernede de sidste hindringer for negrenes udøvelse af deres stemmeret. Pastor Martin Luther King lærte dem at bruge den - og betalte for det med sit liv i 1968. Sydens hvide begyndte at se sig om efter et andet parti, og i 1972 vandt Nixon hele syden (og alle andre stater undtagen Massachusetts og District of Columbia). Pastor Jesse Jackson har i år fuldført Kings livsværk, og i år kan intet af de to partier regne sikkert med syden. Derfor møder det ene med en præsidentkandidat og det andet med en vicepræsidentkandidat fra Texas.

Tredie udbrud fra Roosevelts koalition var fabriksarbejderne, "blue-collar workers". De er ikke så talrige som i Roosevelts dage, men de er der. Tre ting fik i firserne mange af dem til at stemme på Reagan. For det første stagnerede deres realløn, og det gjorde dem skattebevidste. For det andet stammer mange af dem fra Østeuropa. Deres slægtsbe-

vidsthed gør dem antikommunistiske og forsvarsvenlige. For det tredje er jo polakker, irere og italienere katolikker. For dem trænger mange andre ting end økonomi sig på: svangerskabsafbrydelse, dødsstraf og skolars morgenbøn og troskabserklæring til flaget.

Hvad specielt svangerskabsafbrydelse angår, så var det afgørende gennembrud højesteretsdommen af 1973 i sagen *Roe versus Wade*: Enkeltstatslovgivning, der lagde hindringer i vejen for svangerskabsafbrydelse, fandtes at stride mod den 14. forfatningstilføjelse af 1868 om individets frihed. Derimod erklærede en ny højesteretsdom af 1977, at den 14. forfatningstilføjelse ikke gav en kvinde ret til at få sin svangerskabsafbrydelse betalt af det offentlige.

Magtens tredeling betyder, at højesteretspraksis til enhver tid kan annulleres af en forfatningstilføjelse. Republikanerne ønsker en forfatningstilføjelse, der forbyder svangerskabsafbrydelse; demokraterne ønsker ingen. Måske ligger her en af grundene til, at Bush er mere populær hos mænd end hos kvinder og Dukakis mere populær hos kvinder end hos mænd.

Økonomi

Højkonjunktoren giver Bush medvind. Ifølge *The Economist* (1988: 85) er vor ledighedsprocent lav i internationalt perspektiv:

Italien	16
Holland	14
Frankrig	11
Tyskland	9
USA	5
Japan	2

Både Bush og Dukakis lover vore arbejdsløshedsør "good jobs at good wages" men er ikke meddelsomme om midlerne. Kan vi sige noget om partiernes økonomiske grundopfattelser?

Her er det fristende at tænke i skemaer, og lad os falde for fristelsen. Rent skematisk lod indtil fornylig demokraternes økonomiske doktrin sig karakterisere som efterspørgsels-sideøkonomi. Efterspørgselssideøkonomi vil sige, at efterspørgselen altid vil skabe sit eget udbud: En virksomhed vil altid passivt tilpasse sit vareudbud til den til enhver tid gældende efterspørgsel. Renten betragtes som et monetært fænomen og bestemmes af efterspørgsel efter og udbud af penge. Den kan altså sænkes ved at øge pengemængden, og dette vil stimulere efterspørgselen.

Republikanernes økonomiske doktrin lod sig omvendt karakterisere som udbudssideøkonomi: udbudet vil altid skabe sin egen efterspørgsel. En virksomhed vil vælge at producere det vareudbud, der ved den til enhver tid gældende realløn, realrente og skattesats maksimerer virksomhedens gevinst. Renten betragtes som et reelt fænomen bestemt af efterspørgsel efter investering og udbud af opsparing. Den kan ikke sænkes ved at øge pengemængden. Det ville blot give inflation. Efterspørgselsstimulans er overflødig. Nationalprodukt bliver altid til nationalindkomst, og hvis renten har skabt ligevægt mellem opsparing og investering, vil nationalproduktet simpelthen efterspørge sig selv uanset opsparingens størrelse.

Det er let at associere disse to diamentralt modsatte grundopfattelser med henholdsvis Keynes og Friedman (ny klassisk nationaløkonomi). I professionen er den første ude af kurs, den sidste i høj kurs.

Men kan vi også associere de to grundopfattelser med henholdsvis demokrater og republikanere? På konventet i Atlanta nævnte Dukakis ingen efterspørgselsstimulanser men derimod faguddannelse og omskoling – altså udbudssiden. Hvad republikanerne angår, så har renten i de forløbne 8 år jo aldeles ikke skabt ligevægt mellem opsparing og in-

vestering men derimod mellem opsparing på den ene side og investering *plus* budgetunderskud på den anden side. Renten ville have været endnu højere, hvis japanerne ikke havde finansieret en stor del af budgetunderskudet og derved på 8 år forvandlet os fra stor kreditnation til stor debitnation. På konventet i New Orleans nævnte Bush aldrig budgetunderskudet. Derimod lovede han, at han aldrig ville forhøje skatterne. Det vil altså i praksis sige, at Bush ville fortsætte med at gældsætte vore børn og børnebørn til udlandet.

Økonomi var intet hovedtema på konventionerne og kunne heller ikke ventes at blive det. Når partierne selv er koalitioner, undgår de kontroversielle emner. Sikre emner er, for at tage dem i alfabetisk orden, børn, familie, guds frygt og patriotisme. Sikker er det også at koncentrere sig om kandidaternes personer.

Præsidentkandidaterne

Alle fire kandidater er ved udmærket helbred og har som en selvfølge fremlagt deres lægeerklæringer. Alle fire har betalt deres skat og har som en anden selvfølge fremlagt deres selvangivelser. Tre af kandidaterne viste sig at være millionærer, og det diskvalificerer ingen. Nogle af vore største præsidenter, for eksempel Kennedy og de to Roosevelt'er, var også millionærer, og om millionærer ved man i alt fald, at de ikke kan bestikkes!

Michael Dukakis, 54, er guvernør i Massachusetts, hvor hans styre har været pletfrit. Som type ligner han Helmut Schmidt: en "doer", en "Macher", der får tingene fra hånden. Som Schmidt er han en mand af få ord – og aldrig de dyre – og han fortæller sig ikke. Dukakis er ikke millionær og har enkle livsvaner. Han kører med tunnelsporvogn til kontoret, han slår sit græs med håndkraft,

han ejer en ældgammel sneplov i fin stand samt en Dodge fra 1983, ligeledes i fin stand. Dukakis er af græsk afstamning men taler flydende spansk. Det kommer ham tilgode i de to store nøglestater Texas og Californien.

George Bush, 64, har dyrere vaner og taler hverken spansk eller noget andet fremmedsprog. Men han er i alt fald bosat i Texas, og han er ærlig, hæderlig og modig. I den anden verdenskrig tjente han i stillehavsflådens luftvåben og blev skudt ned fire gange. Han har gjort tjeneste som ambassadør til FN og til Kina. Så er han jo altså vicepræsident, hvilket lyder af mere end guvernør men egentlig ikke er det. Sålænge præsidenten er i live, er en vicepræsidents rolle hovedsagelig ceremoniel. Måske er det derfor, at ingen sidende vicepræsident er blevet valgt til præsident siden van Buren (1836). Hvad Bush angår, så taler han gerne om, at Dukakis mangler udenrigspolitisk erfaring. Men adspurgte om Reaganadministrationens største udenrigspolitiske bommert, våbensalget til Iran, kan Bush kun svare, at han aldrig blev bedt om at tage stilling til sagen og intet vidste derom.

Vicepræsidentkandidaterne

En vicepræsident skal med minutters varsel efterfølge en præsident, der som Lincoln (1865), Garfield (1881), McKinley (1901) eller Kennedy (1963) myrdes i embedet eller som Harrison (1841), Taylor (1850), Harding (1923) eller Roosevelt (1945) dør i embedet eller som Nixon (1974) må forlade det i vanære.

Det giver ni tilfælde i halvandet århundrede. En sådan hyppighed må være stor nok til at minde en præsidentkandidat om at finde en vicepræsidentkandidat, der ligner ham selv - husk på vore astronomisk fikserede valgperioder. Men da vor valg måde tvinger hvert parti til selv at være en koalition, er fristelsen

stor til at bruge vicepræsidentkandidaten til at skabe "balance" på listen.

Lloyd Bentsen, 67, skal skabe nord-syd-balance på den demokratiske liste. En vicepræsidentkandidat skulle jo i alt fald kunne vinde sin hjemstat for listen. Bentsen er senator fra Texas, en stor (14 millioner indbyggere), vigtig og omstridt stat. Skønt af dansk afstamning taler også Bentsen flydende spansk. Ideologisk ligger han til højre for Dukakis, ikke så lidt endda. Men da de labile stemmer ligger i centrum, bør en demokratisk præsidentkandidat netop have en vicepræsidentkandidat, der ligger til højre for ham selv.

Af ganske samme grund bør en republikansk præsidentkandidat have en vicepræsidentkandidat, der ligger *til venstre* for ham selv, og det gør Dan Quayle, 41, ikke. Han tiltrækker republikanernes yderste højrefløj, men til hvad nytte? Den løber jo ingen vegne på valgdagen. Også Quayle skal skabe nord-syd-balance på listen, men han er senator fra Indiana, en mindre stat (6 millioner indbyggere) - husk på vore flertalsvalg i enkeltmandskredse. Endelig viste det sig i New Orleans, at Quayle ved at søge ind i den lokale nationalgarde i 1969 unddrog sig tjeneste i Vietnamkrigen. Bush havde haft 4 måneder til at finde Quayle.

Forsvar og udenrigspolitik

Med datidens våben var USA i den anden verdenskrig det eneste territorium, der ikke kunne nås af nogen fjende: for sidste gang i historien lå vi i sikkerhed bag to oceaner. Med verdens største og mest produktive økonomi måtte vi gå ud af den anden verdenskrig som verdens førende magt, både økonomisk og militært. Omkring det tyvende århundredes midte hørtes betegnelsen "det amerikanske århundrede".

Siden da er de øvrige krigsdeltagere kommet til hægterne og udfordrer os, økonomisk som Vesteuropa og især Japan og militært og i rummet som Sovjetunionen.

Paul Kennedy (1987) har skrevet et veldokumenteret og massivt værk om stormagters stigen og fald. Han finder USA underkastet den samme lov som svundne århundreders Spanien, Holland og Storbritannien. Vi viser samme tilbøjelighed til af gammel vane at påtage os større forpligtelser, end vore ressourcer kan indfri. Resultatet har som sagt været, at Reaganadministrationen på 8 år forvandlede USA fra storkreditor til stordebitor.

Dukakis var den af de to kandidater, der kom nærmest til at indrømme, at USA er overforpligtet, "overcommitted". Nu da Vesteuropa og Japan er kommet sig efter krigen og møder med store betalingsbalanceoverskud, kunne Dukakis ikke forstå, hvorfor en gennemsnitlig amerikansk skatteyder skal af med US \$1164 til forsvaret, når den gennemsnitlige tyske og japanske slipper med henholdsvis \$454 og \$163. Apropos NATO: under sidste danske valg blev Danmark genstand for en lidet smigrende opmærksomhed i amerikanske medier. Man hørte ordet "free rider" brugt om Danmark med ekkoet "Trittbrettfahrer" fra Tyskland.

Udlandets mening om vore kandidater? Japanske og tyske politikere frygter, at Dukakis ville give efter for protektionistiske strømninger. Britiske politikere frygter, at begge kandidater ville nedskære det amerikanske forsvar i Europa.

Slutning

I skrivende stund er der endnu to måneder til valgdagen, og meget kan ske inden: attentat, børskrak i Tokyo eller hjemme, Gorbachovs fjernelse, hvad ved vi?

Vi ved i det mindste, at de opgaver, der kommer til at ligge på skrivebordet i det Hvide Hus, vil blive de samme, hvem beboeren så bliver. Vi ved også, at den gæld og det budgetunderskud, han arver fra sin forgænger, også vil blive de samme og vil afstikke snævre grænser for de midler, der vil stå til hans rådighed ved opgavernes løsning. Desto vigtigere vil det blive at finde frem til de rigtige løsninger, og her vil han behøve al sin snarrådighed og evne til at finde frem til en sags kerne. Selvfølgelig kan det gøre en forskel, hvem han bliver.

Referencer

Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers - Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York: Random House, 1987.

The Economist, 13-19 August 1988.

Det amerikanske præsidentvalg

Hans Jørgen Nielsen

Der er et godt gæt på resultatet af det amerikanske præsidentvalg. Nemlig, at ingen ved, hvad det ender med. I foråret og forsommeren førte demokraten Dukakis stort. Opinionsmålinger viste et forspring på 10-15 procent frem for George Bush. Det hele så ud til at være afgjort. Men midt på sommeren skiftede billedet. Nu fik George Bush et forspring. Det ændredes dog snart til dødt løb.

Bush og Dukakis

En del af udsvingene forklares ved selve processen. De republikanske primærvalg var hurtigt afgjorte. George Bush ville blive opstillet. Dermed blev det demokraterne, der dominerede medierne, og dermed også meningsmålingerne. Efter begge partiers konventioner var de begge med igen. Men en del af usikkerheden skyldes også, at ingen af de to kandidater er af den type, der kalder på det store engagement.

George Bush havde ikke rigtigt fået mulighed for at markere sig under Reagan. Han var den loyale vicepræsident, men det betød netop, at han virkede anonym. Det var et problem i forbindelse med Iran-Contra-skandalen. Havde han kendt til manipulationerne, var det slemt. Men havde han ikke været til stede ved afgørende møder, var det heller ikke godt. For hvad lavede han så egentlig? Det kørte diskussionen på en tid lang. Ikke den mest interessante eller oplysende debat. Men et tydeligt tegn på George Bush's alvorligste problem: Billedet af en nydelig herre. Med fin baggrund fra et rigmandshjem og Yale University. En New England'er, der fremstillede sig som Texasmand. Men uden den markante profil. "Var han en leder?" blev der spurgt.

Her var Dukakis bedre stillet. Han havde ligeledes den rigtige baggrund. Ikke Yale, men Harvard. Også han lagde dog vægt på noget andet: At hans forældre var græske immigranter. Men leder var han. Guvernør i Massachusetts, også New England, fra 1974 til 1978 og igen fra 1982. Afbrydelsen skyldtes ikke, at republikanerne havde vundet et valg. Men derimod at hans eget parti nægtede at genopstille ham. Han havde fornærmet alle med sin arrogance. Men han kom igen efter at have brugt sit politiske eksil til endnu et Harvard-ophold. Og efter at have lært at begå sig.

Dukakis havde en oplagt fordel. Han var respekteret for sin kompetence. Og han kunne slå stærkt på det såkaldte Massachusetts-mirakel. Staten var gået fra at være staten med den højeste til at være staten med den laveste arbejdsløshed i USA (1). Og han havde kunnet få statsbudgettet til at balancere uden at hæve skatterne. Det var gode argumenter i en periode, hvor der var almindelig bekymring over kurs-chok på Wall Street, rekordhøje handelsbalanceunderskud og svære vanskeligheder i Washington med at få forbundets underskud nedbragt.

Men også Dukakis havde problemer. Før kampagnen var han ikke videre kendt uden for sin hjemstat. Det blev han. Men han var - og er - mere den respekterede teknokrat end den store folkefører (2). Mere sarkastiske iagttagere kommenterede dog med, at efter 8 år med Reagan havde man haft nok karisma.

Dygtige eller udygtige, er det imidlertid ikke kandidater, der peger på det store engagement. Ingen binder sig rigtigt til dem, og der skal ikke meget til at svinge præferencerne i opinionsmålingerne. Og heller ikke ved det

endelige valg. Der er ingen Reagan denne gang.

Temaer: Lederskab, Kokain og Velfærd

Den hurtige afgørelse i de republikanske primærvalg havde endnu en konsekvens: Det blev demokraterne, der dominerede temaerne. På mange måder er præsidentvalget i år et valg uden de stærke konturer. Der er ikke dramatiske spørgsmål a la raceuro, et gidseldrama som i 1980 eller en Vietnamkrig, man må se at få afsluttet. Det drejer sig mere om skattepolitik, budgetunderskud og velfærds politik.

Men der er naturligvis de evindelige henvisninger til 'lederskab'. Den betydning, begrebet tillægges af alle kandidater, synes at være en direkte funktion af dets vaghed. Og der kom en debat om stofmisbruget. På den ene fløj giver det anledning til krav om øget brug af dødsstraf og forstærket indsats af kystvagt med mere. Men problemet skiftede til i højere grad at være et tema for demokraterne. Ikke mindst takket være Jesse Jackson. Der blev lagt stærkere vægt på de sociale aspekter.

Og også mere generelt skiftede valgtemaet i retning af, hvor meget velfærd der skal være. Problemet er ikke mere, hvor der kan skæres ned. Men hvilke ordninger, der skal opbygges. Problemet med de hjemløse og de sidste års begrænsninger i det sociale boligbyggeri var fremtrædende i den almindelige debat. Demokraterne pressede på for en handelslov med en god portion protektionisme, men også med krav om 60 dages varsel ved masseafskedigelser. Det sidste førte til et veto fra præsident Reagan, men man gik videre med sagen. I Massachusetts underskrev Dukakis en lov, der pålagde alle arbejdsgivere at sørge for sygeforsikring for deres ansatte. Det henviste han stærkt til under primærvalgene

som en model for hele USA. Og i kongressen blev gennemført en lov med offentlig dækning af udgifter for "katastrofe sygdom" (ulykker og lignende). Den skrev Reagan under. Alt sammen er det måske små skridt. I Massachusetts var 90 procent af lønmodtagerne sygeforsikrede, før loven blev underskrevet. Der vil også stadig være huller. Men lagt oven i de allerede eksisterende folkepensions- og socialforsikringsordninger kan de bringe USA meget tættere på europæiske velfærdsstater.

Uafklarede temaer

Denne tema-oversigt er præget af den demokratiske dominans i forårets kampanjer. Men republikanerne kan komme igen. Det er allerede sket i opinionsundersøgelserne. Og der er temaer, der vender den anden vej. Og som enten har været oppe eller med stor sikkerhed kommer det.

Fra republikansk side har man været fremme med 'Gud, Flaget og den elektriske stol'. Bush slår på genindførelse af bøn i skolerne, Dukakis kritiseres for i Massachusetts at have bremset skolernes daglige bekendelse til flaget, og republikanerne kræver obligatorisk dødsstraf for mord med forbindelse til narkotikahandel. Dukakis kritiseres modsat for en liberal strafferetspraksis (3). Temaet er af lidt usikker karakter. Dødsstraf støttes af 75 procent af vælgerne. Men på den anden side er temaet gammelt. Mere vigtig er den generelle strategi: At fremstille Dukakis som en New England liberal. Det kan gøre det vanskeligere at genvinde de demokrater, der i 1984 stemte på Reagan. Men Dukakis' valg af en konservativ Texas-demokrat som vicepræsidentkandidat kan på dette punkt vanskeliggøre den republikanske strategi.

Mere alvorligt kan det blive, at republikanerne er kraftigt i gang med at se nærmere på Massachusetts-miraklet. Det kan undergra-

ve Dukakis' position: Hans væsentligste fortrin er hans evner som guvernør. Og der er spørgsmålstegn. Økonomer har således beregnet, at det meste af ændringen fra arbejdsløshed til "mirakel" skete i de fire år, han var ude. Og Massachusetts har også problemer med narko, med miljø, med statsbudgettet, med boliger etc. som andre dele af landet. Et rent mirakel er det ikke. Hertil kommer, at i år er Dukakis evner som administrator sat på en speciel prøve. På grund af både fejlskøn og reformen i den amerikanske skattelovgivning har man meget svært ved at få statsbudgettet til at hænge sammen. Der er en mindre finanskrisse.

Over for Dukakis' evner står den republikanske administrations evner. Og her afhænger meget af den økonomiske udvikling. I øjeblikket er der højkonjunktur. Det gavner republikanerne. Men der er også handelsunderskud på 10-12 milliarder dollars om måneden. Det skal helst ikke stige. Sidste års meget højere tal prægede faktisk den offentlige debat kraftigt, forstærket af de voldsomme kursfald i oktober. Der er ikke langt fra den euforiske optimisme til skrækken for sammenbruddet.

Opstillingsprocessen

Fraværet af faste partiorganisationer har en markant konsekvens. Det er kandidaterne selv, der bygger en organisation op under kampagnen for at vinde partiernes nominering som præsidentkandidat. Både med hensyn til personel og med hensyn til finansiering. Og der bruges mange penge. For det forrige valg i 1984 har R.L. Berke for New York Times anslået, at demokraterne brugte ca. 80 millioner dollars før nomineringen og republikanerne 30 millioner dollars. De samlede omkostninger løb op i 325 millioner dollars. I år gættes på udgifter på 500 millioner. (R.L. Berke).

I 1984 kunne republikanerne sagtens være billige. Det var på forhånd givet, at Ronald Reagan ville blive genopstillet, hvorimod der var et hundeslagsmål blandt demokraterne. I år har meget af det samme gentaget sig. Republikanernes opstilling var hurtigt afgjort. Men hos demokraterne blev kampagnen ved og ved, også efter at det var klart, at Dukakis ville vinde. Jesse Jackson ville ikke give sig. Det var formodentligt godt for Jackson selv. Han fik sine synspunkter frem (4). Og det var i hvert tilfælde en fordel for Dukakis. Han forblev i mediernes søgelys. Før var han en lokal guvernør i en ikke alt for stor stat. Efter kampagnen var han en landspolitiker.

Kampagnen havde klart et etnisk indhold. (Tabel 1) Jackson vandt de sorte helt overbevisende, mens Dukakis næsten lige så klart vandt de jødiske vælgere og også stod meget stærkt hos katolikkerne. Jackson er ikke den eneste, der kan appellere til mindretallene. Kandidaterne appellerer blot til forskellige mindretal. En fjerde gruppe, det spansktalende mindretal, deltes med broderparten til Dukakis og en pæn portion til Jesse Jackson.

Tabel 1. Resultater fra demokratiske primærvalg.

	Dukakis	Jackson	Andre	Total
Alle	43%	29	38	100
Hvide	54	12	35	101
Sorte	4	92	4	100
Spansk	48	30	20	98
Katolikker	60	18	22	100
Jøder	75	8	17	100

Kilde: New York Times, June 15, 1988

Men først og fremmest demonstrerede den demokratiske kampagne værdien af penge, strategi og en velsmurt organisation. Dukakis samlede mange penge og brugte dem. Frem til juni, da primærvalgene var ovre, var han oppe på 24 millioner dollars. I stort omfang kom pengene fra græsk-amerikanere og i endnu større grad fra Massachusetts erhvervsliv. (Babcock, C & Richard Marin). Og

kampagnen kørte velsmurt og målbevidst. (Wertheimer, L.; Butterfield F.). Dukakis kom langt ved at være 'leder' og 'manager'.

1984-valgkampagnen var på et væsentligt punkt anderledes på den demokratiske side. Dengang var det ikke blot kandidaterne, der stablede kampagner på benene. AFL-CIO, det amerikanske LO, engagerede sig meget tidligt til fordel for Walter Mondale. Det var ikke blot den normale støtte for den demokratiske præsidentkandidat, når han først var opstillet. Man støttede Mondale fra første færd i kampen mod de demokratiske rivaler. Dette engagement er ofte beskrevet som en fiasko (5). Var det lykkedes, kunne USA være kommet meget tættere på det europæiske mønster med tætte bånd mellem partier og organisationer i valgkampe. (W. Galenson 1986:63-67). Men i 1988 har man ikke villet gentage eksperimentet, selv om chancerne denne gang er meget større for, at den AFL-CIO-støttede kandidat kan vinde (6). AFL-CIO har heller ikke haft en enkelt kandidat at samles om. Og kandidaterne på deres side vil gerne have sig frabedt at blive kaldt kandidat for særinteresser. Dette har også ført til, at kandidater, bl.a. Dukakis, har afvist støtte fra de såkaldte PACs - Political Action Committees, der ofte oprettes af interessegrupper for at omgå bestemmelser om, hvor meget der må gives til en kandidat. Kandidaterne har valgt at fremstå som ubundne af specielle hensyn (7).

Vælgerstrategier

Amerikanske valg adskiller sig på et ganske væsentligt punkt fra de fleste europæiske valg. Det er trekantdramaer. Ikke blot er der den sædvanlige skillelinie mellem venstre og højre - konkret mellem Demokrater og Republikanere. Partierne er også i konkurrence med sofaen i langt højere grad, end tilfældet er i Europa. Ved det kommende præsidentvalg skal man næppe vente mere end en valg-

Tabel 2. Fordeling af det samlede vælgerkorps

	Vinder	Stemte Demo- kratisk	Stemte Repub- likansk	3 parti	Stemte ikke	Ikke USA- borger
1968	Nixon (R)	26	26	8	38	2
1972	Nixon (R)	21	33	1	42	3
1976	Carter (D)	28	26	1	42	3
1980	Reagan (R)	22	27	4	43	4
1984	Reagan (R)	22	32	0	42	4

Kilder: Statistical Abstracts 1988: U.S. Department of Commerce, 1987. Tabellerne 397 og 420. Tallene for »ikke USA-borgere« samme kilde, årg. 1985, tabel 427.

deltagelse på 50-55 procent, på niveau med de senere valg. (Tabel 2) (8). Dette har en bemærkelsesværdig konsekvens: Præsidenten har normalt kun opslutning fra en trediedel eller en fjerdedel af den samlede vælgerskare, selv om han har flertal af de afgivne stemmer. Sofavælgergruppen er meget markant den største gruppe i vælgerkorpsen (9).

I 1930'erne og 1940'erne var valgdeltagelsen lige så lav som nu. Derefter skete der en stigning i 1950'erne til et niveau omkring de 60 procent, men så kom et fald til det nuværende niveau. Det lave niveau er det normale. Ved europæiske valg skal man være meget uheldig for at have en valgdeltagelse under 70-80 procent. Og meget højere end 90 procent er det svært at komme. Alt i alt er der i Europa kun få reserver blandt sofavælgerne. Hvad der her tæller er, om man kan hente nogle få af dem, der ellers ville stemme på et naboparti.

I USA derimod er det næsten lige så vigtigt at få folk op af sofaen. Og det giver fløjkandidater en vis indflydelse. Man ser det i primærvalg-kampagnerne:

- i det Demokratiske parti er Jesse Jackson nærmest den dårligst tænkelige kandidat, hvis det blot gjaldt om at flytte stemmer fra Republikanerne. For han ligger til venstre for Demokraternes centrum. Men han er frem-

Tabel 3. Valgdeltagelse og partivalg efter social status

	Stemte		Partivalg (pct. Demokrater)		N =			
	1976	1984	1976	1984	Stemte 1976	1984	Parti valg 1976	1984
<i>Familie-indkomst</i>								
Under \$10.000	58	58	64	56	1335	599	736	338
\$10.000-\$14.999	62	68	58	41	722	338	439	219
\$15.000-\$19.999	72	66	58	42	622	271	429	173
\$20.000-\$24.999	78	68	53	41	534	300	398	200
\$25.000 og mere	82	81	44	32	709	1153	558	908
<i>Uddannelse</i>								
Mindre end high school	58	58	64	46	1346	764	744	433
High School	68	71	55	36	2112	1489	1374	1027
Over High School	85	85	47	40	759	626	608	513
<i>Race</i>								
Sorte	61	66	93	89	436	313	256	198
Hvide	68	72	52	33	3763	2497	2461	1741
<i>Køn</i>								
Kvinder	66	71	55	42	2370	1626	1491	1124
Mænd	70	71	56	35	1857	1254	1241	850
<i>Fagforeningsmedlem</i>								
Både ægtefælle og IP	79	74	81	61	42	31	32	23
IP(interviewperson)	66	76	66	52	376	227	235	167
Ægtefælle	66	76	58	51	214	114	133	80
Hverken IP eller ægtefælle	68	70	53	35	214	114	1377	1130

Kilde: General Social Survey. Direkte bearbejdelse af rådata. Resultaterne for 1976 valget bygger på undersøgelserne i 1977, 1978 og 1980. Resultater for 1984 bygger på undersøgelserne i 1985 og 1986. Ved opgørelsen af valgdeltagelsen er alene set på de, der enten sagde de stemte eller at de ikke stemte (dette udelukker kun et mindre antal, uden valget, respondenter der nægter at svare etc.). Ved opgørelsen af partivalget, ses alene på de, der stemte enten demokratisk eller republikansk, med udelukkelse af den (meget lille) gruppe, der stemte på et tredje parti. Som alle Survey undersøgelser overdriber også denne valgdeltagelsen. (Her med ca. 10 pct.).

ragende til at mobilisere een vælgergruppe: Hidtil passive sorte,

- hos Republikanerne var Pat Robertson i starten af kampagnen pænt med. Han er til højre for Republikanernes centrum og derfor ikke alt for velegnet til at hente midtrevælgere. Men han fik styrke ved at mobilisere stærkt troende kredse.

Man kommer også til at se det ved det rigtige præsidentvalg. Michael Dukakis har udpeget en vicepræsidentkandidat, Bentsen, der står til højre. Dette passer fint til en strategi, der går ud på at vinde vælgere fra modstanderpartiet. Bush har også udpeget en kandi-

dat til højre: Dan Quayle. Det ville være en brøler, hvis det alene gjaldt om at fastholde midtrevælgere, der kunne være fristet af Demokraterne. Men det er meget godt til at mobilisere Midtvesten og de højreorienterede.

Vælgere

Forskellene i valgdeltagelse og partivalg er næsten klassiske. Tabel 3 ser på det sidste valg, hvor henholdsvis en demokrat vandt (1976), og hvor en republikaner sejrede (1984). Valgdeltagelsen er lavest hos sorte, hos folk med lave indtægter og hos dem med begrænset skoleuddannelse. Det er samtidigt

de grupper, hvor demokraterne står stærkest. En konklusion er snublende nær. Demokraterne ville vinde, hvis valgdeltagelsen var højere. Og som meget grov gennemsnitsbetragtning holder konklusionen muligvis. Men også kun som netop et meget groft gennemsnit.

For det første passer konklusionen ikke helt perfekt med de historiske forløb. Stigningen i valgdeltagelsen i 1950'erne faldt sammen med, at republikanerne overtog Det Hvide Hus efter 20 år med først Roosevelt og dernæst Truman som præsidenter.

Dernæst er flere af de grupper, hvor demokraterne står markant stærkt, ret små. Selvom man har et voldsomt forspring hos de sorte, hjælper det ikke meget, når der kun er 10-11 procent sorte i den aktive vælgerbefolkning. En stigende valgdeltagelse hos de sorte vil kun have marginal betydning. Og nok vandt demokraterne stort hos fagforeningsmedlemmerne. Men heller ikke dette betyder meget i et land, hvor organisationsprocenten er nede på 15-20 procent af lønmodtagerne. Heller ikke her er der meget at hente ved en øget mobilisering.

Endelig og vigtigst er forbindelsen mellem social placering og partivalg ofte meget løs. Dette gælder kun de enkelte valg. I 1984 var der for eksempel - i modsætning til 1976 - kun en ulden sammenhæng mellem uddannelse og demokratisk partivalg. Og f.eks. 1984-resultaterne for indkomst illustrerer, at republikanerne udmærket er i stand til at vinde indpas hos lavindkomst-grupperne. Måske ikke så stærkt som i højindkomst-grupperne. Men ofte nok til et flertal. Den sociale forskel bestod i 1984 i stort omfang i, at republikanerne havde et lille flertal i lavstatusgrupperne, men et voldsomt flertal hos højstatusgrupperne. Og fra valg til valg kan der ske niveauforskydninger. I næsten alle grupper stod demokraterne i 1984 markant svagere end i 1976 (10).

En demokratisk præsidentkandidat har det alt andet lige lettere hos lavstatusgrupperne end en republikansk. Men en republikaner er bestemt ikke uden chancer, som illustreret af Reagan i 1984. Det kan gå anderledes denne gang, i 1992 etc. Men der er et republikansk potentiale allevegne og også et demokratisk

Tabel 4. Politiske opfattelser og partivalg 1984.

Politisk selvopfattelse	Pct.	N=
Pct. demokrat, der regner sig for:		
stærkt liberale	77	34
Liberale	72	189
Svagt liberale	58	231
Moderate	40	725
Svagt konservative	24	358
Konservative	15	325
Stærkt konservative	23	60

Pct. demokrater blandt grupper med forskelligt syn på om det off. bruger for lidt, tilpas eller for meget til forskellige formål

Forbedring af de sortes forhold		
- regeringen bruger for lidt	55	319
- regeringens forbrug tilpas	31	411
- regeringen bruger for meget	26	177

Velfærd		
- regeringen bruger for lidt	68	173
- regeringens forbrug tilpas	38	329
- regeringen bruger for meget	28	440

Socialforsikringen ("Social Security")		
- regeringen bruger for lidt	59	978
- regeringens forbrug tilpas	36	789
- regeringen bruger for meget	25	148

Pct. demokrater blandt folk, der placerer sig forskelligt m.h.t. om regeringen skal mindske indkomstforskelle (skala fra 1 til 7)

1. Regeringen skal formindske	59	201
2.	46	77
3.	46	157
4.	34	203
5.	34	104
6.	20	69
7. Regeringen skal ikke gøre noget	19	135

Kilde: General Social Survey 1985-86 (Variable: Polviews, Natrace, Natfare, Natsoc, Eqwith). Kun vælgere, der enten stemte Demokratisk eller Republikansk er medtaget. I flere af tilfældene mindskes antallet af interviews af, at en del har fået forelagt alternative spørgeskemaudkast.

de fleste steder. Alt afhænger af, hvem der mobiliserer hvilket potentiale. Det gælder med hensyn til at flytte stemmer hos de aktive vælgere. Og det gælder med hensyn til at få folk op af sofaen.

De ideologiske forskelle var i 1984 nærmest lidt klarere end de sociale, (tabel 4). Demokraterne stod stærkere hos folk, der regnede sig for liberale, dem, der gik ind for flere offentlige udgifter til velfærdsformål, og hos

dem, der ville have udligning. Men igen er størrelsesforholdene værd at have i betragtning. De grupper, hvor demokraterne stod virkeligt stærkt, var ofte små, mens tingene var mere uklare hos de noget større midtergrupper, med mere ligevægt mellem de to partier.

Intet er afgjort på forhånd. De store sociale og ideologiske grupper er ikke fast og markant bundet op til et af de to partier. Partibalancen kan svinges.

Tabel 5. Partiidentifikation 1984.

	1976			1984		
	Hældningens retning			Hældningens retning		
	Demokratis	Republikansk	Ingen	Demokratis	Republikansk	Ingen
Stærke partitilhængere	19	10		20	15	
Svage partitilhængere	25	17		23	18	
Uafhængige, men med parti-hældning	11	8		9	10	
Uafhængige			9			6
	55	35	9	52	43	6
N=	2728			1972		

Kilde: General Social Survey. Direkte bearbejdelse af rådata. Resultaterne for 1976 valget bygger på undersøgelserne i 1977, 1978 og 1980. Resultater for 1984 bygger på undersøgelserne i 1985 og 1986.

Den samme konklusion får man ved endnu et kriterium: partiidentifikationen. I amerikansk valgforskning er denne blevet brugt som et nøglebegreb. Den skulle angive vælgernes basale orientering til partierne. Det er ofte blevet indvendt, at man derved ender i en tautologi: Man kommer til at forklare, at en person stemmer demokratisk ved at hen-

vise til, at han regner sig for demokrat (partiidentifikationen). Men problemet er i nogen grad det modsatte. Nemlig, at partiidentifikationen ofte ikke siger så meget. Folk stemmer tit på tværs af deres parti.

Umiddelbart skulle demokraterne have en fair chance for at vinde stort set alle valg. Ta-

Tabel 6. Partiidentifikation og stemme for det demokratiske parti.

	Demokrat		Uafhængig		Republikaner	
	Stærk	Svag	Nærmest Demokrat	Nærmest Republikan.	Svag	Stærk
1976	93	78	71	48	25	7
1984	90	57	58	25	9	2
Diff.	3	21	13	23	16	5
N=						
1976	519	692	309	241	223	271
1984	382	444	181	124	193	287

Kilde: General Social Survey. Direkte bearbejdelse af rådata. Resultaterne for 1976-valget bygger på undersøgelserne i 1985 og 1986.

Tabel 7. Reagan-demokrater, rigtige demokrater og kærnerrepublikanere

Definition. Stemme Parti-id	»Kærne- demo- krater«	»Reagan demo- krater«	»Kærne- republi- kanere«	Forskel mellem Reagan-demokrater og	
	Demo Demo	Repu Demo	Rep Rep	Kærne- demo- krater	Kærne- Republi- krater
Pct., der mener der bruges for lidt på:					
- de sortes forhold	52	28	26	-24	+2
- velfærd	34	12	9	-22	+3
- socialforsikringen	61	55	40	-6	+15
Pct., der regner sig for liberale	39	20	10	-19	+10
Pct., der tilhører en fagforeningsfamilie	29	23	12	-6	+11
Pct. med familieindkomst under \$15.000	38	26	23	-12	+3
Pct. med mindre end high school	28	28	15	0	+13
Pct. ikke-hvide	27	8	2	-19	+6
Pct. kvinder	62	57	53	-5	+4
Erhvervsfordeling					
- pct. selvstændige	10	13	17	+3	-4
- pct. privat ansatte	63	67	66	+4	+1
pct. off. ansatte	27	20	16	-7	+4

Kilde: General Social Survey. Direkte bearbejdelse af rådata. Resultaterne for 1976 valget bygger på undersøgelserne i 1977, 1978 og 1980. Resultater for 1984 bygger på undersøgelserne i 1985 og 1986.

bel 5 sammenligner igen 1984 med 1976. Kun de, der faktisk stemte, er taget med. Ved begge lejligheder anså et flertal sig for demokrater eller hældte i det mindste i demokratisk retning. Der skete en lille stigning i antallet af republikanere. Men ikke nok til at flytte det demokratiske flertal i partiidentifikationen. Demokraterne "burde" have sejret ved begge valg. Forklaringen er ligetil. Bortset fra de stærkeste partitilhængere, er vælgerne ofte mere end villige til at svigte deres parti, (tabel 6). 78 procent af de 'svage demokrater' stemte i 1976 på Jimmy Carter. Det var pænt, men 22 procent svigtede trods alt. Og meget værre var det i 1984. Kun 57 procent af de svage demokrater stemte på Walter Mondale. Hele 43 procent hjalp Reagan til endnu en periode. En populær kandidat som Reagan kan sagtens overvinde det demokratiske forspring i den grundlæggende partiorientering.

I 1984 vandt Reagan i høj grad ved at få fat i utro demokrater. Valget i 1988 kommer derfor i høj grad til at dreje sig om den type vælgere, der nok regner sig for demokrater, men ikke går af vejen for at stemme republikansk. Vinder Duakis ikke "Reagan-demokraterne" tilbage, kan han godt opgive. Og mister Bush dem, har han tabt. Reagan-demokraterne er næsten, som man kunne forestille sig, (se tabel 7). I nogle henseender ligner de "kerne-demokraterne" - de vælgere, der regner sig for demokrater og stemmer derefter. Og i andre henseender ligner de mere "kerne-republikanere": Folk, der både regner sig for republikanere og stemmer republikansk. De ligger imellem rigtige demokrater og rigtige republikanere. Men ikke nødvendigvis midt imellem. For i nogle henseender ligger de tæt på den ene gruppe og i andre henseender tæt på den anden.

En del af forklaringen på de usikre valg er derfor nok også usikkerheden i parti-identifikation. En del vælgere regner sig for demokrater. Men de kunne lige så godt være republikanere. Hvad de også somme tider er, når de stemmer.

Afsluttende bemærkninger

Denne gang er der ikke meget, der kan svinge vælgere væk fra deres normale tilhør. Dette kan give den grundlæggende partiidentifikation en noget større chance. Og dermed et plus til Dukakis. Men andet taler modsat: De fleste amerikanere mærker gode tider, men faldende arbejdsløshed og stigende velstand. Det ledsages i voldsomt omfang af stigende udlandsgæld (11). Men skylden lægges ofte på unfair konkurrence fra Fjernøsten og ikke på manglende dygtighed på hjemmebane: USA kunne sagtens konkurrere, hvis japanerne ville give dem lov. De gode tider giver George Bush et plus. Om de to plusser er lige store, er et andet spørgsmål.

Tilbage står de effektive kampagne-maskiner. Dukakis er allerede kommet langt ad den vej. Mere usikkert er det, hvor langt det bærer i den videre kampagne. George Bush er heller ikke karismatisk eller i besiddelse af det markante budskab som Regan. Men også han kan stable et organisations-maskineri på benene. Valget kan blive afgjort af, hvilken maskine, der kører bedst eller med færrest mulige fejl. Men der kan komme til at mangle en evne til at mobilisere vælgere. Valget er ikke alt for farverigt.

Noter

- (1) I primærvalgs-perioden cirka 2 procent arbejdsløshed mod cirka 6 procent i USA som helhed. Amerikanske arbejdsløshedstal er ikke uden videre sammenlignelige med de hjemlige. Deltidsarbejdsløse medregnes ikke, og man skal være aktivt arbejdssøgende. Har man opgivet at få arbejde, regnes man for udtrådt af arbejdsmarkedet. D. Hibbs anslår, at

amerikanske tal skal forhøjes med mellem en trediedel og halvdelen. (D. Hibbs 1987:45-46). Det betyder imidlertid blot, at de samlede amerikanske arbejdsløshedstal peger på et større problem, end det fremgår ved en direkte sammenligning med danske tal, mens Massachusetts stadigvæk har meget høj beskæftigelse. Reelt er der en udtalt mangel på arbejdskraft i mange brancher og områder. Det tæller i det demokratiske parti med de mange arbejdervælgere.

- (2) Episoden med den manglende genopstilling i 1978 er nok glemt. Men stadigt er der i Massachusetts noget blandede holdninger, der blandt andet kom frem ved, at Jessie Jackson uden nogen som helst kampagne – og med meget få sorte i staten – kunne få 20 procent af stemmerne ved det demokratiske primærvalg i staten. Nu i efteråret har det været endnu værre. Selv i sin hjemstat er han ved at miste forspringet. I juli viste en undersøgelse fra Boston Herald et 14 procents forspring, men den 31. august havde samme avis 42 procent til både Dukakis og Bush blandt Massachusetts vælgere. En anden undersøgelse gav dog stadigt Dukakis en føring i hjemstaten på 7 procent. Men det er også meget lidt i en klart demokratisk stat. (Daily Hampshire Gazette, Northampton, MA, Sept. 1, 1988). Til venstre kritiserer man, at balancen på statsbudgettet er opnået ved besparelser på meget følsomme sociale områder, og der er alvorlige problemer med miljø og trafik. Vigtigere er dog formodentlig, at Dukakis som person regnes for kold.
- (3) Massachusetts har ikke dødsstraf, og mordere kan få udgangstilladelse. En del af ståhejen hang sammen med et nyt mord begået af en morder på orlov. Men egentlig liberal er lovgivningen ikke. Man kan få dobbelt livsvarigt fængsel. Bortset fra, at den ene af straffene per definition falder væk, er det alvor med det livsvarige.
- (4) Det gav også mandater til partiets konvent og dermed ekstra basis for at øve indflydelse på partiets program. Reglerne svinger fra stat til stat, men hos demokraterne er der i varierende grad en forholdsmæssig fordeling af statens delegerede i forhold til stemmetallet. Jessie Jacksons andel af delegaterne ved det demokratiske konvent kom temmeligt præcist til at svare til hans andel af stemmerne ved de demokratiske primærvalg. Noget andet er, at Jessie Jackson-tilhængerne stod stærkere, hvor udvælgelsen af delegerede skete ved 'caucuses' (i store træk = opstillingsmøder). Her har aktivister lettere ved at gøre sig gældende p.gr. af den lavere samlede deltagelse. Den samme mekanisme gjorde sig iøvrigt gældende på den republikanske side. Pat Robertson

vandt ingen rigtige primærvalg, men 3 'caususes'. (William Schneider).

(5) Under primærvalgene måtte AFL-CIO lide den tort, at sorte arbejdere stemte på Jessie Jackson og ikke på Mondale, trods anbefalingerne fra deres fagforbund. Det kunne man næsten have sagt sig selv på forhånd. Værre var det, at en meget stor del af medlemmerne endte med at stemme på Reagan. (Se senere tabel 3). Men stadigvæk stemte et flertal af fagforeningsmedlemmerne imod Reagan. Værst var det, at Reagan simpelthen vandt stort. Man stod som taber og fik demonstreret fagforeningernes svaghed. De har så få medlemmer, at deres stemmeafgivning ikke kan ændre en landstendens. Og som bi-effekt blev fagforeningerne i 1984 stemplet som en 'særinteresse', hvis indflydelse er noget negativt.

(6) Der er på mange måder også støtte til en stor del af fagbevægelsens synspunkter: Beskyttelse mod udenlandsk konkurrence, opsigelsesfrister ved masseafskedigelse, etc.

(7) Problemet kan være det modsatte: At specielle interesser er afhængige af kandidaten. En af Dukakis' konkurrenter hos demokraterne kommenterede Dukakis' mange penge med: 'You have to be a sitting governor. Then You've got the lawyers and the landfill operators and the bond dealers. They don't love you enough to give \$1000, but they've got to do it'. (Babcock, C.H. R and R. Marin).

(8) På grund af formen for den tilgængelige statistik indgår en gruppe, der slet ikke har valgt, nemlig bosiddende uden statsborgerskab. Da USA har et indvandringsboom, er dette en gruppe af tiltagende betydning.

(9) Tolkninger af valgresultater som udtryk for "bølger" i vælgerbefolkningen bliver dermed også farlige. Ronald Reagan stod klart for en anderledes politik end Jimmy Carter, da han besejrede denne i 1980. Man kan med megen rimelighed tale om en højredrejning. Men næppe om en højrebølge; Næsten halvdelen af vælgerne bevægede sig slet ikke, men holdt sig hjemme på sofaen. "Bølgen" bestod i 6 procents nedgang for demokraterne, hvoraf halvdelen ikke engang gik til Reagan, men til en kandidat fra et "uafhængigt" parti (i 1980: John Anderson, der var tidligere demokrat).

(10) Den samme løshed finder man iøvrigt også på et andet kriterium, der ikke vedrører sondringen mellem høj og lav status, nemlig offentlig ansættelse. I 1984 havde offentligt ansatte ikke umiddelbart mange grunde til at stemme republikansk. Reagan var in-

gen ven af den offentlige sektor. Demokraterne stod da også stærkere hos offentligt ansatte end hos privat ansatte. Men forskellen var dog ikke stærkere, end at Reagan alligevel fik halvdelen af de offentligt ansattes stemmer. (Tabel udeladt).

(11) Omregnet til Danmarks indbyggertal svarer sidste års handelsunderskud til 22-25 milliarder kroner, lidt afhængig af hvilken kurs man bruger. Hertil kommer, at renter af gammel gæld er ved at spille en vis rolle.

Litteraturliste

Babcock, C.R. & R. Marin: 'Greeks, and Bay Staters, Bearing Gifts'. *The Washington Post National Weekly Edition*, June 6-12, 1988

Berke, R.L.: 'Big Money's Election-Year Comeback'. *The New York Times*, August 7, 1988

Butterfield, F.: 'Dukakis'. *The New York Times Magazine*, May 8, 1988

Galenson, W. 1986: 'The Historical Role of American Trade Unionism' i S.M. Lipset (ed.): *Unions in Transition*. San Francisco: ICS Press

Hibbs, D. 1987: *The American Political Economy*. Cambridge and London: Harvard University Press

Schneider, W.: 'A Nagging Discrepancy'. *The Boston Globe*, July 8, 1988

Wertheimer, L.: 'Dukakis' Secret to Success: He Wouldn't Budge'. *The Washington Post National Weekly Edition*, June 20-26, 1988

Det amerikanske præsidentembede under forandring

Tom Bryder, Institut for Samfunds-fag, Københavns Universitet

Indledning

Forandringernes tid for det amerikanske præsidentembede kan siges at have sin begyndelse ved tidspunktet for det store børskrak i 1929. I forbindelse med dette begyndte man at efterlyse reformer i præsidentembedet, dels for at forhindre gentagelser, og dels for at afbøde eftervirkningerne af børskraket i form af voksende arbejdsløshed og økonomisk stagnation.

Analytisk kan man skelne mellem to typer af opfattelser af, hvordan rollen som præsident i USA skal spilles. Den første opfattelse gør gældende, at præsidenten bør forholde sig passiv og neutral vis-a-vis forskellige politiske grupperinger og interessegrupper. Han bør, ifølge denne opfattelse, være en slags primus inter pares. Den anden opfattelse lægger vægt på, at indehaveren af præsidentembedet bør gribe ind i politikken og sørge for en fast ledelse af de beslutningsprocesser, der på en afgørende måde former de amerikanske borgeres og resten af menneskeheds hverdag for den sags skyld.

Også når det gælder graden af formalisering af embedsudøvelsen, har meningerne været delte. Tendensen har imidlertid været, at præsidentembedets forskellige funktioner i langt højere udstrækning er blevet udvidet, og gennem forskellige forfatningstillæg, præjudikater og instruktioner er kompetenceudvidelsen blevet formaliseret.

Endelig kan man se på præsidentembedets udvikling i lyset af dets personaleekspansi-

on. Formaliseringen og udvidelsen af embedets funktioner har rent numerisk medført en betydelig udvidelse af staben omkring Det Hvide Hus. Nye rådgivende organer, planlægningsorganer og beslutningskollegier har set dagens lys de sidste 50 år.

Der har således ikke været tale om blot og bart en forandring i tyngdepunktet i de områder, hvor præsidenten, ifølge konstitutionen, har klart afgrænsede beføjelser. Det har snarere drejet sig om en metamorfose, og det er næppe muligt at sammenligne vilkårene for udøvelsen af embedet i dag med de vilkår, der gjaldt for 50 år siden.

Mere præcist kan man skelne mellem fire forskellige forhold, der understøtter en sådan påstand:

1) Fra at være en rolle, hvorfra der burde udvises en "interesse" for, hvad der skete i Kongressen, forventes præsidentembedet nu regelmæssigt at tage initiativer og søge aktiv støtte for en lovgivning indenfor de fleste policy-områder. I forlængelse af dette har præsidenten også fået en meget mere accentueret rolle som bedømmer af lovgivning, som er initieret fra andre kilder end selve præsidentembedet, således at præsidenten i større udstrækning end tidligere kan udøve veto mod forslag, han ikke billiger.

2) Fra en tilstand, hvor præsidenten normalt udøvede få unilaterale beføjelser, har tendensen været, at han nu i flere og flere tilfælde direkte kan gøre sin magt gældende gen-

nem eksekutive ordrer og andre handlinger, som ikke formelt ratificeres af Kongressen. Denne forandring er en konsekvens af nye statutter, domstolsbeslutninger og uformelle præjudikater.

3) Udvidelsen af præsidentens stab har, som tidligere omtalt, været betydelig. Foruden at antallet af stillinger, der direkte er knyttet til Det Hvide Hus, er forøget, er det også i større og større udstrækning blevet til en praksis, at staben omkring præsidenten "låner" folk fra andre dele af Washington-bureaukratiet. Uden denne personelle ressourceforstærkning ville det have været umuligt at gennemføre de udvidelser af præsidentens magtbeføjelser, der tidligere omtales under punkt 1-2.

4) Sidst, men ikke mindst, er offentlighedens interesse for præsidenten og præsidentembedet som sådan vokset i lyset af USA's stormagtspolitiske rolle, og på baggrund af Watergateskandalen, Irangate og lignende spektakulære indenrigspolitiske begivenheder. Det politiske spil er blevet mere og mere komplekst, og den almindelige reaktion på dette har været at personificere embedsudøvelsen. "Karisma" og "Imagebuilding" er blevet til centrale komponenter for præsidentembedet i massemediernes tidsalder.

Identifikationen af præsidenternes dyder og fejltrin, artikuleringen af krav og opbygningen af politiske forventninger til det, der måske er et af verdens mest betydningsfulde embeder, har således i høj grad været afhængig af den selektive interesse, som medierne har vist præsidenten som person i forskellige situationer. "Public relations" er blevet til et nøgleord i en tid, hvor der i stigende grad også stilles krav til præsidentens formelle kvalifikationer for at kunne træffe afgørende beslutninger med vidtgående konsekvenser.

At vurdere præsidentens præstationer

En del præsidenter, der har været heldige med valget af rådgivere, og som har haft gode formelle muligheder for at øve indflydelse på betydningsfulde beslutninger, har kunnet nå vidtgående mål. John F. Kennedy, Lyndon B. Johnson og Ronald Reagan har alle kunnet medvirke til større forandringer af det amerikanske samfund. Andre præsidenter, som for eksempel Dwight D. Eisenhower, viste sig at have fortræffelige administrative talenter. Andre havde højtflyvende planer for, hvordan menneskeheden skulle reformeres, som for eksempel Jimmy Carter, der med sine udspil om menneskerettighederne, såvel nationalt som internationalt, kom til at fremstå som en slags moralprofet. Men der er vist ingen, der vil modsige påstanden, at Franklin D. Roosevelt nok var den, der kunne kombinere de fleste af de roller, en præsident forventes at udøve. Han fremstår i forskellige samtidshistorikeres øjne som karismatisk demagog, effektiv administrativ reformator og endda som velfærdspolitisk teoretiker af rang.

Af de vurderinger, man i dag støder på vedrørende udøvelsen af præsidentembedet, er der således nok en tendens til, at man favoriserer "aktivistiske" præsidenter, medens de, der har forskrevet sig til ikke-intervention og underkastelse i forhold til de lovgivende organer, nok karakteriseres som "middelmådige". Derfor er præsidenter som Eisenhower og Hoover blevet nedvurderet, da de åbent udtalte, at præsidenten ikke burde blande sig for meget i Kongressens arbejde. Alligevel bør man ikke undervurdere Eisenhowers rolle i institutionaliseringen af den magtkoncentration, der har været på vej siden begyndelsen af trediveerne.

Ved siden af kriteriet "aktiv/passiv" plejer man også at vurdere præsidenten efter den

rolle, han spiller på forskellige politiske arenaer. De tre mest hyppigt omtalte arenaer, hvor præsidenten kan udøve magt, er udenrigspolitikken, den administrative del af indenrigspolitikken og samspillet med lovgivningsmagten: Kongressen.

Når den internationale politik ikke frembyder nogle større vanskeligheder, er det svært at komme til at fremstå som en fremragende præsident. Lykkelige udgange på internationale kriser og fremgange på salgfeltet giver som regel altid indtryk af godt lederskab. Det er uden tvivl således, at kortvarige folkelige opfattelser af hvad en præsident duer til som regel gavnes af internationale kriser, uden hensyn til hvor tåbelige beslutninger der end tages. I Kennedyperioden gav for eksempel Svinebugtsfiaskoen korterevarige popularitetsgevinster for præsidenten. På samme måde var Johnsons beslutninger under Vietnamkrigen til at begynde med meget populære. U2-affæren gav Eisenhower popularitet.

Den administrative del af indenrigspolitikken er et område, hvor det er sværest at påvise popularitetsgevinster eller det modsatte. Man kan naturligvis se på hyppigheden af skandaler. Nixons præsidentperiode var for en del præget af korruptionsskandaler og af Watergate, og Reagans af Oliver North-affæren. Men fraværet af skandaler giver ikke nødvendigvis en forstærkelse af en præsidents popularitet, hvilket man for eksempel så i tilfældene Gerald Ford og Lyndon B. Johnson.

Spillet omkring lovgivningen og den indflydelse, en præsident kan udøve i denne forbindelse, bestemmes først og fremmest af de skiftende majoriteter, han møder i Senatet og Repræsentanternes Hus, og dels i de forskellige lovgivningskomiteer. Her spiller naturligvis også sagernes karakter en vis rolle, ligesom de forskellige støttegrupper, som

præsidenten kan mobilisere for at gennemdrive forskellige reformer, gør det. Men forskellige reformprogrammer kan være mere eller mindre ambitiøse, og de kan være fremsprunget i forskellige politiske og økonomiske konjunkturer, så sammenligninger vil næppe være meningsfulde. Ikke desto mindre foretages sådanne sammenligninger, og de vil uvilkårligt danne udgangspunkt for vurderingen af en præsident. Lad os se på nogle af disse vurderinger og dermed også på nogle træk i præsidentembedets udvikling.

Det nye præsidentembedes skabere

Herbert Hoover, (Republikaner, 1929-1932). De fleste diskussioner om Hoover plejer at tage udgangspunkt i, hvordan det økonomiske krak i 1929 kunne indtræffe. Selve kraket skete, da Hoover havde været ved magten i blot syv måneder, men ikke desto mindre er han af efterverdenen blevet bedømt på baggrund af spørgsmålene: Hvordan kunne det ske, og hvorfor gjorde han ikke noget for at afbøde effekterne?

Det er nok et uretfærdigt udgangspunkt, idet Hoover allerede et år efter krakket tabte sine majoriteter både i Senatet og i Repræsentanternes Hus. Men Hoover havde sin egen adfærdsstil, der på mange måder gik ham imod. Han havde en næsten tvangsmæssig tilbøjelighed til at se sine medarbejdere over skuldrene og blande sig i detaljer, der ofte lå udenfor hans saglige bedømmelsesevne. Richard Neustadt skriver i sit autoritative værk om det amerikanske præsidentembede:

Exponering over for detaljer kan føres for vidt... Herbert Hoover er måske det klassiske eksempel på en politiker, der gik for langt. Hoover læste for eksempel personligt ethvert brev, der blev sendt af sted fra Budgetbureauet til de eksekutive organer for at "checke" individuelle kongresforespørgsler vedrørende lovgivningen. Jeg vil ikke være den,

der påskynder, at en præsident som chef for sin stab ikke skal passe sit arbejde, men man kan ikke kræve, at han udfører hele stabens arbejde. Man må beundre Hoovers flittighed, men ikke hans dømmekraft, når det gjaldt om at finde ud af, hvad han selv burde tage sig af, og hvad han burde overlade til andre.

Franklin D. Roosevelt, (Demokrat, 1933--1945). Roosevelt tilhører nok de gennem tiderne mest lovpriste præsidenter. Hans effektivitet ses ofte som en forlængelse af hans personlighed. Han var uformel og vendte sig på en karismatisk måde direkte til befolkningen via massemedierne og anvendte en retorik, der tåler sammenligning med Churchill's. Men tiderne var dårlige, og hans reformiver fra Tennessee Valley Authority til the New Deal, kampen mod arbejdsløsheden, og senere under 2. verdenskrig samarbejdet og alliancen med Storbritannien kunne ikke skabe andet end popularitet. Han udøvede sine magtbeføjelser på en måde, ingen præsident havde gjort før, men dog foretrak han at holde de institutionelle aspekter udenfor det daglige politiske spil. Han vidste også, hvordan man skulle spille det politiske spil såvel indenfor det demokratiske parti som udadtil vis-a-vis vælgerne. Mere end nogen anden præsident medvirkede Roosevelt til at opbygge en folkelig opfattelse af præsidentembedet, der i højeste grad var personlig. Han engagerede sig i Kongressens arbejde på en måde, man indtil da ikke før havde set. Ved slutningen af hans præsidentperiode var præsidentembedets aktivisme i forhold til lovgivningen i den grad blevet accepteret, at de få kritiske stemmer herimod ikke længere kunne gøre sig gældende.

Harry S. Truman, (Demokrat, 1945-1952). Da Roosevelt døde og hans vicepræsident Harry S. Truman overtog embedet, var der næsten ingen, der vidste, hvem han var. Det var en effekt af den personlige lederstil, der

havde karakteriseret Roosevelt. Da Truman forlod embedet i 1952, var der mange, der kun huskede det republikanske slogan, der var møntet på ham. "To err is Truman". Men det var under Truman, man institutionaliserede the National Security Council, the Council of Economic Advisors og gav the Bureau of the Budget nye beføjelser. Han stolede på metoden at gøre sine forberedelser omhyggeligt, snarere end på Roosevelts metode, der stort set gik ud på at lytte til den lille mands klager, samle lidt information sammen, for så på grundlag af dette at træffe afgørelser, der gav stor publicitet.

Truman er måske blevet undervurderet mod lyset af sin forgænger, men tiden efter 2. verdenskrig var en periode i USA's historie, der bragte mange udfordringer både udenrigspolitisk og indenrigspolitisk. Marshallplanen, NATO, beslutningen om at bruge atomvåben mod Japan og amerikansk medlemskab i FN var alle spørgsmål af vital betydning, og man kan ikke sige, at Truman-administrationen spillede sine politiske kort på en middelmådig måde, tværtimod. Ikke desto mindre har det altid været administrationen snarere end manden, der har stået i forgrunden ved bedømmelsen af, hvad der skete i denne periode. Men Truman spillede en vigtig rolle ved institutionelt at befæste de landvindinger, det amerikanske præsidentembede havde vundet under Roosevelt. Han udviste også prøver på beslutsomhed, som for eksempel da han afskedigede general McArthur og sendte tropper til Korea.

Dwight D. Eisenhower, (Republikaner, 1952-1960). Eisenhower havde en militær karriere og ikke en politisk bag sig, da han gjorde entre på den partipolitiske bane. Hans måde at passe embedet på lignede meget den måde, han passede sit embede som general på under 2. verdenskrig. Han kan nok betegnes som en af de "passive" præsidenter, hvilket ikke mindst hændelserne i

Ungarn og Ægypten i 1956 bærer vidnesbyrd om. Trods sin militære baggrund eller måske netop på grund af den, var Eisenhower meget på vagt over for magtfuldkommenhed i de væbnede styrker. Det var ham, der først talte om det militær-industrielle kompleks, og trods den truende konflikt med den kommunistiske blok gjorde han sig for det meste til talsmand for en tilbageholdende politik.

Fra Kennedy til Reagan. 1960-erne blev indholdsmæssigt de store forandringsår. Berlinmuren, Vietnamkrigen, de opadgående økonomiske konjunkturer og den kulturelle optimisme, der fulgte i den øgede velstands spor, prægede på mange måder udøvelsen af magten i præsidentembedet. Kennedy forlod i en vis udstrækning de hierarkiske principper indenfor forvaltningen, der var etableret under Truman og Eisenhower, og gennem at inddrage et ungt team af universitetsuddannede eksperter i præsidentstaben og forene dette med en kollegial beslutningstagen skabtes et nyt personligt "image" af præsidenten. I Kennedy's tilfælde gav det præsidenten, men under Nixon, Ford og Carter var fokuseringen på personen snarere end embedet, noget der nærmest var belastende.

Under Reagan genvandt den personlige ledelsesstil igen sin position trods adskillige fejltagelser fra præsidentens side, når det gjaldt politikindholdet. Reagans popularitet havde sin base i de store opinionsgrupper i Solbæltet fra Texas til Californien og Midtvesten, grupper der altid havde stillet sig skeptisk til en aktiv økonomisk politik fra forbundsregeringens side. Det blev atter muligt at tale om en passiv præsidentmagt, selv om det krævede en stor og aktiv indsats at få netop det budskab igennem. For Reagan stod faktisk over for det dilemma, at efter de skuffelser, Nixon og Carter havde bragt, fordredes en aktiv præsidentmagt. Ikke desto mindre var det snarere embedet end manden,

der i de faktiske beslutninger kom til at fremstå som det centrale. De vigtigste opinionsledere var klar til at tilgive Reagan, at han ikke kom velforberedt til sine pressekonferencer, og at han fremkom med udtalelser, som han senere angrede. En sådan tolerance og overbærenhed havde man ikke tildelt Carter. Måske var der tale om en mere og mere udbredt erkendelse af, at man ikke kan holde en enkelt person ansvarlig for alt, som var eller burde være sket, noget man ellers havde vænnet sig til at gøre fra Roosevelts dage og fremover. Den politiske maskine snarere end individet, der personificerer magten, er blevet mere og mere betydningsfuld.

I dag er der et stort eksekutivt maskineri, der sørger for og overvåger, at vedtagne love bliver ført ud i livet. Det er ikke længere en ensom mand med nidkær interesse for detaljer, der styrer embedsudøvelsen, men præsidentens eksekutive kontor. Ikke desto mindre er det alligevel præsidenten, der formelt og i mange spørgsmål også reelt udøver ledelsen af dette bureaukrati.

Det Hvide Hus' Kontor. Præsidentens specielle rådgivere og medhjælpere er nærmest at betragte som en beskyttende buffer mod alle de forespørgsler, der rettes til embedet. Det består af pressesekretærer, personlige udenrigspolitiske rådgivere og sekretærer, der passer præsidentens aftaler. En af de vigtigste funktioner i dette maskineri består i at holde nær kontakt med de lovgivende myndigheder, og på den måde får præsidenten en "forlænget" arm. Men selve måden at organisere Det Hvide Hus' stab på er noget, præsidenten selv bestemmer.

Management og Budgetkontoret. Dette er nok det største organisatoriske organ, præsidenten har til sin rådighed. En del af opgaverne reguleres direkte af love, der alle går tilbage til Roosevelts tid, specielt til 1939, da kontoret formelt blev etableret. Gennem for-

skellige vidtgående økonomiske beføjelser er dette et af præsidentens mest betydningsfulde hjælpemidler til at skaffe information på den økonomiske politiks område.

Specielle ekspertorganer. The Council of Economic Advisors (CEA) og the Office of Technology Assessment (OTA) bistår præsidenten med beslutninger af vidtgående økonomiske og strategiske konsekvenser. De er begge forholdsvis nye, idet CEA blev oprettet i 1946 og OTA i 1962. Disse organer giver præsidenten adgang til økonomisk og teknisk-videnskabelig ekspertise, når han ønsker det.

Kabinettet. Ifølge traditionen skal alle chefer fra forvaltningerne og ministerierne indgå i kabinettet. Da dette i dag vil være en umulighed på grund af det store antal embedsmænd, der da skulle deltage, udvælger præsidenten selv de embedschefer, han anser for at være vigtigst at lytte til. Men oftest drejer præsidentens rolle sig om at sikre, at uenigheder mellem de forskellige departementer og ministerier bilægges på en så smidig måde som muligt. Der har udviklet sig en tradition for, at man undgår store formelle møder.

Det nationale sikkerhedsråd. (NSC). Rådet er nærmest en kabinetslignende gruppe, i hvilken præsidenten, vicepræsidenten, forsvars- og indenrigsministeren og direktøren for undtagelsestilstande sidder. Men der indgår også repræsentanter for de militære stabe og CIA. Der er skrevet adskillige bøger og artikler om the National Security Council, men den måde, rådet arbejder på, varierer meget fra præsident til præsident.

Afslutning.

Er præsidentens magtbeføjelser store eller små? Vi ved i hvert tilfælde, at de er mange. I dag er præsidenten nok i større udstræk-

ning, end forfatningsfædrene havde tænkt sig, ophavsmand til omfattende lovgivningskomplekser, og han kan desuden udøve sit veto, når han anser det for nødvendigt. Sammen med de konstitutionelle beføjelser på det udenrigspolitiske område, må man nok sige, at magtbeføjelserne er meget vidtgående, og at de er blevet kraftigt forøget de sidste 50 år. Betragter man præsidentens magtbeføjelser i dag på baggrund af de muligheder, det ansvar og de ressourcer, han havde i slutningen af 1920-erne, må man nok konkludere, at beføjelserne er større end det, man anså for at være fornuftigt, da man udråbte republikken.

USA i verdensøkonomien

Søren Bo Nielsen, Økonomisk Institut, Københavns Universitet

1. Indledning

Det er tænkeligt, at USA's økonomiske relationer med resten af verden vil få større vægt i det forestående amerikanske præsidentvalg end ved noget tidligere valg, omend det fremdeles vil være interne politiske (herunder budgetpolitiske) anliggender og sikkerhedspolitik, der vil få hovedomtale.

Faktisk har man det indtryk, at mens amerikanere tenderede til at overse de internationale virkninger af USA's økonomiske politik indtil begyndelsen af 1980-erne, så har den stærkt varierende dollarkurs og det voksende amerikanske betalingsbalanceunderskud (samt vel også amerikanske storbankers involvering i gældskrisen) for alvor gjort det klart, at USA er blevet effektivt vævet sammen med resten af verdensøkonomien.

Denne artikel belyser på forskellig vis USA som enhed i den internationale økonomi. Vi ser først i afsnit 2 på nogle størrelsesordener for den amerikanske økonomis relationer med resten af verden og for USA's betydning for andre lande. Dernæst belyses i afsnit 3 mere indgående de tre ovennævnte faktorer, der for alvor har demonstreret den amerikanske økonomiske afhængighed af omverdenen – og ikke blot resten af verdens afhængighed af USA. Selvom dette gensidige afhængighedsforhold måske ikke har været så dybfølt tidligere, har USA traditionelt været stærkt involveret i oprettelsen af internationale økonomiske institutioner og i fastlæggelsen af spilleregler for internationale transaktioner, således som det anføres i det følgende afsnit 4. Dannelsen af Den internationale Valutafond, Verdensbanken og GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)

samt iscenesættelsen af Bretton-Woods-systemet har ikke mindst været på USA's initiativ.

I realiteten har USA i kraft af sin førerskabsrolle ("hegemoni") i den internationale økonomi nok båret en uforholdsmæssig stor del af byrderne og omkostningerne ved det internationale økonomiske samarbejde, og i det afsluttende afsnit 5 argumenteres der for, at efterhånden som USA's udlandsgæld tårner sig op, vil landets lyst til fortsat at udfylde denne lederrolle være i aftagende. Spørgsmålet er da, om verdensøkonomien stille og smertefrit kan glide over i en mere balanceret magt- og byrdestruktur med udtalt koordinering af de store industrilandes økonomiske politik.

2. En statistisk belysning

Dette afsnit tilsigter at give en kort statistisk belysning af det gensidige afhængighedsforhold mellem USA og resten af verden. Der er flere facetter af dette afhængighedsforhold, som dog i sidste instans må dække over, hvorledes diverse forstyrrelser i den amerikanske økonomi påvirker den økonomiske velstand i andre lande og omvendt. De kanaler, ad hvilke sådanne chok transmitteres til omverdenen, er af karakter enten handelsmæssige eller finansielle, og afsnittet koncentrerer derfor om en afdækning af disse to typer af kanaler.

Af verdens samlede bruttonationalprodukt bliver størsteparten til i de industrilande, der er medlemmer af den økonomiske samarbejdsorganisation OECD. Inden for OECD stod USA i 1982 for godt 40 pct. af organisa-

Tabel 1. Udenrigshandelen i de største industrilande, 1987. (varer, mia dollars)

	Eksport	Import	Gennemsnit
U.S.A.	250.8	410.0	330.4
Japan	224.6	128.2	176.4
Vesttyskland	278.6	208.3	242.4
Frankrig	138.5	147.7	143.1
U.K.	130.2	145.9	138.1

Kilde: O.E.C.D. Economic Outlook, June 1988.

tionens samlede bruttonationalprodukt, mens de næste lande i rangordningen var Japan, Vesttyskland og Frankrig med andele på hhv. 14, 8 og 7 pct. USA's relativt kraftige vækst i årene siden 1982 har nærmest cementeret landets andel på to femtedele, omend valutakursbevægelserne i mellemtiden – opgørelsen af BNP-andelene forudsætter jo omregning af landenes BNP til en og samme valuta – kan have trukket andelen noget ned (og omvendt Japans andel tilsvarende en del

op). Under alle omstændigheder er USA dog fortsat det klart mest dominerende medlem af OECD, når BNP-tal lægges til grund for vurderingen.

Samtidig er USA imidlertid en relativt lukket økonomi. Mens udenrigshandelen (import af varer og tjenester, eksport eller et simpelt gennemsnit af disse) i forhold til BNP ligger på omkring 65 pct. for et land som Belgien og udgør omkring 30 pct. for Vesttyskland, så er det tilsvarende tal for USA kun lidt over 10 pct. Så hvis OECD-landenes udenrigshandel anvendes som mål for deres økonomiske betydning fremfor deres BNP, så fremstår USA som noget mindre betydningsfuld for OECD's (og hele verdens) økonomiske udvikling.

Tabel 1 indeholder – i forlængelse af disse bemærkninger – en oversigt over de store OECD-landes eksport og import af varer i

Tabel 2. USA's vareeksport og -import 1980 og 1986. (mia US dollars)

Område	Eksport 80	% af total	Import 80	% af total	Eksport 86: % af total	Import 86: % af total
Asien	44.1	20.0	58.8	22.9	50.8	23.4
Japan	20.8	9.4	33.0	12.8	26.9	12.4
Hong Kong	2.7	1.2	5.0	2.0	3.0	1.4
Korea	4.7	2.1	4.4	1.7	6.4	2.9
Vesteuropa	66.3	30.0	48.4	18.8	59.8	27.5
EF 1)	58.9	26.7	40.0	15.6	53.2	24.5
Vesttyskland	11.0	5.0	12.3	4.8	10.6	4.9
Storbritann.	12.7	5.8	10.3	4.0	11.4	5.3
Frankrig	7.5	3.4	5.5	2.2	7.2	3.3
Italien	5.5	2.5	4.7	1.8	4.8	2.2
Holland	8.7	3.9	2.0	0.8	7.8	3.6
Canada	35.4	16.0	42.0	16.3	45.3	20.9
Mellemøsten	14.3	6.5	29.3	11.4	10.4	4.8
Latinamerika	38.7	17.5	38.9	15.1	31.1	14.3
Mexico	15.1	6.9	12.8	5.0	12.4	5.7
Brasilien	4.4	2.0	4.0	1.6	3.9	1.8
Afrika	6.5	3.0	26.3	10.2	3.9	1.8
Resten af verd.	15.4	7.0	28.2	11.0	15.8	7.3
Total:	220.8	100.0	257.0	100.0	217.3	100.0

1) Grækenland, Spanien og Portugal er inkluderet i tallene for 1980.

Kilde: Direction of Trade Statistics, Yearbook 1987, og egne beregninger.

1987. Heraf fremgår, at USA's udenrigshandel ikke er meget større end Vesttysklands, men dog næsten dobbelt så stor som Japans; disse tal illustrerer, at mens Vesttyskland er langt mere åben end USA, er også Japan i virkeligheden en relativt lukket økonomi.

Hvor betydningsfuld er USA som samhandelspartner for øvrige lande og landegrupper i verden? Dette illustreres i de næste tabeller 2 og 3.

Hvis gennemsnittet af import og eksport anvendes som mål, er Canada USA's største handelspartner, tæt fulgt af Japan, hvis eksport til USA er vokset særdeles kraftigt i perioden fra 1980 til 1986. Europa, og det vil

især sige EF, tegner sig for omkring en fjerdedel af USA's udenrigshandel, mens omkring en ottendedel af samhandelen er med Latinamerika, hvor Mexico er USA's vigtigste handelspartner. Bemærk i øvrigt, at Japans eksport til USA er tre gange så stor som landets import fra USA!

En række betydelige strukturelle skift i USA's udenrigshandel præger tabel 2: Japan er blevet en meget vigtig handelspartner, ikke blot på importsiden. Det andet store "overskudsland", Vesttyskland, har ligeledes øget sin andel af USA's import, mens Canada's andel af USA's eksport er gået en del i vejret. Latinamerika, Afrika og Mellemøsten er mindre betydningsfulde for USA's udenrigs-

Tabel 3. Samhandelen med USA og dennes betydning 1980 og 1986. (mia. US dollars)

1980	Eksport til USA	% af samlet eksport	% af BNP	Import fra USA	% af samlet import	% af BNP
Japan	31.9	24.5	3.0	24.6	17.4	2.3
Korea	4.6	26.5	7.4	4.9	22.2	7.8
Vesttyskland	11.8	6.1	1.5	14.2	7.5	1.7
Storbritannien	10.6	9.6	2.0	14.0	12.1	2.6
Frankrig	4.9	4.3	0.7	10.7	8.0	1.6
Italien	4.1	5.3	0.9	6.9	7.0	1.5
Holland	1.9	2.5	1.1	6.8	8.7	4.0
Danmark	0.8	4.6	1.2	1.2	6.4	1.9
Canada 1)	41.1	60.6	15.5	41.2	67.5	15.5
Mexico	10.1	64.7	5.4	10.9	61.6	5.8
Brasilien	3.5	17.4	1.4	4.6	18.6	1.8

1986	Eksport til USA	% af samlet eksport	% af BNP	Import fra USA	% af samlet import	% af BNP
Japan	81.9	38.9	4.2	29.4	23.0	1.5
Korea	13.7	38.5	14.0	6.7	20.2	6.9
Vesttyskland	25.5	10.5	2.9	12.4	6.5	1.4
Storbritannien	15.3	14.3	2.8	12.5	9.9	2.3
Frankrig	8.8	7.1	1.2	9.7	7.5	1.3
Italien	10.5	10.7	1.8	5.7	5.7	0.9
Holland	3.8	4.7	2.2	6.0	7.9	3.5
Danmark	1.8	8.5	2.4	1.2	5.3	1.6
Canada 1)	67.2	74.9	18.5	56.1	67.1	15.4
Mexico	11.2	67.3	8.8	8.3	67.1	6.5
Brasilien	6.5	26.7	1.5	4.0	24.6	0.9

Anm.: Eksport er generelt opgjort f.o.b., import c.i.f. (Canadas import dog opgjort f.o.b.).

Kilder: IMF's International Financial Statistics, Yearbook 1987, IMF's Direction of Trade Statistics, Yearbook 1987, og egne beregninger.

handel end ved indgangen til 1980-erne; især er USA's import fra Mellemøsten, vurderet i dollars, faldet drastisk i takt med det store fald i oliepriserne.

Tabel 3 anskuer samhandelen med USA fra andre landes synspunkt. Her er for 1980 og 1986 opgjort tallene for eksporten af varer til USA i mia. dollars og i pct. af det pågældende lands samlede eksport (eksporten er her stadig regnet f.o.b.) samt landets BNP. Desuden er listet de tilsvarende tal for importens vedkommende (c.i.f.).

På eksportsiden ses det, at USA er den altdominerende handelspartner for Canada og Mexico – mellem tre femtedele og tre fjerdedele af disse landes eksport går til USA, og for Canadas vedkommende tegner denne eksportstrøm sig for ikke mindre end godt 18 pct. af BNP. Af Japans (og Koreas) samlede eksport går efterhånden næsten to femtedele til USA, men som følge af, at den japanske økonomi er relativt lukket, svarer denne handelsstrøm kun til omkring 4 pct. af Japans BNP.

Forestiller vi os, at eksportstrømmene fra landene i tabellen til USA er karakteriseret ved indkomstelasticiteter på 2, vil en ti pct.'s stigning i amerikansk indkomst eller BNP således direkte medføre eksportstigninger, der vil svare til næsten fire pct. af BNP for Canadas vedkommende og kun knap en pct. for Japan.

De øvrige lande i tabellen, de vesteuropæiske, er umiddelbart noget mindre afhængige af deres eksport til USA, idet denne varestrøm kun svarer til mellem en og tre pct. af BNP.

Omkring to trediedele af Canadas og Mexicos import hidrører fra USA, mens omkring en fjerdel af Japans, Brasiliens og Koreas import stammer fra USA. For de øvrige lande i

tabellen er under ti pct. af deres import produceret i USA. En generel stigning i priserne på amerikansk eksport, regnet i de nationale valutaer for de listede lande, vil derfor alt andet lige give anledning til den største bytteforholdsforringelse i Canada og Mexico, efterfulgt af Japan, Brasilien og Korea. På hvilken måde en sådan prisændring indvirker på BNP i disse lande, afhænger dog af deres evne til at substituere sig bort fra amerikanske varer. Denne substitutionsevne blev sat på prøve i 1980-erne med den voldsomme stigning i dollarens internationale værdi og dermed også i amerikanske eksportpriser, regnet i andre valutaer.

I omtalen af tabel 2 og 3 har vi strejft de indgående landes afhængighedsforhold overfor USA. De opgjorte handelsstrømme er, omend de sættes i forhold til det givne lands samlede udenrigshandel eller bruttonationalprodukt, kun approksimative udtryk for denne økonomiske afhængighed. I hvert fald har det som tangeret også betydning, hvor følsomme handelsstrømmene er overfor udsving i relevante indkomstmål (som mål for efterspørgselstrækket) og relative priser, m.a.o. hvor store de relevante indkomst- og priselasticiteter er i de pågældende handelsstrømme. Omend der efterhånden eksisterer en hel del information herom, er det fortsat vanskeligt med sikkerhed at udpege de handelsstrømme mellem USA og andre lande, der er kendetegnet ved særligt høj, respektive særligt lav, indkomst- eller relativprisfølsomhed (en del estimer af indkomst- og priselasticiteter forefindes i bl.a. Marquez (1988)).

Herudover repræsenterer handelsstrømmene også kun, hvad man kunne kalde direkte afhængighed. Et land kan tillige være afhængig af USA derved, at selv om dets samhandel med USA er beskeden, så handler landet meget med andre lande, som har indirekte afhængighed. I relation til tallene i ta-

bel 3 kunne man således hævde, at den direkte samhandel mellem de vesteuropæiske lande og USA i et vist omfang undervurderer afhængighedsforholdet, netop fordi samhandelen europæiske lande imellem er så intens.

Den anden dimension i afhængighedsforholdet mellem USA og dets omverden er den finansielle, i kraft af de finansielle strømme mellem landene og de tilhørende beholdninger af amerikanske fordringer i andre lande og af udenlandske fordringer i USA. Statistiske oplysninger omkring sådanne forhold er i deres natur særdeles svære at inddrive og tilmed meget usikre, men nogle tabeller kan måske alligevel give et par fingerpeg.

Det fremførtes ovenfor, at udenrigshandelen er tiltaget over tiden mellem USA og dets omverden. Tilsvarende – og endda i langt hastigere tempo – er intensiteten i kapitalstrømmene over USA's landegrænser taget til. Dette giver sig udslag i de følgende tal i tabel 4 for udlændinges beholdninger af amerikanske finansielle aktiver.

Tabel 4. Udenlandske beholdninger af amerikanske finansielle aktiver. (mia dollars)

År	Beløb ultimo året	Totalt marked i U.S.A.	Pct.
1962	45.4	1457.8	3.1
1970	99.0	2600.0	3.8
1975	183.4	3507.9	5.2
1980	399.6	6256.0	6.3
1985	788.4	10663.4	7.4

Kilde: Uddrag fra Table 9.8 i Frankel (1988)

En stigende andel af aktiver udstedt i USA ihænde have øjensynlig af udlændinge. Det er en udvikling, der er startet længe før de store amerikanske betalingsbalanceunderskud i de senere år.

Af indlysende grunde kan man sige mest om placeringen af de beholdninger, der modsvarer direkte investeringer, dvs. opkøb eller eta-

blering af produktionskapacitet i andre lande. Appendikstabel A.1 indeholder tal for udlændinges akkumulerede direkte investeringer i USA, samt akkumulerede amerikanske direkte investeringer i andre lande. Den viser, at langt størsteparten af de direkte investeringer i USA foretages af europæere (2/3), særligt fra UK eller Holland. Japan er ikke særligt betydningsfuld i denne henseende – den betydelige indstrømning af japansk kapital i USA i de senere år har fortrinsvis bestået i opkøb af finansielle fordringer som amerikanske statsobligationer.

USA's direkte investeringer udenlands har tilsyneladende fordelt sig mere jævnt. Lidt under halvdelen i Europa, en femtedel i Canada, en ottendedel i Latinamerika og kun en tiendedel i Asien, inkl. Japan.

Vedrørende beholdninger af finansielle aktiver er det umuligt at opdrive statistik over, hvor i udlandet amerikanske fordringer holdes. Ganske vist registreres en landefordeling af de tilhørende strømme, jfr. appendikstabel A.2, men aktiverne behøver jo ikke at "sidde fast" der, hvor de oprindelig er erhvervet. Alligevel kan det nok have en vis interesse at kigge på salget af amerikanske fordringer og omvendt USA's erhvervelse af udenlandske fordringer.

Appendikstabellen viser, at de dominerende aftagere af amerikanske fordringer har hjemsæde i UK og (efterhånden også) Japan, samt at USA's køb af udenlandske finansielle aktiver nu primært finder sted i de samme to lande. Det er således nærliggende at formode, at rente- og kursudsving på amerikanske finansielle markeder i særlig grad vil berøre Japan og UK, men tallene afspejler formentlig London's store betydning som Eurobank-center.

3. Dollaren og betalingsbalanceunderskuddet

De to begivenheder, der i særlig grad har accentueret USA's stigende integration i resten af verdensøkonomien, er på den ene side den langvarige appreciering (forøgelse af den internationale værdi) af den amerikanske dollar fra 1980 til marts 1985 og dens senere depreciering over de næste tre år, og på den anden side stigningen i underskuddet på den amerikanske betalingsbalances løbende poster fra 1982 og frem. En tredje hændelse, som kunne nævnes på linie med disse to, er udbruddet af den internationale gældskrise med Mexico's betalingsstandsning i august 1982.

En måde at karakterisere den internationale værdi af en valuta som den amerikanske dollar er at sammenveje de bilaterale kurser mellem dollaren og USA's samhandelspartners valutaer, med anvendelse af handelsvægte i sammenvejningen. Det derved fremkomne indeks for den såkaldte (nominelle) effektive dollarkurs (med indeks lig 100 i f.eks. 1980) vil vise, at dollaren steg ca. 45 pct. fra begyndelsen af 1981 til marts 1985 og derefter er faldet med ca. 30 pct., dvs. tilbage til niveauet for 1980. Især når man påtænker, at indekset modsvarer en "gennemsnitlig" valutakurs, må man medgive, at der er tale om et overordentligt kraftigt udsving i dollarens værdi i løbet af 80-erne.

Udviklingen i dollarkursen i denne tidsperiode er beviset på to forhold. For det første, at det er finansielle strømme langt mere end handelsstrømme og tilhørende handelsubalancer, der i første række bestemmer valutakursudviklingen. For det andet, at den økonomiske politik i USA i tidsrummet har adskilt sig fundamentalt fra den, der blev ført i de andre store industrilande.

Den valutahandel med dollars, der direkte er

foranlediget af USA's samhandel med andre lande, udgør efter flere estimater blot ganske få pct. af den valutahandel, der har baggrund i køb og salg af internationale fordringer (obligationer, banklån, aktier etc.). Derfor har det umiddelbart været de finansielle transaktioner frem for ændret udenrigshandel, der har styret udviklingen i dollarkursen i perioden.

Både på det pengepolitiske og ikke mindst det finanspolitiske område har USA i 80-erne ført en fra andre lande markant afvigende politik. Det første skred mod højere amerikanske rentesatser og dermed en dyrere dollar indtraf i forbindelse med omlægningen af den amerikanske pengepolitik til styring på pengemængdeaggregater i slutningen af 1970-erne. Dernæst fik finanspolitikken i USA efter præsident Reagans tiltrædelse i 1981 en markant ekspansiv udformning med store udgiftsstigninger, ikke mindst på forsvarsområdet, store personlige skattenedsættelser og ændringer i virksomhedsbeskatningen; det resulterende budgetunderskud førte til højere afkast på statspapirer i USA og i sidste ende på amerikanske fordringer bredt, hvilket fremkaldte stigende efterspørgsel efter dollars med det resultat, at dollarens internationale værdi steg støt frem mod 1985. Herefter bevirkede planerne om nedbringelse af det store budgetunderskud (den såkaldte Gramm-Rudman-Hollings lov), de finansielle markeders betænkelighed ved de to "twin deficits" (budgetunderskuddet og betalingsbalanceunderskuddet) samt myndighedernes erklæringer om, at dollaren var overvurderet, at dollarkursen faldt gradvist frem mod 1988, dog undervejs afbrudt af kortere styrkelsesperioder.

En af fordelene ved, at en økonomi er så finansielt åben som den amerikanske, er, at det er let at finansiere en ubalance mellem et højt investeringsniveau og et lavt opsparende niveau gennem tilførsel af udenlandsk kapital.

(Var økonomien finansielt set helt lukket, ville opsparing og investering være tvunget til at være identiske). Bortset fra, at dollaren kom under pres og gradvis deprecierede i de senere år, har der ikke været de store problemer med at finansiere det voksende amerikanske handels- og betalingsbalanceunderskud. Oven i købet kan man sige, at USA qua dollarens status som verdensvaluta kan tillade sig den "luksus" at finansiere sit eksterne underskud gennem udstedelse af fordringer i egen valuta.

Tabel 5 viser udviklingen i forskellige komponenter af det amerikanske betalingsbalanceunderskud fra 1980 og frem, inkl. prognoser for indeværende år og 1989.

Tallene dokumenterer, at handels- og betalingsbalanceunderskuddene er vokset år for år frem til 1987, med særlig stor stigning i 1984, hvor USA noterede rekordhøj vækst i BNP. I år og til næste år ventes imidlertid en mindre reduktion af begge underskud, som dog nok vil stabilisere sig inde i det "røde område". Derfor vil den amerikanske nettogæld til udlandet, som ultimo 1987 ansloges at ligge omkring 400 mia. dollars, bevæge sig op mod 1000 mia. dollars et stykke inde i 1990-erne.

Når det indregnes, hvorledes den ekspansive finanspolitik i USA (og den omvendt tilbageholdende finanspolitik i de fleste andre store industrilande, først og fremmest Japan og Vesttyskland) har givet anledning til dels en særlig kraftig vækst i USA siden 1981, dels den voldsomme appreciering af dollaren, kan økonomer i store træk godt forklare udviklingsmønstret for den amerikanske betalingsbalances hovedkomponenter siden 1980. Det er dog lidt af et mysterium, hvorfor importpriser og eksportpriser er steget så lidt i de seneste år, som tilfældet er, samt hvorfor den amerikanske import stadig vokser forholdsvis kraftigt. Det har tillige overra-

sket, at der endnu ikke er indtruffet en markant forbedring af den amerikanske handelsbalance.

Ved indgangen til dette afsnit nævntes, at den sidste faktor, der understregede den amerikanske økonomis voksende integration med resten af verden, var gældskrisens udspring i 1982. På det tidspunkt havde de største amerikanske banker et betydeligt engagement i de mest gældstyngede udviklingslande. Deres såkaldte "eksponering" (udsathed) kan illustreres ved, at udlånene fra ni af de største banker til de såkaldte "Baker-lande" (Argentina, Bolivia, Brasilien, Chile, Colombia, Elfenbenskysten, Ecuador, Mexico, Marokko, Nigeria, Peru, Philippinerne, Uruguay, Venezuela og Jugoslavien) ved udgangen af 1982 androg 212 pct. af bankernes primære kapital (ifølge Federal Reserve Bank of New York (1987)). Sådanne størrelsesordener fik mange til at frygte, at en betalingsstandsning fra flere udviklingslandes side ville sende storbankerne ud i krise og ryste hele det amerikanske finansielle system.

Tabel 5. U.S.A.'s betalingsbalance siden 1980 (mia \$)

År	Vare-eksport	Vare-import	Handelsbalance	Tjenestebalance	Løbende poster
1980	224.3	249.7	-25.9	24.9	1.9
1981	237.1	265.1	-28.0	42.3	6.9
1982	211.2	247.6	-36.4	36.7	-8.7
1983	201.8	268.9	-67.1	30.3	-46.2
1984	219.9	332.4	-112.5	17.7	-107.0
1985	215.9	338.1	-122.1	21.1	-116.4
1986	224.4	368.7	-144.4	18.6	-141.4
1987	250.8	410.0	-159.2	12.0	-160.7
1988			-141		-150
1989			-119		-132

Kilder: International Economic Conditions, Federal Reserve Bank of St. Louis, June 1988 (tallene for 1980-87) samt O.E.C.D. Economic Outlook, June 1988 (skøn for 1988 og 1989)

Som et resultat af bankernes uvilje mod at udlåne mere til de gældsramte udviklings-

lande og forøgede lån fra andre långivere, men først og fremmest de pågældende udviklingslandes drastiske tilpasning af deres eksterne balancer (læs: skarpe importreduktion) er den nævnte eksponering blevet nedbragt til 90 pct. ultimo 1987.

4. USA og koordineringen af den økonomiske politik

Efter 2. verdenskrig fremstod USA som bekendt for alvor som verdensøkonomiens stormagt. I kraft heraf er USA da også gået forrest i skabelsen af spilleregler for den internationale økonomi i efterkrigstiden og mere konkret i oprettelsen af de internationale organisationer, der på forskellige fronter overvåger de økonomiske relationer mellem verdens lande.

Mest direkte gav USA's internationale initiativer sig naturligvis udtryk i Marshall-hjælpen til Europa, der set fra USA må siges at have været ikke blot en hjælpeforanstaltning, men også en fornuftig økonomisk og især - politisk investering. Senere fulgte oprettelsen af IMF (Den internationale Valutafond) og IBRD (i daglig tale Verdensbanken) efter skitser udarbejdet på det berømte møde i Bretton-Woods i USA i 1944. Hertil kom GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) samt FN med alle dens underorganisationer, heraf flere med delvis økonomisk orienterede virkefelter.

I IMF institutionaliseredes USA's ledende rolle gennem tilblivelsen af Bretton-Woods systemet, i hvilket de deltagende, overvejende vestlige, landes valutaer blev bundet til den amerikanske dollar, der til gengæld var værdisikret gennem fast tilknytning til guld. Dollaren fungerede i dette internationale monetære system på tre led: dels som regneenhed i forbindelse med fastlæggelsen af bilaterale omvekslingsforhold, dels som transaktionsvaluta for de deltagende cent-

ralbanker, når de intervenerede for at støtte eller svække deres nationale valuta, og dels som reservevaluta, i og med at langt størstedelen af centralbankernes valutareserver bestod af dollars og dollarbenævnte fordringer.

Som bekendt opløstes Bretton-Woods systemet gradvist i 1971-73, i realiteten på grund af indre modsigelser i systemet, ganske som det var blevet forudsagt af visse ledende økonomer årtier før (for en redegørelse se Argy (1981)). Først "gik dollaren fra guldet" i 1971, idet præsident Nixon ophævede muligheden for at indløse dollars mod guld i den amerikanske centralbank, Federal Reserve. Efter et kort intermezzo under den såkaldte Smithsonian-aftale begyndte verdens hovedvalutaer effektivt at flyde over for hinanden i foråret 1973. Siden har kun en række udviklingslande knyttet deres valutaer til dollaren, mens den dog fortsat nyder udstrakt anvendelse både som interventions- og reservevaluta i dagens valutakurssystem.

Mens USA således var krumtappen, det "n'te land", i IMF-sammenhæng igennem et kvart århundrede efter IMF's etablering, har USA's rolle i forbindelse med Verdensbanken, GATT og FN-organisationerne snarere bestået i betydelige finansielle bidrag og i massiv politisk indflydelse. For Verdensbankens vedkommende har USA støttet de anbefalinger omkring liberalisering af handel og kapitalmarkeder i udviklingslandene, som Banken er kommet med i det sidste årti. Og hvad angår GATT's ressort, handelspolitikken, har USA været toneangivende i den generelle nedsættelse af toldsatserne i den internationale økonomi og i opfyldelsen af GATT-målsætningerne om bl.a. lige behandling af handelspartnere. I dag ligger den gennemsnitlige toldsats for industrivareområdet på 4-5 pct. både i USA og OECD-området som helhed. I den forhandlingsrunde, der pågår for tiden i GATT-regi, "Uruguay-

runden'', er tjenesteydelserne på USA's initiativ for alvor blevet optaget i forhandlingerne. Sigtet er selvsagt at få fjernet en del af de åbenlyse og mere skjulte protektionistiske foranstaltninger, som kendetegner tjenestehandelen på verdensplan.

Når dette er sagt, bør det helt oplagt tilføjes, at USA opretholder eller for ikke så længe siden har indført adskillige såkaldte ''ikke-told-barrierer'' på udvalgte områder af samhandelen med omverdenen. Det drejer sig om importkvoter, strenge krav omkring indhold af importvarer (''content protection'') samt ''voluntary export restraints'', dvs. aftalte begrænsninger på visse handelspartners eksport til USA (af automobiler).

USA har endvidere forsøgt at udøve sin økonomisk-politiske indflydelse på de tilbagevendende topmøder med deltagelse af regeringschefer og finansministre fra de fem eller syv største industrilande. Her i 1980-erne har de mest betydende emner ved disse møder været den verdensomspændende økonomiske afmatning i især årtiets begyndelse, koordineringen af de store landes økonomiske politik, de stærkt svingende kurser mellem hovedvalutaerne samt gældsproblemerne.

Man må sige, at USA's gentagne appel til de europæiske lande og især Japan om at sætte mere skub i deres økonomier overvejende er faldet på gold jord; derimod er den almindelige opfattelse, at den stærkt ekspansive finanspolitik i Reagans første præsidentperiode udgjorde en effektiv stimulering af de fleste industrilande via efterspørgselstrækket fra USA og apprecieringen af dollaren.

Fra 1981 og frem til det berømte topmøde på Plaza-hotellet i New York i september måned 1985 var den amerikanske administrations holdning over for udviklingen i dollarkursen nærmest karakteriseret ved ligegyldighed;

Federal Reserve intervenerede stort set ikke på valutamarkedene. Men med finansministerskiftet i USA, hvorved James Baker tiltrådte, blev der slået en anden tone an, og Federal Reserve har fra efteråret 1985 og frem inter文neret på valutamarkedene på linie med de øvrige store landes centralbanker. James Baker har på sin side gentagne gange forsøgt at styre dollarens kurs med markante udtalelser til den internationale presse og derigennem til de handlende på valutamarkedene. Også kommunikationerne fra sidste tre års topmøder har indeholdt lignende ''vink'' til valutamarkedsaktørerne.

På gældsområdet prægede USA den indledende strategi mod gældskrisen, der vel først og fremmest bestod i at sikre de store banker overvejende amerikanske, som var stærkest udsat over for de gældstyngede lande. Dette lykkedes for så vidt, men samtidig sendtes mange gældsplagede lande ud i markant økonomisk tilbagegang, hvilket ikke bare var ulykkeligt for disse lande, men også uheldigt for verdensøkonomien i et lidt længere perspektiv. Udviklingslandene nødedes til, som følge af helt utilstrækkelig nettolångivning fra private kilder, at bremse drastisk op, især hvad angår import og investeringer.

Finansminister James Baker erklærede sig da også ved Plaza-mødet i 1985 utilfreds med denne tingenes tilstand og lancerede her sin plan, som i korthed gik ud på, at bankerne skulle forpligte sig til fornyet långivning i løbet af en tre-års periode mod, at de internationale udviklingsbanker, især Verdensbanken, ligeledes forøgede deres finansiering.

På det seneste topmøde i Toronto i juni 1988, hvor fokus ikke mindst var på de fattigste landes gældsproblemer, mens udtalelserne omkring økonomisk-politisk koordinering var mere udvandede, forpligtede USA sig til at øge incitamenterne til opsparing i USA samt styrke industrisektorens internatio-

nale konkurrenceevne.

5. Afslutning

De foranstående afsnit har beskrevet USA's økonomiske og økonomisk-politiske rolle i verdensøkonomien. Med over en trediedel af det samlede bruttonationalprodukt inden for OECD-området er USA, omend den amerikanske økonomi er relativt lukket, betydningsfuld for den økonomiske udvikling i store dele af verden, ud over nabolandet Canada først og fremmest Vesteuropa, Østasien og Latinamerika. Omvendt er USA trods alt så åben, at den økonomiske udvikling i resten af verden er relevant for den amerikanske økonomi.

På det handelsmæssige område er det primære samarbejde med de netop nævnte lande og regioner. Den statistiske belysning i afsnit 2 afslørede bl.a., at Canada og Korea er særligt afhængige af USA gennem deres eksport hertil, mens Japans og europæiske landes eksport til USA udgør en noget mindre del af deres BNP. Med hensyn til USA's finansielle relationer med omverdenen synes de største kapitalstrømme at gå mellem USA og UK og Japan.

Det er i særlig grad den stærkt svingende dollarkurs og det betydelige handels- og betalingsbalanceunderskud, der endeligt har afsløret USA's integration i verdensøkonomien. Man kan endda ud fra afsnit 3 argumentere for, at havde USA været mere lukket, finansielt såvel som handelsmæssigt, så havde f.eks. den finanspolitiske ekspansion i USA siden 1981 i højere grad resulteret i interne rentestigninger i USA og såkaldt "crowding out" af amerikanske investeringer med kun mindre virkning på handelsbalance og dollarkurs (og virkningen på dollarkursen kunne endda have været et fald).

Afsnit 4 behandlede kort USA som "spiller"

i den internationale koordinering af økonomisk politik, både mht. etableringen af institutioner og almene spilleregler i den internationale økonomi og mht. det løbende samarbejde mellem de toneangivende lande. Etableringen af IMF og Verdensbanken ansues som resultatet af især amerikanske ideer under Bretton-Woods mødet i 1944, og den amerikanske dollar fungerede i valutakursregimet 1948-73 som nøglevalutaen. Tilsvarende har USA sat sit præg på den internationale handels- og udviklingspolitik gennem sin indflydelse på GATT og på FN-organisationerne.

Ifølge en række politologer fungerede den internationale økonomi så relativt succesrigt efter 2. verdenskrig netop på grund af amerikansk "hegemoni" (førerskab). De hævder, at eksistensen af en dominerende liberal økonomisk magt er en nødvendig betingelse for den fulde udvikling og udnyttelse af en global markedsøkonomi. I fraværet af et sådant førerskab vil økonomisk samarbejde være vanskeligt at opnå og vedligeholde, og konflikt vil være normen. I den nuværende situation vil de henvise til, at mange af problemerne i den internationale økonomi i det sidste årti - de svingende valutakurser, den langstrakte økonomiske afmatning efter den anden oliekrise, den stadige fremkomst af nye protektionistiske tiltag osv. - kan føres tilbage til en mere og mere uklar ledersituation i verdensøkonomien, efter at USA's hegemoni er aftaget, uden at andre industrilande har været parate til at være med til at udfylde tomrummet.

Der kan siges både for og imod denne hegemoni-tese (se Gilpin (1987)), men i hvert fald er der tilsyneladende en udbredt fornemmelse i USA af, at nu må de andre økonomiske stormagter, især Japan, tage over og deltage i fordelingen af byrderne ved at vedligeholde det internationale økonomiske system. De bør forøge deres finansiering af

de internationale organisationer, øge deres U-landsbistand, stille deres valutaer til rådighed som reservevalutaer og gå i spidsen med ekspansiv politik for at fylde det tomrum ud, der uvægerligt resulterer af den nedskæring af offentlige udgifter i USA, der pågår for at mindske underskudet over for omverdenen. Som James Schlesinger (1988) udtrykker det: "The U.S. has now lost much of its appetite for providing ... international economic public goods".

Fra en europæisk – og især dansk – synsvinkel forekommer denne reaktion dog noget overdreven. Den amerikanske udlandsgæld, eller rettere sagt det særdeles usikre mål herfor (se diskussionen i Amuzegar (1988)), er kun lige ved at runde ti pct. af USA's BNP.

Referencer

- Amuzegar, J. (1988): The U.S. External Debt in Perspective, Finance and Development, June
- Argy, V. (1981): The Postwar International Money Crisis, London
- Bergsten, C.F. og W.R. Cline (1987): The United States-Japan Economic Problem, Policy Analyses in International Economics, Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Frankel, J. (1988): International Capital Flows and Domestic Economic Policies, i Feldstein (ed.) (1988)
- Federal Reserve Bank of New York (1987): Annual Report
- Feldstein, M. (ed.) (1988): The United States in the World Economy, Chicago
- Gilpin, R. (1987): The Political Economy of International Relations, Princeton
- International Monetary Fund: Direction of Trade Statistics, diverse numre
- International Economic Conditions, Annual Edition, June 1988, Federal Reserve Bank of St. Louis
- Marquez, J. (1988): Income and Price Elasticities of Foreign Trade Flows: Econometric Estimation and Analysis of the U.S. Trade Deficit, International Finance Discussion Papers Number 324, Board of Governors of the Federal Reserve System
- O.E.C.D. Economic Outlook, June 1988
- O.E.C.D. Economic Surveys: United States, 1988
- Schlesinger, J. (1988): Domestic Policies and International Capital Flows, i Feldstein (ed.) (1988)
- U.S. Department of Commerce (1987): Survey of Current Business, June 1987
- World Financial Markets, issue 2, 1988, J.P. Morgan, New York

Tabel A.1. Akkumulerede direkte investeringer mellem USA og omverdenen

Landesammensætning af udenl. dir. inv. i USA				
	1985		1986	
	Mia. \$	%	Mia. \$	%
Canada	17.131	9.3	18.312	8.7
Europa	121.413	65.8	141.669	67.7
UK	43.555	23.6	51.397	24.6
Holland	37.056	20.1	42.852	20.5
Vesttyskland	14.816	8.0	17.356	8.3
Schweiz	10.568	5.7	12.134	5.8
Japan	19.313	10.5	23.433	11.2
Latinamerika	16.826	9.1	14.194	6.8
Nederl. Ant.	10.443	5.7	8.289	4.0
Mellemøsten	4.954	2.7	4.738	2.3
Resten af verden	4.978	2.7	6.983	3.3
I alt	184.615	100.0	209.329	100.0

Landesammensætning af USA's dir. inv.

	1985		1986	
	Mia. \$	%	Mia. \$	%
Canada	47.106	20.5	50.178	19.3
Europa	105.371	45.9	123.183	47.4
UK	32.801	14.3	34.990	13.5
Holland	7.286	3.2	11.874	4.6
Frankrig	7.870	3.4	9.471	3.6
Italien	5.711	2.5	6.987	2.7
Vesttyskland	16.743	7.3	20.344	7.8
Japan	9.246	4.0	11.333	4.4
Asien iøvrigt	15.330	6.7	16.023	6.2
Latinamerika	27.901	12.1	34.970	13.5
Mellemøsten	4.811	2.1	5.353	2.1
Resten af verden	19.983	8.7	18.850	7.3
I alt	229.748	100.0	259.890	100.0

Kilde: Scholl, Russel B. »The International Investment Position of the U.S. in 1986«. i Survey of Current Business June 1987/Volume 67 Number 6 og egne beregninger.

Tabel A.2. Køb og salg af finansielle fordringer. (mio. \$)

Udlandets køb af amerikanske aktiver			
	1984	1985	1986
Canada	4290	586	10941
UK	81732	22499	55658
Holland	601	28	3917
Vesttyskland	3152	3964	6899
Belgien-Luxembourg	1434	2311	3173
Frankrig	2975	2928	7915
Italien	2431	-901	1817
Mexico	2316	1496	-234
Venezuela	2200	999	-1537
Australien	-1820	-2034	3205
Japan	12238	27982	47981

Anm.: Positive tal er ensbetydende med en kapitalindstrømning til USA.

USA's køb af udenlandske aktiver

	1984	1985	1986
Canada	-2601	-403	6614
UK	12542	11082	18884
Holland	273	-464	1219
Vesttyskland	606	1326	4406
Belgien-Luxembourg	-320	5408	6143
Frankrig	1122	265	2298
Italien	-35	-92	646
Mexico	-403	-3741	1289
Venezuela	-614	-376	-22
Australien	576	-203	638
Japan	-680	4814	24304

Anm.: Positive tal er ensbetydende med kapitaludstrømning fra USA.

Kilde: Table 10 & 10a i Survey of Current Business, Junr 1987/Vol. 67 No. 6.

Direkte investeringer er trukket ud af materialet.

Udviklingen på de internationale kapitalmarkeder og i statens låneformer i de sidste 20 år

Lars Tybjerg, Budgetdepartementet, Finansministeriet

Udviklingen på de internationale kapitalmarkeder er i de sidste 20 år løbet meget hurtigt, både i beløb og i låneformer. F. eks. andrager emissionen af såkaldte euro-obligationer nu op mod 200 mia. dollars årligt mod et par mia. årligt i slutningen af 1960'erne. Den danske stat har i mange af årene været en vægtig låntager, ikke mindst i 1986, hvor kun Verdensbanken var en større låntager på de internationale kapitalmarkeder end staten. Foruden at have selvstændig interesse, er gennemgangen af statens låneformer samtidig en redegørelse for omskiftelserne på de internationale markeder.

Obligationer og private placements dominerende til ca. 1975

Op til midten af 1970'erne fandt størstedelen af statens låntagning i udlandet sted ved udstedelse af obligationer og såkaldte "private placements". Sidstnævnte er i princippet enkeltaftaler med de pågældende långivere, men i adskillige tilfælde blev der dog udstedt obligationer, som långiveren straks eller senere kunne videresælge. Stykstørrelsen var dog sædvanligvis betydelig større end for almindelige obligationer. Til tider optages private placements til notering på en børs, hvad (offentlige) obligationer altid gør.

Lånene blev optaget ved blokemissioner, der stadigt er det almindeligste i mange lande (modsat løbende emissioner som i Danmark). Emissionerne blev forestået af den valgte ledende bank (lead manager), evt. i samarbejde med co-lead manager(s). Låntageren og den ledende bank aftalte nogle indikative vilkår, hvorefter lead manager(s) son-

derede salgsmulighederne hos en gruppe af andre banker og eventuelt mere endelige långivere. Herefter aftaltes de endelige vilkår, og bankerne garanterede at aftage hele emissionen (underwriting).

Syndikerede bankkreditter ca. 1975-1983

Bankernes rolle var nogenlunde som ved emissionen af obligationer, bortset fra at bankerne selv blev de endelige långivere. Gruppen af banker, der deltog i et lån, blev betegnet et syndikat, og lead managers arbejde med etableringen blev følgelig betegnet syndikering.

Efter 4-doblingen af råolieprisen i vinteren 1973-74 fik de olieproducerende lande store indtægter. I betydeligt omfang valgte disse lande at placere pengene som korte indskud i private banker, herunder ikke mindst store amerikanske banker. Disse banker fik derfor stor stigning i deres udlånsmuligheder, dels ved korte indskud i andre banker, dels ved lån med længere løbetid til endelige låntagere. Disse forretninger blev i meget høj grad varetaget af banker i London, herunder og ikke mindst af filialer eller datterbanker af udenlandske banker.

Rentedannelsen på interbankmarkedet for korte indskud blev derfor dominerende, og renten på banklån blev typisk fastsat som LIBOR (London Interbank Offered Rate - rente, hvortil banker tilbyder indskud i andre banker) plus en overrente, ikke mindst afhængig af løbetid og vurderingen af låntagers kreditværdighed.

Den danske lånepolitik blev også påvirket fra en anden side, nemlig det voksende betalingsbalanceunderskud og en stadigt mere tøvende privat kapitalimport. Behovet for statslig låntagning blev følgelig kraftigt forøget. Dette behov blev i et vist omfang klaret ved traditionelle obligationslån, men langt vigtigere blev de syndikerede bankkreditter, hvor der var mulighed for meget fleksibel låntagning i virkeligt store beløb.

Fleksibiliteten bestod specielt i, at låntageren ikke behøvede at trække hele beløbet straks, men kunne føre dette inden for ofte det første år af lånets løbetid. Dette var særdeles praktisk for et land med betydelige variationer i lånebehovets udvikling, og det blev i slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne den dominerende låneform. Endvidere blev det i mange tilfælde aftalt, at låntager ved hver termin (typisk hvert halve år) kunne få lånet omlagt til en anden valuta (med tilhørende eventuelt højere eller lavere rente end den oprindeligt aftalte lånevaluta).

Udviklingen på de internationale kapitalmarkeder drejede imidlertid i 1983 ret brat bort fra de syndikerede bankkreditter, ja faktisk så brat, at de to sidste, staten optog, blev opsagt, før de blev udnyttet. Det drejede sig om lån arrangeret i første halvdel af 1983, nemlig 1,3 mia. USD med Morgan Guaranty som ledende bank og 0,3 mia. USD med First Chicago.

Floating Rate Notes især ca. 1983-1986

Den lånetype, der overvandt bankkreditterne, var de såkaldte Floating Rate Notes (variabelt forrentede obligationer). Danmark havde kontraheret et par mindre emissioner i 1981 og 1982, men det var først i 1983, at de rigtigt slog igennem med udstedelsen af op mod 1 mia. USD, i 1984 med 1,3 mia. USD, og i 1986 med 1 mia. USD.

Ved Floating Rates Notes (FRN) modtager låntager hele låneprovenuet straks, og der var således ikke den fleksibilitet med hensyn til udnyttelse og valutaomlægning, som bankkreditterne rummede. Til gengæld viste FRN sig at blive mærkbart billigere end bankkreditterne, hvor overrenten i forhold til LIBOR lå på ikke under 60 bp (basispoints/100-dele af 1 procent), stigende til op mod 80 bp i de sidste dele af lånets løbetid. For FRN var overrenten for et lån optaget i januar 1984 ca. 29 bp, selvom løbetiden var 15 år mod typisk 7 år for bankkreditterne.

I stedet for som før 1983 typisk at råde over endnu ikke (fuldt) udnyttede bankkreditter blev i 1984 etableret en 10 års **syndikeret beredskabskredit** på 1 mia. USD. Hensigten var alene at bruge denne (kasse)kredit i valutærisk besværlige perioder. Man kunne derfor tillade sig at acceptere ret høje overrenter (stigende med udnyttelsen), når blot den løbende provision for at have trækningsmulighederne var meget lille, nemlig 5 bp p.a., et dengang uset lavt niveau. Denne er opsagt i sommeren 1988 (på baggrund af de forbedrede trækningsmuligheder inden for EMS-systemet, de rigelige valutaeserver og de senere etablerede billigere kilder til valuta, bl.a. commercial paper, der omtales senere).

Baggrunden for opblomstringen for FRN var antageligt, at bankerne gjorde sig klart, at investeringer i FRN havde fordele fremfor bankudlån, som de jo ellers fra tidernes morgen havde været vant til. Den ene fordel er, at FRN i lande, hvor kapitalkravet for banker regnes på aktivsiden, hyppigt blev holdt udenfor, hvorfor investeringer i FRN således ikke krævede forrentning af egenkapital.

En anden fordel viste sig i forbindelsen med gældskrisen i 1982, nemlig at låntagere, der kom i vanskeligheder, havde let ved at gribe til at presse deres bankkreditorer, mens det er langt sværere – for ikke at sige umuligt – at

presse anonyme obligationsejere, bl.a. fordi de ikke kan identificeres, og fordi undladelse af betalinger af renter og afdrag på obligationer må antages at ødelægge alle muligheder for at sælge nye obligationer.

Derimod viser erfaringerne, at mulighederne for at få nye banklån slet ikke ebber ud, selv om der vises tilbageholdenhed med betalinger på løbende lån. (Jævnfør at de dårlige låntagere er meget påpasselige med tilbagebetaling af (korte) handelskreditter, antagelig netop fordi reaktionen på misligholdelse på dette område vil være anderledes hurtig end for de mellemlange og lange bankkreditter).

For det tredje synes ikke mindst bankinvestorer ikke tidligere fuldt ud at have gjort sig klart, at variabelt forrentede obligationer ikke er kursstabile som fastforrentede obligationer. Det var videre karakteristisk, at den effektive rente kun voksede svagt (i lange intervaller slet ikke) med løbetiden. Hertil kom, at en række FRN blev emitteret i meget store lån, f.eks. 500 mill. USD, hvorfor det blev forventet, at der gennem hele lånets løbetid ville være et aktivt marked (med potentielle købere og sælgere), således at en investor hurtigt kunne likvidere en portefølje af FRN. Omsætteligheden i de traditionelle fast forrentede euro-obligationer var langt ringere.

I bankkredse bredte sig derfor den holdning, at en FRN (næsten) var et money market instrument, dvs. et helt kortfristet papir, f.eks. indlånskontanter. Denne holdning beroede imidlertid på forkert vurdering. Den flydende rente fjernede den renterisiko, der er ved fastforrentede aktiver, men ikke kreditrisikoen. Markedet for FRN led da også i slutningen af 1986 og i 1987 et grimt knæk. Mange FRN var udstedt af banker, og de blev – som nævnt – hyppigt købt af banker. Bankerne kunne således ende op med at eje hinandens

FRN, dvs. at hvis en bank kom i vanskeligheder, ville dens vanskeligheder blive forstærket af, at nogle af aktiverne, nemlig en anden banks FRN, ikke var så solide, som man kunne tro, da nogle af denne banks aktiver, nemlig den første banks FRN, havde vist sig ikke at være sikre. Da erkendelsen af disse sammenhænge bredte sig i markederne, faldt bank-FRN markant, hvilket efterhånden trak kurserne på andre FRN med ned. Dette skabte stor mistillid til holdbarheden for nye FRN, hvorfor emissionerne heraf – i hvert fald for en tid – er sygnet hen.

Bought deals og licitation

I indledningen blev beskrevet den traditionelle fremgangsmåde for fastsættelse af lånevilkår for obligationer, private placements og syndikerede bankkreditter. Denne fremgangsmåde blev fra ca. 1983 i mange tilfælde afløst af "bought deals", hvor den ledende bank uden (kendte) sonderinger afgiver tilbud om at arrangere lånet på de og de vilkår. Den ledende bank påtager sig således selv helt og fuldt risikoen for at kunne sælge andele af lånet (obligationer) til andre banker eller investorer.

Dette system kan dog kun anvendes for kendte låntagere, hvor spørgsmålet ikke er, om lånet kan afsættes, men alene om tilbudsgiveren har bedømt markedssituationen rigtigt. Da renten på en række internationale kapitalmarkeder, bl.a. for USA, faldt gennem 1985 og til langt ind i 1987, blev mange låneforretninger ikke registreret som tabsgivende for de tilbudsgivende banker, selvom de havde været meget aggressive, når de sammenholdes med markedsvilkårene på tilbudstidspunktet (idet obligationerne efterhånden kunne afhændes til stigende kurser).

Anvendelse af "bought deals" muliggjorde endvidere licitation (competitive bidding).



Konkurrencen mellem banker var så intens, at det til tider var svært for låntagerne at komme uden om etablering af sådan tilbuds-konkurrence. Alligevel har det flere gange givet anledning til kritik af låntagerne i den internationale finanspresse, idet der argumenteres, at denne metode fører til så billige tilbud, at tilbudsgiverne har svært ved at videresælge obligationerne og følgelig ikke tjener tilstrækkeligt til at opretholde "sunde" forhold. Det har dog været uhyre sjældent, at der fra bankside har været megen energi for dagen for at blive indbudt til at deltage i licitationer.

Swaps i stærk stigning fra 1983

Drejningen fra syndikerede bankkreditter til FRN var et iøjenspringende element i udviklingen på de internationale kapitalmarkeder i 1983-84. Knap så iøjenfaldende, men til gengæld af endnu større og varig betydning var opsvinget i brugen af swaps (bytte mellem to parter af aftalte betalingsstrømme, f.eks. renter, afdrag og hovedstole på faktiske eller konstruerede lån, i samme eller forskellige valutaer). Swapteknikken har givet staten mange fordele. I 1983-87 blev således etableret swaps i tilknytning til 1/3 af brutto-låntagningen.

I 1983-86 vedrørte **renteswaps** primært USD-eurobond lån med fast rente, der blev swappet til variabel rente, ned til 60 bp under LIBOR. Det er ikke fuldt gennemskueligt, hvordan så fordelagtige vilkår kunne opnås, men der gættes bl.a. på følgende: en række selskaber i USA er ikke store nok til selv at foretage obligationsemissioner. De er derfor henvist til at låne til variabel rente i bankerne. Virksomhederne vil imidlertid ofte hellere låne til fast rente, hvorfor de efterspørger swaps fra variabel til fast rente. Danmark er en kendt - og anerkendt - låntager på eurobondmarkedet, hvor vi kan låne til fast rente. Disse forpligtelser kan så swappes - via en

bank - med virksomheder, der efterspørger fastrenteforpligtelser. Tilsvarende, men med lidt mindre fordel, kan ske, når blot selskabet, der ønsker USA-fastrenteforpligtelser ikke kan låne så billigt på eurobondmarkedet eller i USA som Danmark.

Når det drejer sig om **valutaswaps** er halvdelen startet i JPY, typisk mod forpligtelser i variabelt forrentede USD. De øvrige valutaswaps er typisk også gået til variabelt forrentede USD, idet modparterne har påtaget sig forpligtelser i NZD, AUD og CAD.

Her er det heller ikke altid klart, hvordan der bliver basis for swaps, der kan skaffe staten forpligtelser i typisk USD til variabel rente med negativ overrente (hyppigt LIBOR - 40 bp), således at det danske samfund kan tjene penge på at anvende provenuet til køb af FRNs eller til indskud i banker til LIBID (den rente, hvortil banker i London tilbyder at modtage indskud fra andre banker), der sædvanligvis andrager LIBOR minus 1/8 pct.

Baggrunden er hyppigt offentlig regulering af den ene eller anden art. F.eks. må japanske livsforsikringsselskaber kun udlodde løbende afkast og ikke kapitalgevinster. Dette indebærer, at de tenderer til at have stor interesse for højrenteobligationer, men ser lidt stort på valutarisici.

Andre eksempler er kuponskatten på indenlandske obligationer i New Zealand, kombineret med at der fra tid til anden opstår stor interesse for NZD-obligationer med høj rente hos ikke mindst små og mindre investorer i Mitteleuropa. Disse investorer er villige til at opnå et lidt mindre afkast fra en kendt europæisk låntager end det, der ønskes fra en - almindeligvis mindre kendt - obligationsudsteder i New Zealand. Hertil kommer, at disse investorer hyppigt næppe ønsker at have ulejlighed med (og registrering af) tilbagebe-

taling af den lave kuponskat.

For låntagere i New Zealand gælder, at de slipper udenom kuponskatten ved at optage f.eks. USD-lån i udlandet, men da de hellere vil have NZD-forpligtelser, er man villig til at gå ind i en swap med f.eks. den danske stat, hvor staten påtager sig USD-forpligtelserne. Bortset fra omkostninger bliver fordelene ved at undgå kuponskat således fordelt mellem obligationskøberne, låntageren i New Zealand, staten og de formidlende banker.

Også i australske dollars (AUD) har der i de senere år jævnligt vist sig swap-muligheder, der kunne skaffe Danmark lån i USD til et stykke under LIBOR (såkaldte sub-libor funds). Baggrunden er som for mange USD-swaps, at virksomheder i Australien gerne vil låne AUD til fast rente, men det kan ikke lade sig gøre ved normale banklån eller obligationsudstedelser. På eurobondmarkedet kan derimod næsten jævnligt sælges AUD-fastrenteobligationer (til investorer i Europa og Mellemøsten), der finder en rente højere end USD-renten attraktiv. Men disse investorer finder åbenbart ikke australske selskaber eller banker acceptable skyldnere, mens man er villig til at købe obligationer udstedt af f.eks. Danmark. Et tredje led er, at f.eks. australske banker er i stand til at låne LIBOR-baserede midler i f.eks. London.

Alt i alt muliggør de omtalte forskelle i markedsforholdene i Europa og Australien med andre ord, at de australske banker påtager sig AUD-forpligtelser overfor Danmark mod, at staten påtager sig USD-forpligtelser. Den australske bank kan herefter tilbyde sine kunder fastrentelån, finansieret ved løbende LIBOR-baserede lån i London. Således bliver alle tilfredse, herunder også den – sædvanligvis europæiske – bank, der påtager sig afsætningen af de danske AUD-obligationer.

Udover swaps i tilknytning til ny låntagning

påbegyndte staten i 1986 at indgå såkaldte **"isolerede" swap-transaktioner**. Baggrunden har primært været et ønske om at ændre gældens valutasammensætning og inden for de enkelte valutaers sammensætning på renteform for at reducere afhængigheden af en uheldig udvikling (set fra dansk synspunkt) i valutakurser og renteforhold.

Dette formål kunne i og for sig tilgodeses ved at låne direkte i de valutaer med den ønskede renteform. Markederne har imidlertid meget forskellig evne til at absorbere nye (danske) lån. F.eks. bliver lån fra adskillige større, især multinationale selskaber modtaget relativt bedre på det schweiziske kapitalmarked end på eurobondmarkedet. Både det amerikanske selskab og Danmark kan derfor blive bedre stillet derved, at begge parter optager lån der, hvor de bliver bedst modtaget, plus swapper forpligtelser. Der kan oven i købet blive en spread til den formidlende bank.

Frills: Storhedstid 1984-1987

Også på andre fronter end swaps var årene fra 1984 præget af megen kreativitet, ikke mindst mht. at finde på iøjenfaldende navne på nye låneformer. Staten har optaget en række lån med sådanne nye særlige konstruktioner, men i det sidste års tid har anvendelsen af særlige lånkonstruktioner været i aftagende.

I nogle år var innovationstempoet forbløffende. Der blev sat meget ind på at finde på nye former og på at lancere dem så hurtigt som muligt. Udviklingen var drejet derhen, at innovationer blev en stærk selvstændig konkurrenceparameter. Mange kunne undre sig over, hvor køberne kunne findes til de nye former, og specielt at køberne synes at købe, før de havde haft ordentlig tid til at vurdere, hvorvidt det nye produkt passede ind i deres investeringsstrategi. Det kunne godt virke som om, det også på købersiden blev vigtigt

at være med på det nyeste, blot fordi det var nyt.

Som nævnt, så gik dampen noget af dette ræs efter nogle år, antagelig fordi investorerne efterhånden blev klare over, at fordelene for dem ved de nye former ikke var så store alligevel. Og denne erkendelse førte vel i mange tilfælde til et ønske om at sælge papirerne, hvorfor mange investorer opdagede, at papirerne ikke var salgbare til, hvad investorerne opfattede som rimelige priser, ikke mindst fordi markederne ikke er nær så dybe, som man umiddelbart kunne tro.

Når investorer har oplevet dårlige salgsmuligheder et antal gange, bliver der lige så stille mistro til nye tilbud om særlige låneformer. I stedet vender en væsentlig køberinteresse sig mod standardprægede emissioner i størrelser, der sikrer, at der i en god del af lånets løbetid er et aktivt marked.

Særlige låneformer kan dog også blive skabt ud fra andre overvejelser end mode-racet med at være først med det nye. Her tænkes specielt på, at en del nye låneformer konstrueres med henblik på at imødekomme særlige ønsker på delmarkeder, hyppigt på grund af offentlig regulering. Et særligt karakteristisk eksempel er allerede nævnt i anden sammenhæng, nemlig de japanske regler for livsforsikringsselskaber.

I disse tilfælde er der tale om stærkt bevidste investorer, der må formodes at være på det rene med investeringernes karakter og derfor bliver de næppe skuffet. Når nogle af disse særlige former heller ikke er så hyppige længere, kan forklaringen eventuelt være, at de pågældende investorer ikke ønsker at provokere tilsynsmyndighederne for stærkt. Det kan også være, at disse investorer fra myndighederne har fået vink om, at de ikke bør udnytte reglerne så langt.

Et eksempel er de såkaldte **dual currency bonds**, hvor renten bestemmes og betales i en valuta, mens hovedstolen aftales og tilbagebetales i en anden valuta. Et eksempel er et lån fra 1986, hvor hovedstolen er i JPY, men renten betales i NZD. Staten ønskede ikke at gå ind i de særlige valutarisici eller valutakurschancer, denne konstruktion indebar, hvorfor der samtidig blev indgået swap til variabelt forrentede USD. Investorinteressen var så stor, at de danske omkostninger blev LIBOR -60 bp.

Et andet eksempel er de såkaldte **Heaven-and-Hell bonds**, hvor låntager får rabat, hvis værdien af lånevalutaen på indfrielsestidspunktet er steget over en vis grænse, mens omvendt låntager skal betale ekstra, hvis lånevalutaens værdi er faldet under en vis grænse.

Tilsvarende fænomener kendes også for **variabelt forrentede lån**. I mange år har det været almindeligt, at banklån indeholdt bestemmelser om en **mindsterente**, der skal betales uanset indikatorrenten falder til et lavere niveau. Som et modstykke dukkede **caps** frem, fulgt af **collars** med både et gulv og et loft. I starten var disse elementer knyttet til lån, men det varede ikke længe, før der blev organiseret separate handler i disse elementer.

Et særligt område er **optioner**, der som bekendt er en ret til at købe (call option) eller en ret til at sælge (put option) et specificeret finansielt instrument til en pris, der aftales nu, på et bestemt tidspunkt eller i en afgrænset periode.

Forskellige typer af optioner har eksisteret i mange år, f.eks. den adgang til konvertering, der er for almindelige danske realkreditlån. På samme måde som ved caps m.v. er det blevet stadigt mere almindeligt, at optioner handles separat.

En gruppe af optioner er de såkaldte **warrants**, der er en option på at købe en obligation til en på forhånd fastsat kupon og løbetid. Udnyttelsen af optionen kaldes exercise. Warrants har flere gange været anvendt ved statens låntagning, idet der er udstedt obligationer (host bonds) med tilknyttede warrants. (Udstedelse uden host-bonds betegnes naked warrants). Der findes en række forskellige typer:

1. standard warrant (exercise muligt fra udstedelse og nogle år frem). 2. window warrant (kort exercise periode et stykke ude i fremtiden). 3. killer-warrant (hvor låntager har ret eller pligt til at indfri hostbond i takt med exercise). 4. wedding-warrant (ved exercise skal afleveres host-bond).

Selvom låntager udsteder host-bonds og warrants samlet, kan den formidlende bank eller en senere køber skille de to instrumenter fra hinanden og sælge dem separat. Der udviklede sig da også et særligt – næppe særlig perfekt – marked for warrants. Når de blev meget populære en overgang, beroede det antageligt på, at nogle investorer tjente virkeligt store penge under det langstrakte rentefald frem til 1986-87, idet warrants en tid var ret billige, mens kursgevinsterne på obligationerne blev store. Da renteutviklingen fladede ud og i et vist omfang vendte sig til en stigning, mistede mange investorer interessen for warrants.

Det, der for warrantejeren er en gevinstmulighed, er for låntageren en tabsmulighed. På denne baggrund er de fleste af de obligationer med warrants, som staten har udstedt, blevet gjort uskadelige for staten, f.eks. ved swaps, der træder i kraft i det omfang, warrants bliver exercised.

Allerede dengang måtte man undre sig over, at det kunne være muligt for staten ved pakkeløsninger med lån, warrants og f.eks.

swaps at opnå lån, der i den sidste ende blev billigere, end staten kunne låne til ved almindelig direkte låntagning. Årsagen skal nok søges i det generelle, at købernes præferencer skiftede hurtigere, end udbudssiden fulgte med. Aktive sælgere (og formidlere) kunne derfor i en periode opnå en overnormal fordel.

Anderledes med de såkaldte **bull and bear-bonds**, hvor indfrielseskursen er kædet sammen med prisudviklingen på f.eks. aktier, guld, hvede eller kakao. Ved et bull-lån varierer indfrielseskursen direkte med den pågældende pris, mens indfrielseskursen for et bear-lån bevæger sig modsat. Ved at optage bull og bear lån samtidigt, neutraliseres der risici, som lånene hver for sig påfører låntager. Ved separat salg appelleres til investorer med modsatrettede (spekulative) forventninger eller hedging-behov.

Bull og bear lån er hver for sig egentlig ikke andet end pakker af en almindelig obligation og en futures-kontrakt, så man kan undre sig over, at det kunne lykkes staten at emitte bull- and bear-bonds på vilkår, der var lempeligere for staten end et almindeligt lån. Dette implicerer nemlig, at salget af de modgående futures-kontrakter har givet en samlet fortjeneste, mens man skulle have forventet en omkostning. Dette er særligt bemærkelsesværdigt derved, at købere af bull- henholdsvis bear-obligationer skal skaffe likviditet til at yde lånet, hvilket man ikke skal med almindelige futures.

Foruden almindelige trægheder og ufuldkommenheder i markedet kan der peges på, at købere af statens bull/bear-bonds meget let kan vurdere kreditværdigheden bag denne type futures, mens kreditværdigheden bag almindelige futures udstedt af banker el.lign. kan være vanskeligere at vurdere og hyppigt skønnes lavere end for staten, i hvert fald hvis der ikke skal foretages løbende indbetaling i

takt med kursudviklingen til den formidlen-
de institution. Man kunne så spørge, hvorfor
staten ikke blot udstedte modsat rettede fu-
tures. Måske fordi ingen tænkte på det, eller
snarere fordi kombinationen med obligati-
onsudstedelse giver mere reklame og nok fri-
ster investorer, der ellers ikke aktivt overvejer
futures.

Det normale ved internationale obligation-
semissioner er, at den nominelle rente fast-
sættes sådan, at obligationen umiddelbart
kan sælges til en kurs nær pari, således at
stort set hele afkastet kommer frem som ren-
te (modsat den danske tradition før kursbe-
skatningsloven, hvor obligationer hyppigt
emitteres til underkurs).

Som en total afvigelse herfra har der i en år-
række løbende været en vis udstedelse af
0-kupon obligationer, hvor der ikke betales
rente, idet betalingen for lånet ligger i for-
skellen mellem den lave emissionskurs og
indfrielse til pari. Set ud fra investors syns-
punkt indebærer disse obligationer den
ulempe sammenlignet med almindelige obli-
gationer, at kreditrisikoen for alle ydelser be-
står til det sidste, mens den for almindelige
obligationer falder i takt med rentebetalin-
ger (og eventuelle afdrag gennem løbetiden).

På den anden side har investor ikke den usik-
kerhed, der for almindelige obligationer
gælder for rentevilkårene for geninvestering
af rentebeløb. Endvidere indgås omkostnin-
ger til overførsel af renter og transaktion-
somkostninger ved genplacering/refinansie-
ring. Dette kan være attraktivt for f.eks. livs-
forsikringsselskaber. Staten har da også gen-
nem årene fået mange forslag om 0-kupon
lån, men der blev ikke lavet sådanne lån ind-
til ikrafttrædelse af kursgevinstbeskatnings-
loven. Staten ønskede ikke, at danske skatte-
ydere skulle få mulighed for store skattefri
kursgevinster ved investering i obligationer,
der set fra en dansk investors synspunkt er

helt sikre, og heller ikke at andre dansk lånta-
gere skulle udstede 0-pct. obligationer i Dan-
mark.

Eurobonds i danske kroner fra 1985

I 1983 fik udlændinge (igen) adgang til at
købe indenlandske obligationer med en op-
rindelig løbetid på over 2 år. Der blev solgt en
hel del. Da det således havde vist sig, at obli-
gationer i danske kroner (DKK) kunne sæl-
ges internationalt, var det næsten naturligt,
at der blev taget initiativ til at emittere euro-
obligationer i DKK.

Ved nydannelser anser de formidlende ban-
ker det ofte for nærmest nødvendigt, at der
lægges ud med en kendt og agtet låntager. I
dette tilfælde var det Den europæiske Inve-
steringsbank, hvis lån blev emitteret under
ledelse af Sparekassen SDS i marts 1985. Si-
den da har der været ca. 75 emissioner til et
samlet beløb på ca. 28 mia. kr. Dette beløb er
lille i forhold til obligationsudstedelsen i ind-
landet og på eurobondmarkedet, men det er
dog af en størrelse, man kan få øje på under
begge synsvinkler. Og der er klart blevet be-
mærket i udlandet, at DKK er en valuta, der
har et volumen, som man ikke kan forbise.

De danske myndigheder har fra starten haft
en særdeles liberal holdning til eurobonde-
missioner. Den kan endog siges at være mere
liberal end for obligationer i DEM og CHF,
hvor myndighederne kun godkender inden-
landske emissioner, hvis forskelle i relation
til euro-emissioner dog må siges at være få og
uden betydning (når bortses fra de relativt
høje kommissioner, som det fortsat lykkes
de schweiziske banker at sikre sig ved offent-
lige emissioner i CHF).

I perioden 1979-86 gav Norges Bank nogle få
tilladelser til euro-emissioner i NOK, men
man holdt op dermed p.g.a. bekymring for,
at udstedelse af euro-bonds kunne give pro-

blemer for den indenlandske pengepolitik, og fordi der kunne blive tale om et ekstra spekulationspres, hvis der opstod tvivl om den norske kronens værdi. Problemet for pengepolitikken består i, at reguleringen af betalinger ind og ud af Norge ikke er så perfekt, at man helt kan forhindre udnyttelse af en forskel i renteniveau og beskatningseffektivitet.

Hensynet til at undgå opbygning af et potentiale for valutaspekulation har nok også været en vigtig faktor for de svenske myndigheder, der tilkendegiver, at der vil gå mange år, før Sverige vil tillade euro-emissioner i SEK. Indtil nu har de svenske myndigheder i hvert fald ikke ladet sig påvirke af de danske erfaringer: Til trods for perioder med megen uro omkring valutaernes værdi, herunder kronens stilling, og til trods for perioder med politisk usikkerhed i Danmark, tyder foreliggende oplysninger på, at ejere i udlandet af obligationer i DKK ikke er blevet grebet af nervøsitet, men tværtimod har udvist en betydelig fasthed med hensyn til at holde DKK-obligationerne.

Den effektive rente for eurobonds i DKK har vist en tendens til at ligge lidt lavere end de indenlandske renter for tilsvarende løbetid m.v. Det kan forekomme mærkeligt, når henses til at likviditeten (1) i det indenlandske marked er så langt større end for eurobonds.

Heraf må sluttes, at der er købere til eurobonds, der mener, at disse har særligt attraktive egenskaber. Der har i den forbindelse været peget på, at disse købere kan have frygtet for, at der i Danmark – ligesom i en række lande – en dag bliver indført en kuponskat, som købere ikke kan få eller ikke ønsker at søge refunderet. En anden årsag kan være, at eurobonds sædvanligvis er fysiske obligationer. En tredje årsag kan være, at disse købere er tryggere ved de juridiske egenskaber, herunder at eurobonds sædvanligvis er under-

kastet engelsk ret.

Forskellene mellem rentevilkårene på euro-markedet og det indenlandske har vist sig at blive særlig stor, når renteniveauet på det indenlandske marked bevæger sig opad. Der er nemlig en tendens til, at euro-markedet først med efterslæb tilpasser sig udviklingen i Danmark. I disse situationer har der vist sig emittenter, der har udstedt eurobonds alene med det formål straks at placere provenuet i (nært) matchende indenlandske obligationer med henblik på at tjene f.eks 1/4-1/2 procent p.a. Denne fortjeneste er et direkte tab for statskassen, idet staten – alt andet lige – er nødt til at sælge indenlandske obligationer for at neutralisere den likviditetstilgang (og stigning i valutaeserverne), som emittentens obligationskøb i indlandet repræsenterer.

I situationer, hvor det skønnes, at renteforholdene vil kalde sådanne arbitragetransaktioner frem, har staten nogle gange valgt selv at emitte euro-bonds i DKK, således at andre potentielle udbydere fortrænges (såkaldt "crowding out"), dels fordi markedets absorptionskapacitet er begrænset, dels fordi renten på euro-markedet presses opad. Sådanne emissioner, hvor en stat udbyder eurobonds i egen valuta, er helt usædvanlige, idet det almindelige er, at en stat kan opnå bedre vilkår hjemme end ude.

Eurobond markedet i DKK er blevet og bliver stadig mere veludviklet og velorganiseret, herunder med hurtigere tilpasning til udviklingen i Danmark. Udviklingen i det sidste års tid tyder da også på, at muligheder for arbitragegevinster er små. Statslige "crowding-out"-operationer synes derfor at kunne forblive nogle få historiske episoder.

Commercial Papers

CP er gældsbeviser med ganske korte løbeti-

der. I USA opstod et marked allerede for 150 år siden. De amerikanske tilsynsmyndigheder kræver, at løbetiden er maksimalt 270 dage. Den mest almindelige salgsform er, at låntager har truffet aftale om løbende salg med 1-3 investment banks, der formidler salget mod provision. Som navnet antyder, har der traditionelt været tale om gældsbeviser udstedt af virksomheder. Dette kunne ske i varierende omfang, afhængig af virksomhedens løbende likviditetsbehov.

Ved statens låntagning i udlandet har man typisk traditionelt tilstræbt ret lange løbetider. Et stykke ind i 1980'erne blev det imidlertid erkendt, at CP-markedet rummede muligheder for billigere lån end variabelt forrentede bankkreditter og FRN. Som den første nationalstat etablerede staten derfor i august 1985 et CP-salgprogram under betegnelsen Sovereign Note Programme, foreløbigt med et maximum på 1 mia. USD. Udnyttelsen (udestående beløb) har gennemsnitligt udgjort:

1985: 278 mill.USD

1986: 543

1987: 272

Udnyttelsen af SNP har varieret særdeles meget. I perioder har udnyttelsen i 1987 været 800-900 mill. USD. Det har således i praksis vist sig, at der er tale om et overordentligt fleksibelt instrument, hvor udstedelsen af noter kan forøges særdeles meget over ret korte perioder.

Den effektive rente har hidtil været omkring LIBOR - 15 bp. Dette var oprindeligt klart billigere end FRN, men i en periode frem til udgangen af 1986 blev renten på FRN konkurreret kraftigt ned. I den periode var den relative fordel ved CP-programmet derfor af begrænset fordel. Sidenhen er vilkårene for variabelt forrentede lån strammet en del.

I Europa gik udviklingen vedr. korte gældsbeviser op til 1985 eller 1986 i retning af såkaldte euro-notes, der sædvanligvis udstedes i bundter med standardløbetider på 3 eller 6 måneder. Sidenhen er udviklingen drejet i retning af CP-systemet, hvor gældsbeviser udstedes løbende med varierende løbetider op til 1 år.

Fra tid til anden kan der være forskelle mellem renteniveauet i USA og på euro-markederne. For at kunne udnytte sådanne forskelle og for at opnå yderligere adgang til ret hurtig volumenforøgelse blev i 1986 etableret et Euro-CD-program i London. Der er der ingen regulatoriske begrænsninger, men der regnes normalt med løbetider på op til 1 år. Aftalen med de banker, der optræder som forhandlere, er dog så fleksibel, at der også kan udstedes fast forrentede gældsbeviser med en løbetid ud over 1 år, jfr. i øvrigt næste afsnit. Markedet for sådanne papirer er dog endnu ikke så veludviklet i Europa. Da tillige valutareserverne voksede stærkt i 1987 og 1988, er denne mulighed endnu ikke blevet udnyttet.

Medium Term Notes fra 1988

I 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne begyndte store selskaber i USA med speciale i finansiering af forbrugerkøb af biler løbende at udbyde fast forrentede papirer med løbetider fra 9 mdr. (maximum for Commercial Paper) til 10 år. Papirerne udskrives til hver enkelt køber, hvorfor løbetid kan tilpasses købers ønsker.

Der er altså ikke tale om emissioner i blokke, således som det ellers er det sædvanlige for mellemlange gældsbeviser, men om en struktur, der ligner Commercial Papers (CP). For disse fremkommer betaling/afkast ved salg til underkurs, mens der for MTN er halvårslige renteterminer (i Europa helårslige). Ligesom ved CP er der ikke tale om underwriting,

men om salg ved forhandlere (dealers), der aflønnes i takt med salget (promille-provision).

Udstedere af MTN fastsætter dagligt renter for de løbetidsintervaller, man er villig til at udstede papirer i. Renterne anføres i USA som overrenter i forhold til stående statsobligationer med de samme løbetider. Store låntagere vil typisk sætte overrenter for det fulde løbetidsspektrum fra 9 mdr. til (normalt) 10 år, men behøver ikke at gøre det hver dag. Man kan sætte beløbsgrænser, således at man ikke pludselig skal acceptere alt for mange lånetilbud (hvis man har fejlbedømt markedssinteressen).

Som tidligere nævnt har der været megen bekymring for og diskussion omkring det forhold, at mange blok-emissioner bliver ret illikvide relativt hurtigt efter launching. Nogle har argumenteret, at den eller de banker, der har ledet transaktioner burde søge for aktiv markedsdannelse i hvert fald 12 måneder efter udstedelse. Andre har anført, at virkelig gode vilkår efterhånden kun vil kunne opnås for store emissioner, hvor man kan være sikker på, at der flere år efter emission vil være tilstrækkeligt mange potentielle købere og sælgere til, at der er et aktivt, likvidt marked.

På denn baggrund skulle man umiddelbart tro, at MTN, der er gældsbeviser, som udstedes ad hoc til de enkelte långivere og hyppigt med ikke-standardiseret løbetider, vil være meget vanskeligt at sælge (inden udløb). Heroverfor argumenterer de banker, der forhandler MTN, at der ved disse programmer kun er et meget lille antal permanente forhandlere. De kan derfor ikke tillade sig at vende ryggen til en investor, der får behov for at sælge en MTN, idet et sådant svigt vil føre til, at den pågældende investor ikke i tiden derefter vil vove at investere i papirer, der forhandles af den pågældende bank. Forhandlere af MTN siges derfor at have et væsentligt

incitament til at tilbyde rimelige priser over gældsbevisernes fulde løbetid, hvilket må siges at være en betydelig stærkere grad af forpligtelse end den, der føles af banker, der forestår emissioner af eurobonds m.v.

Heroverfor peger tvivlere på, at en bank, der påtager sig at forhandle MTN for en låntager, til hver en tid kan afsige sig stillingen som forhandler. På denne baggrund betvivles, at likviditeten for MTN er så sikker, som fortalene anfører. Udviklingen i antallet af MTN-programmer tyder ikke på, at illikviditetsrisikoen vurderes særlig højt af investorerne.

Staten har i foråret 1988 truffet aftale med tre banker i New York om et MTN-program på op til 1 mia. USD. Programmet skal registreres hos de amerikanske tilsynsmyndigheder (Securities and Exchange Commission), hvilket er i gang. På baggrund af, at statens lånebehov medio 1988 må skønnes at blive meget begrænset i nogen tid, presses der dog ikke på for at få MTN-programmet gjort operativt. (For at forhandlerne skal blive interesseret i passende omfang og for at få en bekendtskabskvalitet hos potentielle investorer skal de udestående beløb dog over en ikke alt for lang periode køres op på et niveau på 200-300 mill. USD, som staten ikke aktuelt har behov for).

Noter

- (1) Med "likviditet" i et obligationsmarked tænkes på, dels at der ikke er stor forskel på de kurser, der kan købes og sælges til, dels på mulighederne for at sælge obligationer uden at bevæge kursforholdene.

Anmeldelser og kommentarer

Nikolaj Petersen: Denmark and NATO 1949-1987. Forsvarsstudier 2/1987. Forsvarshistorisk Forskningscenter. Oslo. (52 sider).

Der er et stærkt behov for en samlet og grundig fremstilling af dansk udenrigspolitik i efterkrigstiden. Kun få tilløb til oversigter er på markedet, og ingen af dem har form af syntese. For sikkerhedspolitikens vedkommende er Nikolaj Petersens lille bog derfor meget velkommen, og den fortjener en større udbredelse også her i landet. Den bygger ganske vist på de spredte primærstudier, analyserer især enkelte udvalgte situationer og er tynd for 1960'ernes og 1970'ernes vedkommende, men den søger til gengæld at forstå sikkerhedspolitikken udfra en overordnet problemstilling.

Udgangspunktet er spørgsmålet om kontinuitet i dansk sikkerhedspolitik, aktualiseret af debatten om, hvorvidt der fandt et afgørende skift sted omkring 1980. Og analysemodellen er hentet fra Glenn Snyders artikel i *World Politics* 1984, som Nikolaj Petersen også benyttede i en artikel om sikkerhedspolitikken 1948-1951 i *Cooperation and Conflict* 1986. Modellen forklarer en alliancedeltagers politik som to spil, et Alliance-spil og et modstanderspil. Hvert spil har sine dilemmaer i valget mellem en samarbejds- og en konfliktlinie, og i begge spil gælder det om at undgå ekstremer, hvad enten det er appeasement eller provokation i modstanderspillet, eller "abandonment" eller "entrapment" i alliancespillet. Dertil kommer så, at spillene hænger sammen, f.eks. således, at hvis en stat satser på loyalt samarbejde i en alliance, kan det føre til øget modsætningsforhold til alliancens modstander, og satser man på afspænding overfor modstanderen, kan det føre til spændinger indenfor alliancen. Til disse to spil har Nikolaj Petersen føjet et tredje, det indenrigspolitiske spil, som en regering også vil tage hensyn til.

Spilopstillingen er interessant, men måske ikke helt gennemarbejdet. For det første må den især være beregnet på alliancedeltagere, der er lidt mindre sikre på alliancens fordele end flertallet. Det passer ganske godt på Danmark i mange til-

fælde, men det gør modellen mindre generelt anvendelig, og giver i hvert fald analytiske problemer, hvis alliancens hovedmagt søger afspænding, måske på sine små allieredes bekostning. For det andet er det et åbent spørgsmål, hvilke årsagsforklaringer spillene rummer. Under hvilke omstændigheder bliver et af dem dominerende? Når Nikolaj Petersen påpeger, at det indenrigspolitiske spil bliver vigtigere for sikkerhedspolitikken efter ca. 1980, ville det være nyttigt at få belyst, i hvilken udstrækning det skyldes uafhængige interne kræfter, og i hvilken udstrækning det skyldes ændringer i ydre faktorer. For det tredje lægger spilopstillingen ikke megen vægt på initiativtageren. Men det må dog være væsentligt, hvis man ønsker en årsagsforklaring at identificere de aktører, der ved handlinger eller informationer sætter spillene i gang.

Når dansk sikkerhedspolitik følges tilbage til 1940'erne og 1950'erne, springer to forhold i øjnene. Det ene er kontinuiteten i overvejelser og offentlig debat. De samme argumenter kan findes næsten ordret gentaget i en periode på 40 år. Det andet er den tilsyneladende springende linie i beslutningerne, når vi bliver stillet over for et valg mellem at følge NATO's linie eller ej.

Ved opbygningen af NATO's militære struktur, i Grønlandsoverenskomsten 1951 og i forhandlingerne om Enhedskommandoen op til 1961 var Danmark en meget loyal alliancepartner. Men ved udmøntningen af NATO's base- og atomvåbenpolitik i perioden 1952-1960 var hensynet til USSR vigtigere. I den egentlige forsvarspolitik lægger Nikolaj Petersen mest vægt på det interne spil – selvom dog både struktur, våbenhjælp og budgetændringer peger i retning af væsentlig NATO-indflydelse. Dette meget sammensatte billede ser bogen i lyset af spilkombinationerne. Men man kan måske også forklare det mere traditionelt som et spørgsmål om trusler, pres og tilbud.

I sin gennemgang af sikkerheds- og forsvarspolitikken deler Nikolaj Petersen perioden i 4 faser, med 1949, 1961 og 1979 som vendepunkter. Krite-

riet for opdelingen er primært tilpasningen til NATO's strategi, hvor 1960'erne og 1970'erne så bliver den rolige konsolideringsperiode. Ud fra andre kriterier er det imidlertid netop i denne periode, grunden lægges til ændringerne omkring 1980: Generationsskiftet i Socialdemokratiet, venstrefløjens styrkelse og Venstre-Konservatives opgivelse af den ubetingede NATO-solidaritet, opinionens nye USA-billede, FN's ophør og EF's tilkomst som danske referencerammer, detente-politikens vanskeligheder. Og anlægges man som hovedkriterium for faseinddelingen den danske regerings trusselopfattelse, sker det afgørende skift vel omkring 1953.

Trods forbehold for det korte perspektiv ser Nikolaj Petersen det sikkerhedspolitiske skift 1979-82 som væsentligt. Her bevæger Danmark – eller i hvert fald Folketingets flertal – sig fra positionen relativ loyal til uafhængig allieret, og samtidig bliver vi en mere positiv samarbejdspartner for russerne. Han er imidlertid forsigtig i sin afvejning af, om skiftet er taktisk bestemt eller skyldes mere permanente faktorer. Spørgsmålet er grundigere behandlet i Ib Faurby, Holm og Nikolaj Petersens bog fra 1986, Kampen om sikkerheden.

Denne foreliggende lille bog er den hidtil bedste skitsering af efterkrigstidens danske sikkerhedspolitik. Der er en brugbar oversigt, indtil en større fremstilling måtte foreligge.

Carsten Due-Nielsen

Niels-Henrik Topp: Udviklingen i de finanspolitiske ideer i Danmark 1930-45, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1987

Bogen er accepteret og forsvaret som statsvidenskabelig disputats ved Københavns Universitet. Den skildrer den periode i den finanspolitiske debat, hvor man gik fra klassisk finanspolitik (dvs. en politik, der stræbte mod balance på det offentlige driftsbudget) til en keynesiansk politik, hvor udgifter og indtægter bruges efterspørgselsregulerende.

Bogen giver på sine ialt 437 sider en meget bred

beskrivelse af debatten. Den starter med en omhyggelig diskussion af det klassiske udgangspunkt og ser derefter på de udenlandske påvirkninger, dels fra Keynes selv og dels fra de andre nordiske lande med Ohlin, Myrdal og andre af Stockholmer-skolens økonomer i Sverige og Frisch og Colbjørnsen i Norge.

Også de danske rødder tilbage fra Julius Wulff i århundredets begyndelse påpeges. De danske pionerer Warming og Jørgen Pedersen får en grundig behandling. Endelig behandles reaktionerne på Keynes' bog samt de politiske partiers økonomisk-politiske holdninger i perioden.

De sidste godt 100 sider behandler den finanspolitiske debat under besættelsen, centreret om Professorudvalgets betænkninger og debatten herom.

Der gives en særdeles sober gennemgang af synspunkterne både i den fagøkonomiske og i den økonomisk-politiske debat. Fremstillingen er baseret på ganske omfattende kildestudier også af en lang række indlæg fra aviser og mindre kendte tidsskrifter.

Forfatteren synes meget bevidst at have bestræbt sig på at give en så neutral fremstilling af synspunkterne som muligt. Det er både afhandlingens styrke og svaghed. Man føler sig altid sikker på, at forfatteren giver så fair en fremstilling af alle synspunkterne som muligt, og fremstillingens referater er desuden i rigt mål dokumenteret med velvalgte citater. Der er ingen tvivl om, at afhandlingen er af stor værdi, når man søger en grundig, men dog overskuelig fremstilling af synspunkterne i den økonomiske debat i den pågældende periode.

Søger man derimod i værket efter klar besked om, hvem der havde ret, set i lyset af senere teoriudvikling og med kendskab til den (senere publicerede) relevante statistik, får man intet svar. Forfatterens neutrale holdning forhindrer ham i at afsige klare domme (der er dog vist ingen tvivl om, at han er fundamentalistisk keynesianer, selv om det sløres lidt i de sidste kapitler). Kun debatten mellem Professorudvalget og Jørgen Pedersen søges eksplicit belyst ud fra den bagklogskab, der ligger i kend-

skabet til senere teoriudvikling (dette kapitel - kap. 15 - er også det eneste, der kræver økonomisk-teoretiske forudsætninger af læserne).

Bogen er en dybtgående redegørelse for den finanspolitiske debat fra 1930-45, og vil som sådan få en varig plads i teoriehistorisk litteratur, men netop på nuværende tidspunkt, hvor de keynesianske teorier for alvor igen er taget op til debat efter at have været eneherkende i det meste af den mellemliggende periode, forekommer en række af bogens diskussioner også meget aktuelle.

Niels Kærgaard

Det Økonomiske Råd: Dansk økonomi - Råd og realiteter 1962 - 1987. December 1987.

I 1987 havde Det Økonomiske Råd 25 års jubilæum, og i den anledning blev der udgivet en bog på i alt 251 sider. Bogens indhold er en samling artikler (23 i alt), der nærmest er struktureret sådan, at Rådsmedlemmerne har skrevet om aktuelle problemstillinger set fra deres plads i systemet (Georg Poulsen om målrettet erhvervspolitik, Hardy Hansen om helhedsorienteret lavtløns politik, H.O.A. Kjeldsen om kronekursens betydning for den danske landbrugseksport, Bendt Hansen om udviklingen i dansk pengevæsen, osv.), medens tidligere overvismænd har skrevet om de økonomiske problemer, den økonomiske debat og Det Økonomiske Råd i den periode, hvor de fungerede.

Dette giver naturligvis en meget blandet publikation, men der er både interessante historiske oversigter (bl.a. Arne Mikkelsens oversigt over institutionens historie med hovedvægten på de første år), tankevækkende indlæg om de aktuelle problemer samt gode anekdoter (f.eks. fra Ølgaards kapitel om 1972-75, hvor det om den første TV-høring i farver om økonomi fortælles, at en TV-tekniker lige før udsendelsen gjorde Per Hækkerup opmærksom på, at man nu kunne se, at hans gyldne sjus ikke var vand; hvortil Nyboe Andersen replicerede "skub blot glasset over til mig, så tror seerne, at det er æblemost").

Bogen er illustreret med forskellige avisers karikaturtegninger af vismændene. Men det er vist ganske symptomatisk, at samtlige tegninger er fra perioden 1962-66. Vismændenes rolle var vel dengang mere fremtrædende i debatten, dels var de nye, dels havde man nok en større tro på, at sagkundskaben kunne analysere os ud af de økonomiske problemer. Nu ved alle, som det fremgår af adskillige af kapitlerne, at konkurrenceevnen bør forbedres, specielt ved indkomstpolitik, at man kan diskutere lidt frem og tilbage om, hvor stram finanspolitikken skal være, og at man ikke kan diskutere valutakurspolitik offentligt uden at komme galt af sted.

At der heller ikke er meget nyt i de politiske målsætninger, fremgår tydeligt af Erik Hoffmeyers bidrag, der citerer samtlige åbningstaler i Folketinget i årene fra 1962 til 1987 for sætninger om forbedring af betalingsbalancen. Problemet er, at nok er viljen der, men den har ikke været stærk nok til at fastholde en tilstrækkelig konsekvent politik.

Skulle man i få sætninger formulere de skiftende holdninger til vismændene, og dermed til den økonomiske sagkundskabs rolle ved tilrettelæggelsen af den økonomiske politik, er det næppe helt forkert at sige, at 1960'erne var præget af en optimistisk tro på, at økonomerne kunne finde den hensigtsmæssige politik. I 1970'erne blev det debatteret, hvor umuligt det var at sige noget som helst uden varetægelse af klassehensyn, og i 1980'erne kom der igen en større enighed om analyserne, men samtidig spredte en dyb pessimisme med hensyn til mulighederne sig.

Bogen er som normalt for festskrifter en blandet høst, og der er selvfølgelig avner imellem, men der er også kerner af vidt forskellige sorter i bogen.

Niels Kærgaard

Jørgen Elklit: Fra åben til hemmelig afstemning. Aspekter af et partisystems udvikling. Med et bilag af Jan Skytte. Politica 1988, 464 s. Kr. 140.

Det var efter forsvaret af denne afhandling, at Jørgen Elklit i maj 1988 blev tildelt doktorgraden i politologi. Den bærer præg af grundig og omhyggelig databehandling efter de mest avancerede metoder. Jan Skytte får tildelt æren for det program, hvormed de mange data er blevet behandlet. Men naturligvis står kun Jørgen Elklit til ansvar for analysen og de indvundne resultater. Den konkrete datamasse har sit tyngdepunkt i Fredericia, hvorfra Jørgen Elklit har indsamlet et meget stort antal data af betydning for analysen af vælgernes adfærd – især med henblik på partivalg. Tidsmæssigt afgrænses undersøgelsen af de sidste valg før 1. verdenskrig, idet hovedopgaven har været at indkredse, i hvilken udstrækning mere tekniske valgmuligheder kan påvirke vælgernes valg af partier, og overgangen fra åben til hemmelig afstemning skete i 1901.

Det lyder altsammen meget teknisk. Der er da heller ingen tvivl om, at Jørgen Elklit har lagt megen energi og omtanke i de rent metodiske problemer – på hvilke måder man forsvarligt kan udhente indsigt af et sådant kildemateriale. Det er i sig selv fortjenstfuldt, og afhandlingen vil også kunne bruges som 'lærestykke' for andre forskere, der ønsker at foretage empiriske undersøgelser af tilsvarende datamasser – eller for så vidt af andre meget store masser. Man mærker helt tydeligt den velskolede historiske kildekritiker, der gennem anvendelsen af mere avancerede teknikker får mulighed for at overskride de begrænsninger, som analysen af store talmaterialer tidligere var underkastet. Afhandlingen er også en flot demonstration af den kvantitative metodes muligheder og fordele.

Men også kvalitativt er afhandlingen indholdsrig. Det helt overordnede problem er tilblivelsen af det danske 4-partisystem, som vi alle er vant til at anse for givet – i hvert fald fra 1905 og frem til 1960'erne. Herindenfor søger Jørgen Elklit at afgrænse mere snævre og konkrete problemstillinger, som lader sig belyse ved hjælp af empirisk materiale, og den ene af disse er spørgsmålet om overgangen fra åben til hemmelig afstemning.

Men inden de mere afgrænsede problemstillinger præsenteres, får Jørgen Elklit lejlighed til at demonstrere et imponerende kendskab ikke alene til dansk litteratur, men også til en meget omfattende international litteratur, som har beskæftiget sig med problemer vedrørende vælgeres partivalg. Det er i sig selv blevet en meget værdifuld forskningsoversigt og -diskussion, som fremtidige valg- og partiforskere kan have stor glæde af – også om de beskæftiger sig med helt andre perioder og geografiske områder.

Det er ikke helt indlysende, hvad der egentlig er afhandlingens tese. Overgangen fra åben til hemmelig afstemning problematiseres som afgørende forklaring, men det afgørende for Jørgen Elklit er at henlede opmærksomheden på sådanne rent valgtekniske forhold. Det gør han ret i. Løvrigt inddrager og kortlægger han så mange øvrige faktorer, at der fremstår et broget og nuanceret billede af oprindelsen til vort 4-partisystem. Det mister afhandlingen bestemt ikke ved.

Ole Karup Pedersen

Folketingsårbogen i ny skikkelse. Folketingstidende Årbog & Registre, folketingsåret 1986-87. Udg. af Folketingets Præsidium ved protokolsekretær Jens Adser Sørensen. Schultz Forlag, København 1988. 564 sider, 148 kr.

Det var meget foruroligende at læse i Folketingsårbog 1985-86, at hermed udkom bogen for sidste gang i den hidtidige skikkelse, idet der skulle ske en sammenlægning med registerbindet til Folketingstidende. Forandring lugter af rationalisering, og rationalisering er forringelse. Men udgivelsen af "Årbog og Registre 1986-87" er blevet en lykkelig begivenhed til gavn og glæde for alle, som søger oversigt over og indgang til det politiske stofs stadigt mere uoverskuelige skriftlige kilder.

Hidtil har årbogen kunnet udkomme i begyndelsen af det ny år, mens registerbindet og det indbundne Folketingstidende kom sidst på samme år, det vil sige godt et år efter, at det pågældende folketingsår var sluttet. For fremtiden vil Årbog & Registre udkomme i december, og det vil nu sige

små tre måneder efter, at folketingsåret, som det handler om, er sluttet.

Denne store tidsgevinst ledsages af den betydelige fordel, det er at kunne arbejde med kun et stort oversigtsværk i stedet for to, som havde hver sine specialiteter og dertil mange overlapninger.

Man skal lede længe for at finde et informationstab ved omlægningen. Der, hvor man leder først, er i omtalen af de enkelte lovforslag og den politiske proces, de gennemløber. Faktisk er der ikke skåret ned i tekstomtalen pr. lovforslag fra årbogen for 1985-86 til Årbog & Registre 1986-87. Der er stadig ca. en side pr. lovforslag regnet i gammelt mål for årbogssider. Nedskæringen på dette område skete, da partisystemet sprængte sine gamle rammer ved en bestemt lejlighed i 1973. Endnu i 1970-71 var der næsten to sider pr. lovforslag, og i 1959-60 var der tre sider pr. lovforslag. I tidens løb er sammendragene blevet strammere, hovedindtrykkene af lovforslagenes kraftigste påvirkninger under debatterne i tinget er gledet ud, og de tidligere udførlige redegørelser for udvalgsarbejdets forløb og markeringer er decimeret.

Det politiske drama levede i de gamle årgange af årbogen, og hovedaktørerne trådte frem i årbogssartiklerne, når der var grund til det. I Årbog & Registre bruges kræfterne på at resumere en ny lovs indhold. Derefter følger i mange tilfælde kun afstemningsresultatet fra 3. behandlingen. Omtalerne af faser undervejs er meget, meget knappe, men det er noget, som er kommet gradvist, og antallet af partier og deres ekspanderende produktion af forslag giver tilstrækkelig forklaring på, at den gamle, næsten kroniklignende form er gået tabt.

Referencerne til Folketingstidende og afstemningsoversigterne er til gengæld til rådighed med stor præcision. Emneordsregisteret, som er hentet fra det gamle oversigtsbind, er nu indgang til hele den kombinerede årbog, også til alle spørgsmålene fra spørgetiden. Dets brugsværdi er meget stor, og antallet af emneord er også lidt udvidet. Allede i emneordsregistret ser man, om emnet er behandlet i lovforslag, beslutningsforslag, spørgsmål eller i anden sammenhæng, hvilket er en stor fordel.

Spørgetiden er et helt kapitel for sig. Tænk, at man i dag må bruge noget, som svarer til over to hundrede gamle årbogssider, for at registrere spørgsmålene, dels i nummerfølge, dels efter ministeriernes fagområder. Og så er der endda kun plads til at skrive, hvad spørgsmålet drejer sig om. I de gamle registerbind stod spørgsmålene i fuld ordlyd.

To af tingets medlemmer Keld Albrechtsen og Pia Kjærsgaard manglede kun 19 spørgsmål i tilsammen at have stillet et spørgsmål hver af folketingsårets dage. Dette sidste kan man se i talerfortegnelsen, hvor der er angivet spaltetal for hver gang et folketingsmedlem har haft ordet i tinget, og man kan desuden se nummer på lovforslag, beslutningsforslag, forespørgsel, redegørelse eller det spørgsmål, som indlægget angår. Det er talkolonner med en slags kvantitativ præstationsregnskab, men vejen til et indtryk af, hvad et bestemt folketingsmedlem beskæftiger sig med, er blevet ganske lang. Man må igennem alle referencerne. I det gamle registerbind til Folketingstidende stod alle emnerne ved siden af referencerne, og man havde umiddelbart næsten et arbejdsportræt af hvert folketingsmedlem. Man da optog Albrechtsen også sine otte spalter og Pia Kjærsgaard halvsyvende. I det nye talsystem kan deres årsaktivitet rummes på henholdsvis tre og to, der til gengæld i sig selv er fuldstændig uforståelige.

Årbog & Registre er blevet et umådeligt nyttigt og formående referenceværk med ny og klar systematik også på områder, som ikke er nævnt her. Man kan finde sagsområderne, også de små, og politikerne, men måske ikke helt så let som tidligere se, hvem der præger udviklingen.

Emneregisteret vil sikkert fra nu af blive brugt langt mere og af langt flere end det gamle oversigtsbinds register. Årbog & Registre er som skabt til kvantitative politiske analyser, men fortæller selv ikke så meget politisk historie, som den gamle årbog gjorde. Det er selve den store maskine, der ved alt, men ikke kan fortælle, hvad der har været på spil.

Når man imidlertid begynder at tale om stor maskine i hele denne sammenhæng, så er det næste ord Retsinformation. Det er formidable og endnu

langt fra rimeligt udnyttede muligheder, Data-centralens lagre åbner både for forskningen og for en udredende og analyserende journalistik. Her kan for de seneste år søges også på enkeltord eller enkelte navne i hele lovstoffet og i lovforslagsstoffet og Folketingets forhandlinger. Når Folketinget brugte en halv dag til at vurdere den politisk/moralske værdi af ordene om at "gå andres ærinde", så kunne man på et minut eller to have forskaffet sig en total udskrift af, hvem der havde brugt vendingen og i hvilke sammenhænge. Det samme kunne journalister eller forskere have gjort. Til overflod har Retsinformation også hele det administrative regelstof, som man kan liste i en ønsket systematik eller søge i også på stikord.

Vil man endelig løbende skaffe sig en hovedoversigt over de væsentligste dokumenter både fra Folketinget og fra centraladministrationen og endda også på EF-stoffets vigtigste felter, så har journalister og forskere et meget vellykket arbejdsredskab i "Status". Det udkommer hveranden uge undtagen i juli og august som tillæg til Statstidende, og det er emneinddelt på 24 kategorier. Hvis man f.eks. vil følge emnesiderne Økonomi, får man hver fjortende dag en oversigt over politisk-administrative dokumenter på området – ikke blot lovforslag, love og f.eks. Det økonomiske Sekretariats, Budgetdepartementets og Det økonomiske Råds publikationer, men også en specialitet som Hypotekbankens årsberetning.

Om der da slet ikke er noget, som er uden for alle systemerne? Jo, forligsaftaleteksterne mellem regeringer og deres konstellationer i Folketinget. De opsamles kun sporadisk i Folketingets udvalgsbetænkninger. Fra halvfjerdsernes begyndelse findes de økonomisk betonedede aftaler i Budgetdepartementets redegørelser og skrifter, men tilbage er et vist gråt marked af politiske papirer. Og hermed er antydnet noget, som virkelig er ude af alle arkiver: regeringernes og partiernes pressemeddelelser. Den, der laver en totalsamling ved at gå til kilderne, bør have en medalje.

Dan Larsen

Det Økonomiske Råd, 1988, Dansk økonomi, juni 88.

Arbejdsløshed og gulerødder

Ordet **incitament** betyder tilskyndelse og ansporing. Økonomiske incitamenter på arbejdsmarkedet er de "gulerødder", der ansporer lønmodtagerne og arbejdsgiverne til en bestemt adfærd.

I Det økonomiske Råd's (DØR) maj 88-rapport er hovedtemaet en række økonomiske incitamenter på det danske arbejdsmarked. Hovedbudskabet er, at de økonomiske incitamenter til **løntilbageholdenhed** og til **uddannelse** er for svage. Sammenhængende hermed fremhæves som noget relativt nyt, at det primært er spilleregler og incitamenter for arbejdsgivere og beskæftigede lønmodtagere **-insiderne-**, der skal ændres. Incitamentændringer, der primært retter sig mod de arbejdsløse **-outsiderne-** har meget ringe betydning for arbejdsmarkedets funktionsmåde, specielt i relation til løndannelsen. Man erhverder nu, at i løndiskussionen skal blikket først og fremmest rettes mod de mere end 90% af arbejdsstyrken, der er i beskæftigelse, og ikke mod de mindre end 10%, der er arbejdsløse.

Løndannelse og indkomspolitik

DØR har i årevis mere eller mindre bevidstløst fremført behovet for indkomspolitik (løntilbageholdenhed). Det er blevet fulgt op politisk i form af henstillinger og direkte indgreb i overenskomstfastlæggelsen.

I maj-rapporten erkender man indkomspolitikens manglende gennemslagskraft. Blikket rettes derfor nu omsider mod de incitamenter og spilleregler, som på arbejdsmarkedet begrænser de indkomstpolitiske muligheder. Det sker samtidig med, at der langt ind i SF's rækker er en voksende erkendelse af behovet for en vis lønstyring.

DØR viser illustrativt og klart, hvorfor de beskæftigede lønmodtagere hverken individuelt eller kollektivt har direkte økonomiske incitamenter til løntilbageholdenhed:

1. Arbejdsløsheden er meget skævt fordelt på personer. Store grupper af lønmodtagere har en me-

get lav eller ingen ledighedsrisiko set ud fra de seneste års erfaringer.

2. Beskæftigede lønmodtagere vil med sikkerhed lide et reallønstab ved løntilbageholdenhed, også selv om de danske producenter sænker priserne, så der bliver fuld prisgennemslag. Det skyldes, at en del af forbruget direkte og indirekte består af importerede varer, hvor prisen slet ikke, eller kun i meget ringe omfang, påvirkes af den danske lønudvikling.

Til disse argumenter kan man yderligere føje:

3. Selv ved uændret realløn vil lønmodtagere med faste nominelle udgifter (f.eks. prioritetsudgifter i ejerbolig) opnå en fordel ved pengelønsstigninger. Udgør eksempelvis den faste nominelle udgift 1/3 af årsindkomsten, vil en pengelønsstigning på 10% fulgt af en tilsvarende prisstigning medføre, at lønmodtagerens reale forbrug kan vokse med 5%.

4. En pengelønsstigning er noget øjeblikkeligt og direkte observerbart for den enkelte lønmodtager. Derimod er der usikkerhed om effekten på priserne, og ændringerne i priserne fremkommer først senere. Endvidere er en ledighedsrisiko ofte ukonkret for beskæftigede uden ledighedserfaring. Informationer om ledighedsrisiko er typisk erfaringsinformationer. Nok publiceres der statistik om ledigheden på et detaljeret plan, men en ledighedsrisiko bliver først et effektivt individincitament, når personen selv (evt. familie) har erfaret en ledighedsperiode.

DØR afviser muligheden for en skattebaseret indkomspolitik, hvor løntilbageholdenhed kompenseres med skattelettelser. Det er der ikke "plads" til grundet betalingsbalanceunderskud og udlandsgæld.

Man diskuterer derfor mulighederne for at påvirke lønniveauet via ændringer i dagpengesystemet. Ændringer i **dagpengeniveauet**, der primært er rettet mod outsiderne, forventes ikke at få nogen stor effekt på lønniveauet. **Finansieringen af dagpengene** kan derimod ændres, så (de beskæftigede) lønmodtageres og arbejdsgivernes bidrag kobles direkte til beskæftigelsesudviklingen. Derved

forventer DØR etableret stærkere incitament for lønmodtagerne (arbejdsgiverne) til at lade arbejdsløsheden påvirke lønkravene (omfanget af midlertid hjemsendelsesledighed).

Ved at lade lønmodtagernes bidrag afhænge af ledighedsniveauet opnår man måske nok, at de tænker sig om to gange, inden lønkrav fremsættes. Det gælder specielt for de mere centralt fastlagte lønsatser. Men for den enkelte lønmodtager, er der stadig tale om et meget indirekte incitament. Man kan ligefrem frygte, at systemet kan lede til et øget lønpres, hvis lønmodtagere med en lav ledighedsrisiko søger at kompensere et øget understøttelsesbidrag med lønkrav.

En øget arbejdsgiverandel i finansieringen begrundes primært ud fra omfanget af midlertidig hjemsendelsesledighed. Som tidligere påvist af lic. polit. Paul Brüniche-Olsen er mange ledighedsperioder af kort varighed og afsluttes med genansættelse hos den hidtidige arbejdsgiver. Der gives på denne måde indirekte et betydeligt erhvervstilskud, når arbejdsgiverne helt frit kan parkere overflødig arbejdskraft på dagpenge. Det kan helle ikke udelukkes, at en del af dette erhvervstilskud overvælttes i lønnen i det omfang, de lønmodtagere, der berøres, kræver og opnår en relativ høj løn som kompensation for hyppige ledighedsperioder.

En ændring i arbejdsgivernes bidrag til finansieringen kan uden tvivl få stor betydning for omfanget af hjemsendelsesledighed. Men reduktionen af dette erhvervstilskud kan isoleret set medføre et højere samlet arbejdsløshedsniveau via virksomhedslukninger. Effekten på lønniveauet vil da være af ren statistisk karakter fremkaldt af et bortfald af visse virksomhedstyper.

En ændring af finansieringen af dagpengene vil uden tvivl få en effekt på erhvervsstrukturen og på ledighedens sammensætning. Positive nettoeffekter på det samlede ledighedsniveau og på lønniveauet er imidlertid mere tvivlsomme.

Nu har usikkerhed m.h.t. gunstige effekter sjældent været en hemsko for at gennemføre lovgivning eller overenskomstmæssige aftaler. Den væsentligste barriere mod ændringer på dette områ-

de er da også, at de beskæftigede lønmodtagere og arbejdsgiverne har en fælles interesse i status quo. Alle initiativer på området har hidtil været blokeret af arbejdsmarkedets parter. Man frygter, nok med rette, at en omlægning kan medføre et øget samlet bidrag fra arbejdsmarkedets parter.

Uddannelse og arbejdsløshed

DØR ønsker en forstærket uddannelsesindsats og styrkede privatøkonomiske incitamenter til uddannelse. Målsætningen er dels at skabe en mere lige fordeling af ledigheden og dels at skabe et løft i arbejdsstyrkens kvalifikationsniveau.

I rapporten konstaterer man for det første, at der generelt er en højere ledighedsrisiko for personer med ringe uddannelse. For det andet er lønstrukturen over uddannelser relativ flad, og lønafkastet ved uddannelse er lavt i Danmark sammenlignet med udlandet. Man konkluderer, at der er en sammenhæng mellem den flade lønstruktur og de store forskelle i ledighedsrisiko mellem uddannelsesgrupper, og at det, via løntilbageholdenheden for en uddannelsesgruppe, er muligt at reducere gruppens ledighedsrisiko.

Der kan rejses en række spørgsmål i relation til uddannelsesdiskussionen.

1. Er en mindre ulige fordeling af ledigheden nødvendigvis ønskelig?

Ud fra social rimelighed og risikoen for et fremtidigt flaskehalsbetinget lønpres er en mere ligelig fordeling af ledigheden klart ønskelig. Men det kan trække i retning af en fladere lønstruktur. Samtidig er det ikke nødvendigvis økonomisk hensigtsmæssigt at opnå en mere lige fordeling af ledigheden ved hjælp af en mere ulige lønfordeling over uddannelsesgrupper ved et givet ledighedsniveau. Der er visse økonomiske fordele ved, at ledigheden er mindst mulig hos de uddannede for at sikre et fornuftigt samfundsmæssigt afkast af uddannelse.

2. Kan en øget uddannelsesindsats reducere ledighedsniveauer, eller er det kun ledighedens fordeling, der påvirkes, og hvorledes skal en uddannelsespolitisk indsats tilrettelægges, for at nettobeskæftigelseseffekten bliver størst mulig.

I værste fald er det de samme personer, der er ledige, men blot oprykket i en anden uddannelsesgruppe. Fra bl.a. Socialforskningsinstituttets undersøgelser af arbejdsgivernes arbejdskraftefterspørgsel ved man, at personens "ledighedsprofil" og den personlige fremtræden spiller en meget stor rolle ved virksomhedernes ansættelser.

DØR er meget forsigtig i vurderingen af, om uddannelse fører til et fald i ledighedsniveauet. Man nøjes med at konstatere, at der vil fremkomme fortrængningseffekter, så at faldet i den uddannede persons ledighedsrisiko, vil være væsentlig større end faldet i den gennemsnitlige ledighedsrisiko.

Effekterne af en øget uddannelsesindsats vil afhænge af, hvordan indsatsen tilrettelægges. Man kan meget forenklet og groft skelne mellem to uddannelsesstrategier: en "push" eller skubbestrategi og en "pull" eller trækkestrategi.

Ved **skubbestrategien** koncentrerer uddannelsesindsatsen til de ledige og blandt de ledige til de langtidsledige. Man håber derved at øge deres konkurrencemæssige position og dermed sandsynligheden for, at de opnår og fastholder beskæftigelse.

Ved **trækkestrategien** koncentrerer indsatsen til de beskæftigede og til korttidsledige. Via uddannelse skal der startes faglige og erhvervsmæssige mobilitetskæder, der trækker de ledige ind i de frigjorte stillinger i bunden af jobhierarkiet.

Det er flere fordele ved at satse på trækkestrategien, selv om valget selvfølgelig ikke er et enten eller. Man koncentrerer ikke indsatsen til den del af arbejdsstyrken, der på forhånd må forventes: - at være mindst motiveret til uddannelse, - at besidde mindst information om udviklingen og mulighederne på arbejdsmarkedet, - og som generelt kan have en ringe tilknytning til arbejdsmarkedet. Man begrænser den frustration der følger af, at for langtidsledige vil uddannelserne ofte være for kortvarige til afgørende at ændre ledighedsrisikoen.

Helt konkret er det således en bedre ide at etablere betalt frihed til uddannelse (BFU) til en beskæfti-

get uden erhvervsuddannelse end til en langtidsledig. Den langtidsledige skal først trækkes ind i beskæftigelse og derefter tilbydes uddannelsesmuligheder i form af BFU. For at sikre en høj genbesættelsesgrad, som skal trække ledige i beskæftigelse, kan virksomhedernes bidrag til finansieringen af BFU f.eks. variere med graden af genbesættelse fra gruppen af langtidsledige. Erfaringerne fra arbejdstidsnedsættelser tyder ikke på en stor automatisk genbesættelsesgrad. For at styre uddannelsesvalget hos lønmodtagerne kan graden af kompensation for lønbortfald varieres fra uddannelse til uddannelse. Der er intet til hinder for, at man kompenserer over 100% i forsøget på at påvirke de beskæftigedes uddannelsesvalg.

Synspunktet i ovenstående er altså, at man ikke primært bør koncentrere uddannelsesindsatsen mod de "tungeste" grupper, og at man nøjere bør overveje anvendelsen af et differentieret understøttelses- og tilskudssystem. I DØR rapporten savner man en klar tilkendegivelse af, om incitamentsændringerne på uddannelsesområdet primært bør rette sig mod insidere eller outsiders. Men også her kan man altså anbefale, at det er spilleregler og incitamenter for "insidere", man i første omgang bør koncentrere sig om.

DØR's maj 88-rapport er et katalog over forslag til ændringer af incitamenter og spilleregler på arbejdsmarkedet. Nogle af forslagene fortjener en grundigere analyse og andre er dømt til at mislykkes på forhånd. Gennemføres nogle af ændringerne, skal man ikke forvente en særlig voldsom effekt på løn- og ledighedsniveau specielt ikke på kort sigt. Der er nok i højere grad tale om nødvendige og ikke tilstrækkelige forudsætninger for at løse landets balanceproblemer. Men det er udmærket, at DØR har taget hul på en diskussion af betydningen af økonomiske incitamenter på arbejdsmarkedet.

Troels Østergaard Sørensen

Politisk Kronik 1. halvår 1988

Lars Bille, Institut for Samfundsfag, Københavns Universitet

Den usikkerhed, der var efter valget den 8. september 1987 om partiernes evne og vilje til at samarbejde på trods af den vanskelige mandatfordeling, blev med finanslovforliget i december 1987 for en tid stillet i bero. Forliget havde vist, at regeringen, Socialdemokratiet (S) og Det radikale Venstre (RV) kunne forhandle sig tilrette. Men reaktionerne på forliget hos partierne i de efterfølgende uger viste dog, at om nogen mere varig og bæredygtig samarbejdsformel var der næppe tale.

Forliget indebar en merudgift for staten på ca. 3-4 mia. kroner i forhold til regeringens oprindelige udspil. Dette var årsagen til, at Venstre (V) først efter et stærkt pres fra de øvrige regeringspartier havde tilsluttet sig. På et hovedbestyrelses- og kredsformandsmøde den 15.-16. januar blev den kritik imødegået, V's tillidsfolk var fremkommet med, idet V's formand Uffe Ellemann Jensen udtalte, at resultatet ikke var blevet bedre, hvis V havde forladt regeringen. Derfor bed V i det sure æble og accepterede, at der er grænser for, hvor stor indflydelse det giver på det samlede resultat kun at have 19 mandater. Men statskassen var nu smækket i, erklærede formanden, og hvis regeringen ikke kunne komme igennem med en dæmpning af stigningstakten i det offentlige forbrug med de nuværende forligspartier, kunne regeringen jo søge at inddrage Fremskridtspartiet (FP) i disse bestræbelser. V havde hermed markeret grænsen for S's indflydelse og samtidig udtrykt synspunkter om finanslovforliget, der var så kritiske, som det var muligt uden at undsige selve regeringssamarbejdet.

Den radikale leder Niels Helveg Petersen så i finanslovsforliget et nyt samarbejdsmonster

under udvikling: en borgerlig regering i samarbejde med en ansvarlig socialdemokratisk opposition. Han fandt forliget i fuld overensstemmelse med firkløverregeringens parlamentariske basis og dens tiltrædelseserklæring: "samarbejde henover midten". Derfor "...er det utroligt og uacceptabelt, at vi nu skal høre fra regeringens nummer to, at vi skal gå en helt anden vej... Det vi har brug for, er en bred regering, hvor både Socialdemokratiet, de radikale og et eller flere borgerlige partier deltager", udtalte han til BT den 19. januar 1988.

S var tilfreds med det "fingeraftryk", partiet havde sat på finansloven. Partiet var nu kommet "ind fra sidelinien til midtbanen i dansk politik", og "fra defensiven til offensiven både i forhold til de borgerlige partier og SF", skrev Mogens Lykketoft i Berlingske Tidende den 12. december 1987, hvilket præcis var det, der bekymrede SF's formand Gert Petersen: "Jeg frygter, at Socialdemokratiet har indfildret sig sådan med de borgerlige, at det kan blive meget svært at undgå et sammenbrud for S-SF-tankens. De kommende måneder vil vise, om Socialdemokratiet nu er kommet i så tæt kontakt med regeringen, at samarbejdet med os umuliggøres". (Berlingske Tidende 12. december 1987).

FP udtrykte stærk misbilligelse af, at den borgerlige regering igen lod sig presse af RV til at indgå forlig med S og dermed "føre socialdemokratisk politik". I stedet burde regeringen inddrage FP i reelle forhandlinger. Indtil dette skete, ville partiet som hidtil stemme imod finanslovene.

Med disse markeringer var spændvidden i

partisystemet angivet. Regeringen måtte tage hensyn til en voksende højrefløj i form af et kritisk og selvbevidst FP, og S måtte tage hensyn til en voksende venstrefløj i form af et tilsvarende kritisk og selvbevidst SF. Manøvfriheden var begrænset. Konkurrencen mellem partierne om vælgerne trak partisystemet ud mod fløjene og væk fra centrum. De centrifugale kræfter dominerede over de centripetale, hvilket også kom til udtryk i form af indre spændinger i regeringen.

Regeringsuro

På RV's traditionelle nytårsstævne på hotel Nyborg Strand udtalte finansminister Palle Simonsen, at såfremt opsparingsviljen i den danske befolkning ikke var tilstrækkelig stor, kunne en afskaffelse af fradragsretten for renter af privat forbrugsgæld blive et middel til at begrænse forbruget. Denne tanke supplerede minister for økonomisk samordning Erhard Jacobsen med at sige, at opsparringen også kunne fremmes gennem en gradvis forhøjelse af "kartoffelkurens" renteaftgift fra de vedtagne 20% til 50%. Dette og mere til burde et ekspertudvalg se nærmere på. Disse udtalelser fik V's næstformand, skatteminister Anders Fog Rasmussen til i skarpe vendinger at påpege, at dette ikke var den samlede regerings politik, og at det aldrig ville blive det med ham som skatteminister.

Selv bidrog han til polemikken regeringspartierne imellem ved i en artikel i Jyllandsposten den 18. januar 1988 at skrive, at "...når finans-, indkomst-, penge- og valutapolitik er nedslidte og ineffektive instrumenter i den økonomiske politik, er der kun et at gøre for politikerne: at holde fingrene fra fadet". I stedet for de evindelige "pakker", politikerne vedtog, skulle de hellere overlade det til markedets selvregulerende mekanismer at løse balanceproblemerne. Denne artikel måtte statsministeren offentligt tage afstand

fra.

Samme dag holdt V et møde for partiets tilhidsfolk på Kolkærsgaard Landbrugsskole, hvor udenrigsminister Uffe Ellemann Jensen udtalte, at u-landsbistanden burde fastholdes på det nuværende niveau. Dette udløste skarpe reaktioner fra Kristeligt Folkeparti (KRF) og Centrum-demokraterne (CD), som fastslog, at forslaget ikke var drøftet i regeringen, og at u-landsbistanden burde stige fra de nuværende 0,88% af BNP til 1% i 1992, således som det allerede var aftalt. Under en folketingsdebat den 21. januar 1988 om Brundtlandrapporten vedtog et flertal bestående af S, RV, SF og Fælles Kurs en dagsorden, der bekræftede 1% målsætningen. Udenrigsministeren fastholdt, at u-landsbistanden ville blive genstand for drøftelse ved næste års finanslov. KRF måtte lide den tort ikke at kunne stemme for en dagsorden, som helt og fuldt dækkede partiets politik på området. Også Venstres ordfører Bjørn Elmquist undlod at stemme!

Efter denne serie af markante og offentligt demonstrerede uenigheder i regeringen, indkaldte statsminister Poul Schlüter samtlige 21 ministre til te den 22. januar 1988 til drøftelse af, hvad iagttagere betegnede, som regeringens hidtil alvorligste krise. På det efterfølgende pressemøde udtalte statsministeren, at uden ubrydeligt sammenhold ville det være slut med den borgerlige magt i mange år fremover, og at det ville være naturligt, at partiernes særlige standpunkter fra nu af kom fra deres hovedbestyrelser og folketingsgrupper, medens ministrene skulle optræde på alle fire partiers vegne. Det var meget sigende for hele situationen, at disse selvfølgelig spilleregler for en koalitionsregering måtte fastslås i en pressemeddelelse.

Regeringen ville dog ikke blive siddende for enhver pris. Skulle det lykkes for S at få SF og RV med på en politik, der løsnede den of-

fentlige udgiftspolitik, ville regeringen sige fra. Det ville den også gøre, hvis den ikke kunne forhandle sig frem til et nyt **forsvarsforlig** til afløsning af det, der udløb i 1988.

Her var situationen den, at regeringen i de løbende forhandlinger med S havde det udgangspunkt, at det var nødvendigt over en fem-årig periode at nå op på en årlig merbevilling på 800 mio. kroner, hvis forsvaret blot skulle kunne opretholde sin styrke. S fastholdt en nulløsning, der indebar, at forsvaret ikke tilførtes flere bevillinger, end hvad løn- og prisstigninger nødvendiggjorde, og at der iøvrigt skete en omstrukturering af forsvaret efter det defensive forsvars strategi. Afstanden mellem partierne var stor, og der syntes meget lidt vilje til bevægelse.

Hverken SF eller RV var med i det eksisterende forsvarsforlig og derfor heller ikke med ved forhandlingerne. SF advarede S mod at gå i forlig med regeringen, da en aftale på dette centrale politikområde kunne blokere for et kommende S-SF samarbejde. S's forsvarspolitiske ordfører Hans Hækkerup udtrykte dog skepsis med hensyn til mulighederne for at opretholde et troværdigt forsvar, hvis SF's forslag til besparelser blev gennemført. Derimod var der større mulighed for at S og RV kunne finde sammen og dermed presse regeringen. Der afholdtes separate møder mellem S og RV, og meldingerne herfra var, at der herskede en positiv og optimistisk stemning. Forsvarsforhandlingerne syntes at være kørt fast for regeringen.

Om **miljøpolitikken** havde der tidligere været interne rivninger i Firkloverregeringen, især mellem KRF's miljøminister Christian Christensen og V's landbrugsministre. I begyndelsen af april fremkom V's miljøpolitiske ordfører Peder Sønderby med nogle udtalelser om, at miljøministeren forsinkede en prioriteringsplan, der skulle gøre det mere overkommeligt for landmændene at leve op

til de mange nye miljøkrav, og at miljøministeren iøvrigt var styret for meget af sine embedsmænd. Miljøminister Christian Christensen forlangte omgående, at disse udtalelser blev trukket tilbage, hvis regeringssamarbejdet skulle fortsætte. Endnu en gang truede en minister med at gå.

Der var således ingen tvivl om, at samarbejdsklimaet i regeringen var blevet væsentligt forværret efter det for regeringen så skuffende valgresultat i september 1987. Det kneb helt åbenbart med at opretholde holdmentaliteten. Det var blevet sværere at bevare optimismen over for de samarbejdsproblemer, Folketingets sammensætning nu bød på.

Udskrivelse af valg

Torsdag den 14. april 1988 blev en af de mere usædvanlige i Folketingets historie. På samtlige partiers anmodning blev der afholdt en forespørgselsdebat om den udenrigspolitiske situation. Den socialdemokratiske ordfører Lasse Budtz fremsatte et forslag om motive-ret dagsordenen: "Idet Folketinget konstaterer, at der igennem 30 år har været dansk politik ikke at ville modtage atomvåben på dansk område, herunder i danske havne, opfordres regeringen til at underrette besøgende orlogsfartøjer herom." KF's ordfører Per Stig Møller fremsatte på regeringens vegne et forslag om motiveret dagsorden lydende således: "Idet Folketinget bekræfter Danmarks politik om atomvåbenfrihed, der har været gældende siden 1957, hvorefter atomvåben under de nuværende omstændigheder ikke accepteres på dansk territorium, herunder landområder, farvande og havne, pålægges det regeringen at orientere andre stater om denne danske holdning."

Tilkendegivelser fra ordførerne viste, at RV's stilling som sædvanlig ville være afgørende for, hvilket af forslagene der ville få flertal.

Lone Dybkjær erklærede, at partiet kunne stemme for begge forslag, da de begge var udtryk for en skærpelse af den danske holdning. Dermed var selve rækkefølgen ved afstemningen blevet afgørende for, hvilket forslag der ville få flertal.

Den normale praksis er, at regeringens forslag bliver sat til afstemning først. Men forretningsordenens paragraf 34 giver mulighed for, at 17 medlemmer kan kræve, at Folketinget ved en afstemning afgør afstemningsrækkefølgen. En underskriftsliste med 17 socialdemokratiske folketingsmedlemmer blev indleveret til Folketingets formand. Afstemningen om denne liste gav flertal for, at den socialdemokratiske dagsorden kom til afstemning først, idet de radikale afholdt sig fra at stemme om dette procedure spørgsmål. Herefter vedtoges det af S stillede dagsordensforslag med 75 stemmer (S, SF, RV og FK) mod 58 (KF, V, CD, FP, KRF og Breckmann (Fær.)). En ganske uventet situation var hermed opstået.

Efter et par timers udsættelse blev mødet genoptaget og statsministeren benyttede sig af sin ret til at fremsætte en "udtalelse af særlig karakter". Poul Schlüter sagde bl.a.: "I går kl. 14.20 førte jeg en samtale med Socialdemokratiets formand. Under denne samtale tilsikrede Socialdemokratiets formand mig, at dersom regeringen i dag fremsatte sin egen dagsorden...ville Socialdemokratiet sørge for, at regeringens dagsorden kom til afstemning først...Alle vil forstå, at det er med megen overraskelse, jeg i dag oplever, at da der indleveres de kendte 17 navne, er Socialdemokratiets formands det første navn på listen. Sådan er det blevet i dansk politik...Regeringen vil nu nøje undersøge og orientere sig om, hvilke konsekvenser vore allierede eventuelt vil drage af dagsordenen, og overveje, hvorvidt det vil være muligt at bevare vort medlemskab af NATO aldeles usvækket. Når disse undersøgelser og overvejelser

er tilendebragt, vil regeringen give Folketinget en redegørelse for de resultater, vi er nået til, og for, hvilke konsekvenser vi som regering vil drage heraf. Det vil ske inden for 10 dage".

En sådan "udtalelse af særlig karakter" kan ikke efterfølges af en debat. På et pressemøde fastholdt en harmdirrende Svend Auken, at statsministerens fremstilling af forløbet var forkert, og at han løj. I et brev til statsministeren skrev Svend Auken samme dag: "Jeg betragter efter din misvisende og ærerørige udtalelse i dag ethvert personligt tilidsforhold os imellem som umuligt. Jeg tror også, at fremtidige drøftelser mellem din regering og Socialdemokratiet vil blive alvorligt belastet". Hermed var sagen ikke kun en personlig kontrovers, men en sag mellem et parti og en regering.

Den voldsomhed og intensitet, hvormed beskyldningerne fløj gennem luften i de følgende dage, indikerede, at der ikke var nogen udvej på situationen end et nyvalg. Tirsdag den 19. april 1988 meddelte statsministeren i Folketinget: "Den eneste slutning, regeringen kan komme til efter disse dages undersøgelser og overvejelser, er imidlertid, at med dagsordenen af 14. april 1988 overskrides den grænse, hvor vort fulde NATO-medlemskab bringes i fare. Under disse omstændigheder finder vi det nødvendigt, at vælgerne får lejlighed til at tage stilling til Danmarks fortsatte fulde NATO-medlemskab." Valget blev udskrevet til afholdelse tirsdag den 10. maj 1988.

Det blev således det 23. sikkerhedspolitiske nederlag for Firkloverregeringen siden september 1982, der udløste den kortest mulige valgkamp, - kun 8 måneder efter det sidst afholdte valg. Hvorfor det lige blev denne dagsorden og ikke en af de tidligere, der udløste valget, kan der endnu kun gisnes om. At der var en reel sikkerhedspolitisk divergens

mellem regering og opposition var ubestrideligt, og den 23. dagsorden kan være den berømte dråbe. Nok så afgørende har hele den parlamentariske situation efter valget i september 1987 sikkert været. Regeringen led nederlag, havde ikke længere flertal alene med RV, men måtte nu have enten S eller FP med i lovgivningen. Det øgede den ideologiske afstand mellem de partier, der var nødvendige for at skaffe et flertal, og det gav igen anledning til intern uenighed i regeringen. Et valg kunne måske rense det "grumsede" folketing.

Valgkampen

For første gang siden 1929 var der udskrevet folketingsvalg på et sikkerheds- og forsvarspolitisk spørgsmål. Vælgernes reaktion herpå blev derfor imødeset med spænding og i hvert fald med en usædvanlig stor interesse fra den internationale presse. Regeringspartierne valgkampsstrategi var at gøre valget til et "for eller imod" NATO. Hvis ikke Danmark levede op til de forpligtelser, skiftende regeringer havde påtaget sig, var det **fulde** medlemskab en illusion, forstærkninger ville udeblive og Danmark havde reelt – omend ikke formelt – udelukket sig selv fra NATO-samarbejdet og den sikkerhed, dette samarbejde havde givet Danmark i næsten 40 år.

SF fandt, at et valg på dette spørgsmål simpelthen var en gave, partiets traditionelle anti-NATO holdning taget i betragtning. S's stilling var noget mere kompliceret, idet partiet skulle argumentere for, at et fortsat dansk medlemskab af NATO var det rigtige, men at NATO's atomstrategi skulle ændres, og at den af partiet foreslåede atompolitik ikke ville svække hverken NATO eller Danmarks sikkerhed, selvom det blev hævdet af repræsentanter fra både NATO og andre medlemsregeringer.

RV, som siden 1982 havde været udslagsgiv-

ende for "det sikkerhedspolitiske flertal" (S, SF, RV), fremkom under valgkampen med en meget væsentlig erklæring. Partiet fastslog, at det var politisk uholdbart, at der ikke var sammenhæng mellem indenrigs- og udenrigspolitikken, at det var usundt i længden at bruge udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål til at opnå indenrigspolitiske mål med og omvendt. En regering måtte have et flertal bag sig på begge politikområder. Det skulle være slut med flere fodnoter i dansk sikkerhedspolitik. Både S-SF og regeringen tog denne erklæring som udtryk for, at de radikale havde valgt side til fordel for dem. Udenrigsminister Uffe Ellemann Jensen erklærede endda, at RV var velkommen i regeringen.

Vælgerundersøgelser havde vist, at udenrigs- og forsvarspolitiske spørgsmål indgik med en meget lille vægt i den enkelte vælgers beslutning om, hvor krydset skulle sættes. Muligheden for, at det denne gang ville være anderledes, var til stede, men det var næppe sandsynligt. De traditionelle politiske spørgsmål blev gradvist inddraget i valgkampen, og igen kom regeringsspørgsmålet til at indtage en central plads, og igen med RV i en nøgleposition.

Foruden den førnævnte markering af en nødvendig sammenhæng mellem inden- og udenrigspolitik, meddelte partiets leder Niels Helveg Petersen, i overensstemmelse med hans tale på landsmødet i september 1987, at han var parat til at lede forhandlingerne om dannelsen af en bred regering og i givet fald også at stå i spidsen for en sådan. Derudover tilkendegav den radikale ledelse, at den under ingen omstændigheder ville bane vejen for, at Svend Auken blev statsminister, fordi der var opstået et troværdighedsproblem mellem den og ham den 14. april. Endelig gentog partiet sin hovedlinie fra sidste valgkamp, nemlig at det ville arbejde for at holde fløjene uden for indflydelse. Med

disse udtalelser var der lagt op til en meget kompliceret regeringsdannelse, hvis ikke der blev flyttet mange mandater ved valget.

Valgresultat og regeringsdannelse

Resultatet af valghandlingen fremgår af nedenstående tabel:

	1981 dec	1984 jan	1987 sep	1988 maj
Socialdemokratiet	32,9 (59)	31,6 (56)	29,3 (54)	29,6 (55)
Det radikale Venstre	5,1 (9)	5,5 (10)	6,2 (11)	5,5 (10)
Venstre	11,3 (20)	12,1 (22)	10,5 (19)	11,8 (22)
Konservative Folkeparti	14,5 (26)	23,4 (42)	20,8 (38)	19,2 (35)
"De fire gamle"	63,8 (114)	72,6 (130)	66,8 (122)	66,1 (122)
DKP	1,1 (0)	0,7 (0)	0,9 (0)	0,8 (0)
Socialistisk Folkeparti	11,3 (21)	11,5 (21)	14,6 (27)	12,9 (24)
Venstresocialisterne	2,7 (5)	2,7 (5)	1,4 (0)	0,6 (0)
Kommunistisk Arbejderp	0,1 (0)	-	-	-
Socialistisk Arbejderp	0,1 (0)	0,1 (0)	0,0 (0)	-
Marxistisk-Leninistisk P	-	0,0 (0)	0,0 (0)	-
Fælleskurs	-	-	2,2 (4)	1,9 (0)
Retsforbundet	1,4 (0)	1,5 (0)	0,5 (0)	-
Centrumdemokraterne	8,3 (15)	4,6 (8)	4,8 (9)	4,6 (9)
Kristeligt Folkeparti	2,3 (4)	2,7 (5)	2,4 (4)	2,0 (4)
Fremskridtspartiet	8,9 (16)	3,6 (6)	4,8 (9)	8,9 (16)
De Grønne	-	-	1,3 (0)	1,3 (0)
Humanistisk Parti	-	-	0,2 (0)	-
"De andre"	36,2 (61)	34,2 (57)	33,2 (53)	33,0 (53)
Netto forskydninger	12,6	10,8	9,1	6,1
"Spildte stemmer"	2,7	2,3	5,2	4,6
Valgdeltagelse	83,1	88,4	86,7	85,7

Kilde: Folketinget 1981, 1984, 1987, Politiken 17.5.88.

For dem, der havde håbet, at valget ville frembringe en klar og overskuelig politisk situation, blev resultatet nærmest et chok. Havde sammensætningen af det forrige Folketing gjort samarbejdsmulighederne vanskelige, forekom valgresultatet den 10. maj nærmest at gøre dem umulige, hvis de enkelte partier fastholdt deres hidtidige standpunkter og vilkår.

S-SF opnåede tilsammen 79 mandater, – et godt stykke fra at have flertal. S kunne glæde

sig over, at nedgangstendensen var brudt, medens SF overraskende måtte notere et tab på tre mandater. Fælleskurs kom ikke over spærregrænsen, så antallet af partier i Folketinget blev reduceret til 8, det laveste siden 1973.

Heller ikke den borgerlige lejr (KF, V, CD, KRF, FP) kunne opvise et flertal, idet de tilsammen rådede over 86. Bemærkelsesværdig fra FP's store fremgang, og at V genvandt lidt af det tabte terræn, medens de konservative igen måtte tåle en tilbagegang. Det var de ideologisk betonedede partier, der ved dette valg havde tiltrukket de borgerlige vælgere.

Når de nordatlantiske mandater blev fordelt med 3 til den borgerlige lejr og 1 til den socialistiske, var situationen stadig den, at ingen af blokkene kunne få flertal, uden at RV blev inddraget. Dette parti havde både før og under valgkampen klart erklæret, at det under ingen omstændigheder ville samarbejde med hverken SF eller FP. Dermed var situationen fastlåst. Et regeringsdygtigt flertal var meget svært for ikke at sige umuligt at få øje på.

Af partiledernes kommentarer til valgresultatet på selve valgnatten fremgik det, at et flertal (S, SF, RV) opfordrede statsminister Poul Schlüter til at træde tilbage, således at regeringsdannelseprocessen kunne påbegyndes. Svend Auken og Gert Petersen fandt desuden, at der måtte en socialdemokratisk ledet regering til, og de forventede, at RV ville støtte en sådan regering, så meget desto mere som de partier, der stod bag den valgdulende dagsorden af 14. april, stadig havde flertal. Yderligere fandt de, at det efter Fremskridtspartiets store fremgang var altafgørende at forhindre, at dette parti fik indflydelse.

Firkløverpartiernes ledere noterede, at "dagsordenpartierne" samlet var gået tilbage, at Firkløveren havde holdt stillingen, og at

der stadig var et flertal i Folketinget af ikke-socialistiske partier, hvorfor der selvfølgelig var basis for, at den borgerlige regering kunne fortsætte. Mogens Glistrup, som efter interne aftaler repræsenterede FP ved denne debat, fik et raserianfald over Svend Auken – i hans øjne – udemokratiske udtalelser om at forhindre Z-indflydelse, men pointerede iøvrigt, at FP ville sikre en borgerlig regering, hvis den vel at mærke førte borgerlig politik og inddrog partiet i reelle forhandlinger.

Niels Helveg Petersen fremhævede, at valgresultatet mere end nogensinde gjorde det nødvendigt, at partierne brugte den kommende tid til at forhandle sig frem til et politisk grundlag for en fireårig periode, og først når det var sket, da at koncentrere sig om hvem der skulle danne regering. Fejltagelsen fra september 1987 med Poul Schlüters lynregeringsdannelse måtte for enhver pris undgås. Han måtte iøvrigt konstatere, at valgnederlaget ikke gjorde det indlysende, at det blev ham, der stod i spidsen for disse forhandlinger.

Det eneste denne debat havde afklaret var, at regeringen ville træde tilbage den 11. maj, og at hovedspørgsmålet ville være, om der skulle dannes en socialdemokratisk eller en borgerligt ledet regering. Alt andet var uafklaret. En meget lang, kompliceret og særdeles taktisk præget regeringsdannelsesproces kunne tage sin begyndelse, hvoraf kun hovedlinierne i det offentligt tilgængelige forløb skal skildres i det følgende.

1. dronningerunde:

Den 11. maj indgav Firkløverregeringen sin afskedsbegæring, og partilederne blev kaldt til Amalienborg for at afgive deres råd mht., hvem de mente, der skulle udpeges som forhandlingsleder. Den almindelige forventning var, at Poul Schlüter ville have et flertal

bag sig. S var stærkt interesseret i at forhindre, at initiativet kom til at ligge i den borgerlige lejr. Dette kunne kun gøres ved at komme med et udspil, de radikale ikke kunne sige nej til. Et sådant fandt S i at foreslå Folketingets fungerende formand, socialdemokraten Svend Jakobsen, som leder af forhandlingerne. Efter et to timer langt gruppemøde besluttede man at anbefale, "at det overdrages Folketingets fungerende formand Svend Jakobsen at undersøge mulighederne for udformningen af et regeringsprogram, der støttes af et bredt flertal i Folketinget." Da SF også pegede på Svend Jakobsen, var der et flertal for ham på 90 mandater mod 89 (KF, V, CD, KRF, FP) for Poul Schlüter.

Ligesom i 1975 var det altså i en politisk meget kompliceret situation blevet overdraget Folketingets fungerende formand at lede forhandlingerne. Hans mandat var at "undersøge mulighederne for et regeringsprogram, der støttes af et bredt flertal i Folketinget." Til punkt og prikke en opfyldelse af Rv's krav.

Valget af Folketingets formand til forhandlingsleder vakte en ikke ringe kritik fra de borgerlige partier. Dels fordi de mente, det var forkert at trække dette embede og den prestige, der var forbundet med det, ned i det partipolitiske magtspil, dels fandt de, at det var forkert, at den, der ledede forhandlingerne, ikke selv var statsministerkandidat – kun en sådan kunne føre reelle politiske forhandlinger – og endelig var de skuffede over, at initiativet var gledet dem af hænde. I de følgende dages forhandlinger, demonstrerede de deres modstand ved ikke at sende deres politiske ledere til forhandlingerne, men folketingsgruppernes formænd: da det var Folketingets formand, der ledede forhandlingerne, var det formelt det mest korrekte at sende folketingsgruppernes ledelser, hed forklaringen.

Med denne indstilling fra de borgerlige partiers side var Svend Jakobsens opgave uløselig, og den 16. maj meddelte han dronningen, at han ikke kunne komme videre. En ny dronningerunde var nødvendig.

2. dronningerunde

Tirsdag den 17. maj mødte partilederne igen op på Amalienborg og afgav deres råd. Endnu engang var forventningen, at Poul Schlüter ville komme til. Firkløverpartierne og FP pegede igen på ham. Men endnu engang lykkedes det S og SF at forhindre dette. De pegede på Niels Helveg Petersen, og han kunne vanskeligt undslå sig. Set i et historisk perspektiv var det en usædvanlig udvikling. SF havde kun en gang tidligere (i 1975, da partiet pegede på Folketingets daværende formand Karl Skytte (RV) som forhandlingsleder) strakt sig så langt, at det havde peget på en ikke-socialistisk forhandlingsleder. Begrundelsen var nu, at partiet ønskede at holde Firkløverpartierne og især FP uden for indflydelse, samt at fastholde det sikkerhedspolitiske flertal. S havde nu to gange peget på en anden end partiets egen formand. Dette var ikke ensbetydende med, at Svend Auken ikke var partiets statsministerkandidat (det kunne folketingsgruppen ikke ændre på, da det er en kongresbeslutning fra 1973), men nok en erkendelse af, at personen Svend Auken kunne være en knast i denne fase af regeringsdannelsen, som det ville tage lidt tid at få hævlet af.

Niels Helveg Petersens mandat gik ud på at "undersøge mulighederne for udformningen af et program for en regering, der bygger på et flertal i Folketinget". Et friere mandat end forgængerens, idet der nu ikke længere skulle arbejdes hen mod et bredt flertal, men blot et flertal.

Han stillede tre betingelser for de videre forhandlinger, som han ønskede partiernes re-

aktion på: 1. Partierne skulle erklære sig villige til at indgå 3 års borgfred. 2. Intet parti måtte på forhånd afvise at deltage i en regering med de øvrige partier. 3. Intet parti måtte ultimativt stille krav om stats- eller udenrigsministerposten.

Der blev lagt maksimalt pres på RV. I dagspressen intensiveredes forlydender om, at Firkløveret ville blive sprængt, og en KVR-regering dannet. Alt blev selvfølgelig dementeret, og andre forlydender sat i omløb. Atmosfæren var intens, og offentligheden fulgte partiernes taktiske finurligheder med stadig stigen undren og forbavselse. Pia Kjærsgaard fra FP tolkede sikkert mange vælgers mening, da hun i fortørnelse over, at FP ikke var inddraget mere centralt i forhandlingerne, erklærede det hele for tidsspil og pjat.

Fredag den 20. maj gav Niels Helveg Petersen op: Venstre og de konservative vil gerne have fat i Det radikale Venstre. Socialdemokratiet vil også klodse os op. Men ingen af blokkene er ikke interesseret i at gøre noget fælles og noget, der er bredt. Det bedste for Danmark kan ikke lade sig gøre."

3. dronningerunde

Det var nu ikke længere muligt for S at beholde initiativet, og det var heller ikke længere muligt for RV at undlade at vælge side. Valget faldt på Poul Schlüter, som den 20. maj fik det mandat: "...at lede forhandlingerne om udformningen af et politisk grundlag, der kan føre til en regeringsdannelse og formidling af et bredt samarbejde i Folketinget." Mandatet gik stadig på "at lede forhandlinger" og ikke på "at danne regering". Poul Schlüter havde som fungerende statsminister selv valgt denne af RV anbefalede formulering, og dermed ikke fulgt Firkløverpartierne og FP's anbefaling af, at han skulle føre forhandling for at danne regering. En imødekommelse af de radikale og dermed

endnu et forsøg på at knytte dem nærmere til den borgerlige side. Iøvrigt meddelte den nye forhandlingsleder, at han ikke ville udtale sig til pressen før næste Dronningerunde. De politiske kandestøberier tog følgelig til i omfang.

Det lykkedes ikke for Poul Schlüter at danne en regering, inden Folketinget ifølge grundlovens par. 35 skulle samles 12 søgnedage efter afholdelsen af nyvalg for at godkende valget. Folketinget mødtes den 26.-27. maj og godkendte valget.

Mandag den 30. maj fremlagde Poul Schlüter et 39 punkts program, der skulle danne grundlaget for en kommende regerings arbejde i de næste 4 år. Samtidig fremlagde S deres program. Begge udspil var i høj grad udformet således, at de kunne tiltrække RV. Så sent som den 29. maj havde Politiken en forsideartikel med overskriften "S og R er parate til at regere", men da de radikale politikere var fremme ved snorene, valgte de at forhandle videre på grundlag af den fungerende statsministers oplæg.

4. dronningerunde

Tirsdag den 31. maj var partilederne for sidste gang hos Dronningen. Det var nu klart, at Poul Schlüter ville få overdraget opgaven at danne regering. Tilbage var dog stadig at få afklaret det politiske grundlag for denne regering, samt hvilke partier der skulle indgå i den. KF, V og RV forhandlede intenst i de næste par dage. Torsdag den 2. juni kunne Poul Schlüter på et møde i statsministeriet meddele Erhard Jacobsen fra CD og Flemming Kofod-Svendsen fra KRF, at han ikke agtede at gendanne en Firkloverregering. Denne beslutning kom nok ikke særlig ubejlejligt for KRF, som havde markeret, at partiet gerne gik i opposition for at samle kræfter, hvorimod Firkloverregeringens "arkitekt" Erhard Jacobsen kommenterede beslutnin-

gen i ret så bitre vendinger.

Samme dags aften var den radikale hovedbestyrelse indkaldt til møde i Nyborg. Her blev de radikale tillidsfolk orienteret om forhandlingerne og om ledelsens anbefaling af at indtræde i en KVR-regering. Selvom det er partiets folketingsgruppe, der alene har kompetencen til at træffe afgørelser i sager af den karakter, var det dog ikke uden betydning at have baglandet i orden. Generelt var hovedbestyrelsen ikke imod, men savnede en klarere og fyldigere formuleret aftale om det politiske grundlag for regeringen. Nogen entusiasme sporedes bestemt ikke.

KVR-regeringen

Fredag den 3. juni om formiddagen afholdt RV det afgørende gruppemøde. Her var det et klart flertal for at gå i regering. To af gruppens 10 medlemmer stemte imod, Elisabeth Arnold og Jørgen Estrup. For første gang siden 1945 indtrådte RV i en mindretalsregering.

Den 3. juni 1988, efter mere end 3 ugers regeringsforhandlinger, kunne Dronningen udnævne en mindretals koalitionsregering bestående K, V og RV med Poul Schlüter som statsminister, Uffe Ellemann Jensen som udenrigsminister og Niels Helveg Petersen som økonomiminister.

De tre partiledere udsendte en fælles erklæring om regeringens fremtidige politik. Den var holdt i meget brede vendinger, hvilket nok kunne undre, når det betænkes, hvilken vægt de radikale under hele processen havde lagt på, at det var det politiske indhold mere end regeringens sammensætning, der var vigtigst. Essensen i erklæringen var, at valget havde givet et politisk mønster, der nødvendiggjorde, at dansk politik fik et nyt omdrej-

Ministeriet Poul Schlüter III

(Udnævnt den 3. juni 1988)

- 1 Statsminister **Poul Schlüter** (KF)
- 2 Udenrigsminister **Uffe Ellemann-Jensen** (V)
- 3 Finansminister **Palle Simonsen** (KF)
- 4 Økonomiminister **Niels Helveg Petersen** (RV)
- 5 Justitsminister **Erik Ninn-Hansen** (KF)
- 6 Skatteminister **Anders Fogh Rasmussen** (V)
- 7 Forsvarsminister **Knud Enggard** (V)
- 8 Undervisnings- og forskningsminister **Bertel Haarder** (V)
- 9 Sundhedsminister **Elsebeth Kock-Petersen** (V)
- 10 Fiskeriminister **Lars P. Gammelgaard** (KF)
- 11 Arbejdsminister **Henning Dyremose** (KF)
- 12 Indenrigsminister og minister for nordisk samarbejde **Thor Pedersen** (V)
- 13 Trafik- og kommunikationsminister **H.P. Clausen** (KF)
- 14 Industriminister **Nils Wilhjelm** (KF)
- 15 Boligminister **Agnete Laustsen** (KF)
- 16 Landbrugsminister **Laurits Tørnæs** (V)
- 17 Energiminister **Jens Bilgrav-Nielsen** (RV)
- 18 Kulturminister **Ole Vig Jensen** (RV)
- 19 Miljøminister **Lone Dybkjær** (RV)
- 20 Socialminister **Aase Olesen** (RV)
- 21 Kirkeminister **Torben Rechendorff** (KF)

ningspunkt. Et sådant var KVR-regeringen, og dens opgave var at skabe stabilitet og et bredt samarbejde.

Åbningsdebat og landbrugsforlig

Ved valgudskrivelsen var alle lovforslag bortfaldet. Et normalt lovgivningsarbejde kunne ikke påbegyndes i juni måned. Stats-

ministeren meddelte i sin åbningstale den 7. juni, at et detaljeret lovprogram først ville blive fremlagt ved næste folketingsårs begyndelse i oktober. Det blev dog bl.a. nævnt, at regeringen ville lade ulandsbistanden stige til 1% af BNP som aftalt; nedsætte en forsvarskommission og kun forhøje forsvarsudgifterne i takt med løn- og prisudviklingen, indtil den afgav betænkning; fastholde en stram økonomisk politik og standse væksten i det offentlige personaleforbrug ved at reducere lønsumsrammerne med 2% allerede i 1988 og 1% i 1989. Statsministeren sluttede med den traditionelle invitation til et bredt samarbejde.

Den efterfølgende debat viste, at regeringens parlamentariske basis var meget usikker. Den blev mødt med skepsis, forundring og ingen sikre støttepartier. Partierne ville tage stilling fra sag til sag. Dog meddelte S, at det ikke ville stemme imod finansloven for 1989, højst undlade at stemme. Debatten viste iøvrigt, at der fandtes et flertal bestående af S, SF, CD og KRF på visse socialpolitiske områder. KVR-regeringen var med andre ord i den samme situation som den forrige regering: flertallet skulle hentes enten sammen med S eller FP, og der kunne dannes flertal uden om regeringen på væsentlige områder. Dens styrke var, at der ikke var et flertal, som var parat til at stemme for en mistillidsdagsorden.

Et par problemer krævede politisk handling inden Folketingets sommerferie: dagsordenproblematikken og landbrugets finansieringsproblemer.

Den 7. juni havde regeringen ladet samtlige diplomatiske repræsentationschefer, der er akkrediteret i København tilgå en note med følgende ordlyd: "På baggrund af debatten vedrørende fremmede orlogsfartøjers anløb af danske havne har Udenrigsministeriet den ære at henlede opmærksomheden på, at det

som bekendt er dansk politik ikke under de nuværende omstændigheder, dvs. i fredstid, at acceptere atomvåben på dansk territorium, herunder i danske havne....Udenrigsministeriet anmoder om, at indholdet af nærværende cirkulærnote bliver videregivet til vedkommende nationale myndighed." Desuden ville der i de enkelte anløbstilladelser, som fremsendes til vedkommende lands diplomatiske repræsentation, blive anført: "Det forudsættes, at besøget af fartøjer sker i overensstemmelse med de af den danske regering fastsatte regler."

Formuleringen var givetvis drøftet med de andre NATO-lande. Disse var tilfredse med, at deres skibe stadig ikke behøvede hverken at be- eller afkræfte, om de havde atomvåben ombord. KF og V var tilfredse med netop dette, fordi det indebar, at forstærkningsaftalerne ikke var i fare, og at Danmarks fulde medlemskab var sikret, medens RV var tilfredse med, at atomvåbenpolitikken blev opretholdt, og at Danmark officielt i hvert enkelt tilfælde orienterede om denne.

Derimod var S og SF meget utilfredse med, at de radikale havde forladt det hidtidige sikkerhedspolitiske flertal. Gert Petersen erklærede ligefrem "...at en kamæleon ville blive blå i hovedet, hvis den mødte den nybagte økonomiminister...(fordi) det radikale farveskift i bogstaveligste forstand er radikalt."

Under valgkampen havde alle partier lovet landbruget øjeblikkelig hjælp. Hvilken form hjælpen skulle have, var der selvfølgelig ikke enighed om. Regeringen indledte forhandlinger med S, som ønskede at koble landbrugsforhandlingerne sammen med en ændring af lovgivningen om arbejdstilbud til de langtidsarbejdsløse og kartoffelkurens renteaftgift. Det lykkedes ikke at nå til et forlig, og beskyldningerne for, hvem der havde ansvaret herfor, fløj lavt gennem luften.

Regeringen forhandlede herefter med FP om landbrugsspørgsmålet, og den 1. juli 1988 kunne et flertal i Folketinget bestående af KF, V, FP, RV, CD, KRF vedtage en refinansieringsordning gældende for ca. 16.000 landmænd (som herefter kunne bytte deres dyre lån ud med billigere) samt en generel letelse af formuebeskatningen. Herudover var regeringen og FP blevet enige om en liberalisering af landbrugsloven. Den konkrete udformning af denne del af forliget skulle finde sted til efteråret.

Et historisk forlig var indgået. Det første store økonomiske forlig regeringen indgik, blev med FP og ikke med S. FP havde vist sig interesseret i at omsætte de vundne mandater i indflydelse, og hele folketingsgruppen havde - mod Mogens Glistrups vilje - fulgt den pragmatiske vej. RV måtte tage den nødvendige konsekvens af at være trådt ind i regeringen og acceptere, at FP's mandater skulle bruges. En kendsgerning flere radikale tilidsfolk havde svært ved at acceptere. En række udtalelser fra ledende radikale politikere, senest på partiets hovedbestyrelsemøde den 21. august, viste, at RV havde forladt sin hidtidige modstand mod på forhånd at udelukke noget parti fra samarbejde. Både FP og SF kunne nu bruges. "Det afgørende er ikke med hvem, men om hvad der samarbejdes", blev igen en radikal ledetråd.

Det var ikke det eneste usædvanlige, der skete på den parlamentariske arena i sommermånederne. I løbet af juli måned udsendtes opkrævningerne på renteaftgiften til de fleste, men ikke alle, der skulle betale. Derfor og pga. en omfattende kampagne mod afgiften i dagspressen rejstes kravet om, at regeringen administrativt udsatte betalingsfristen. Da regeringen ikke mente, at den havde hjemmel til at gøre dette, pressede S, SF, CD og FP igennem, at Folketinget ekstraordinært blev indkaldt, alene med det formål at vedtage en udsættelse af betalingen. Den 16. august

samledes Folketinget og forlængede fristen til den 20. januar 1989. Hermed blev der også tid til politiske forhandlinger om nogle justeringer af loven.

S havde hermed vist, at det heller ikke veg tilbage for at bruge FP stemmer. Sommerens begivenheder kunne tyde på, at KVR-regeringen virkelig var blevet et nyt omdrejningspunkt i dansk politik, idet de hidtidige samarbejds- og modsætningsforhold mellem partierne var under opbrud.